



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края"

28.08.2014

№ 129-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Митрофанова С.В. от 31.07.2014 № 2106-14/07 на основе проекта закона Пермского края «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края», внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. (письмо от 29.07.2014 № СЭД-01-61-968).

Проектом закона «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края» предлагается урегулировать:

- полномочия органов государственной власти Пермского края по обеспечению участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Пермского края;
- порядок создания координирующих штабов народных дружин;
- вопросы материально-технического обеспечения деятельности народных дружин;
- образец удостоверения и порядок его выдачи, образцы отличительной символики народного дружинника.

При этом предлагается *признать утратившим силу* Закон Пермской области от 06.12.2002 № 497-92 «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении общественного порядка на территории Пермского края».

Оценивая **целесообразность** принятия законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. С 02.04.2014 вступил в силу Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Под участием граждан в охране общественного порядка в Федеральном законе № 44-ФЗ понимается оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства

человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

С целью создания правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка в Федеральном законе № 44-ФЗ урегулированы следующие аспекты указанной деятельности:

- принципы участия граждан в охране общественного порядка и ограничения с этим связанные;
- деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению участия граждан в охране общественного порядка;
- формы участия граждан в охране общественного порядка;
- порядок создания и деятельности народных дружин;
- гарантии и льготы в сфере правовой и социальной защиты народных дружинников и внештатных сотрудников полиции.

Согласно статье 6 Федерального закона № 44-ФЗ деятельность органов государственной власти по обеспечению участия граждан в охране общественного порядка **заключается в оказании поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка**, в соответствии с полномочиями, установленными федеральным и региональным законодательством.

Так, органы государственной власти в целях содействия гражданам, участвующим в поиске лиц, пропавших без вести, размещают на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в средствах массовой информации, в том числе на общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах, общедоступную информацию о лицах, пропавших без вести, месте их предполагаемого поиска, контактную информацию координаторов мероприятий по поиску лиц, пропавших без вести, иную общедоступную информацию, необходимую для эффективного поиска лиц, пропавших без вести.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе:

- выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин, предоставлять народным дружинам помещения, технические и иные материальные средства, необходимые для осуществления их деятельности;
- осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников за счет бюджетных средств;
- предоставлять народным дружинникам во время исполнения обязанностей народного дружинника проездные билеты на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси) в пределах территории муниципального образования;
- осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными

правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка;

- устанавливать дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников;

- устанавливать гарантии правовой и социальной защиты членов семей народных дружинников в случае гибели народного дружинника в период участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка;

- использовать иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

2. До принятия Федерального закона № 44-ФЗ вопросы участия граждан в охране общественного порядка главным образом регулировались *на уровне регионального законодательства*. На момент разработки и принятия Федерального закона № 44-ФЗ в субъектах Российской Федерации действовали 63 региональных закона, принятых по вопросам участия граждан в обеспечении правопорядка.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации проводится работа по принятию законов, направленных на приведение регионального законодательства в соответствие с Федеральным законом № 44-ФЗ.

К примеру, в Калужской области принят Закон области от 27.06.2014 № 602-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка», которым утверждены образец удостоверения народного дружинника, порядок выдачи удостоверения народного дружинника, порядок создания и деятельности координирующих органов (штабов) народных дружин.

В Кабардино-Балкарской Республике действующий Закон Кабардино-Балкарской Республики от 26.07.2002 № 46-РЗ «Об участии граждан в осуществлении охраны общественного порядка» приведен в соответствие с положениями Федерального закона № 44-ФЗ с учетом полномочий субъекта РФ по регулированию отношений в данной сфере.

3. В Пермском крае действует Закон Пермской области от 06.12.2002 № 497-92 «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении общественного порядка на территории Пермского края» (далее – Закон Пермской области № 497-92).

В связи с принятием Федерального закона № 44-ФЗ положения Закона Пермской области № 497-92 вступили в противоречие с федеральным законодательством, прежде всего в части *форм участия граждан в обеспечении общественного порядка* (таблица).

Формы участия граждан в охране общественного порядка

Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»	Закон Пермской области от 06.12.2002 № 497-92 «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении общественного порядка на территории Пермского края»
<ul style="list-style-type: none"> - содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам; - внештатное сотрудничество с полицией; - участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; - участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности; - участие в деятельности народных дружин 	<ul style="list-style-type: none"> - пропаганда правовых знаний; - оказание содействия правоохранительным органам; - содействие в профилактической работе по предупреждению детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; - участие в общественных объединениях, уставные цели которых предусматривают оказание помощи правоохранительным органам; - участие в дружинах охраны общественного порядка; - участие в деятельности общественных пунктов охраны порядка

Федеральным законом № 44-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию участия граждан в охране общественного порядка отнесены отдельные вопросы организации деятельности народных дружин.

- Так, согласно статье 13 Федерального закона № 44-ФЗ законом субъекта Российской Федерации определяется **порядок создания и деятельности координирующих органов (штабов)**, которые могут создаваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин.

В законопроекте определен следующий порядок создания координирующих штабов: Координирующий штаб народных дружин Пермского края создается нормативным правовым актом Правительства Пермского края, координирующие штабы при органах местного самоуправления Пермского края создаются муниципальными правовыми актами. В части регулирования порядка деятельности координирующих штабов в законопроекте содержится отсылка к соответствующим нормативному правовому акту Правительства Пермского края и муниципальным правовым актам.

- В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 44-ФЗ законом субъекта Российской Федерации устанавливаются **образец и порядок выдачи удостоверения** народного дружинника, а также **образец форменной одежды и (или) отличительной символики** народного дружинника.

Представленный законопроект устанавливает описание и образец удостоверения народного дружинника, порядок его выдачи, а также образец

отличительной символики народного дружинника – нарукавная повязка (шеврон) красного цвета, которая носится на предплечье левой руки.

- В соответствии со статьей 26 Федерального закона № 44-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять **личное страхование** народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка, устанавливать **дополнительные льготы и компенсации** для народных дружинников, **гарантии правовой и социальной защиты членов семей народных дружинников** в случае гибели народного дружинника в период участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка, а также использовать иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты, не противоречащие законодательству Российской Федерации. Порядок предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления народным дружинникам льгот и компенсаций устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

Одновременно с принятием Федерального закона № 44-ФЗ Федеральным законом от 02.04.2014 № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка» пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнен полномочием органов государственной власти субъектов РФ по поддержке граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка.

Представленным законопроектом предусматривается личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка на территории Пермского края на случай гибели, получения травмы или иного повреждения здоровья. Страховая сумма на каждого застрахованного устанавливается в размере **20 000 рублей**, при этом предусмотрена возможность ежегодной индексации. Личное страхование народных дружинников является расходным обязательством Пермского края.

Следует отметить, что личное страхование народных дружинников предусмотрено и в действующем Законе Пермской области № 497-92. Полномочия по личному страхованию дружинников осуществляются органами местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений на основании Закона Пермского края от 30.04.2010 № 612-ПК «О передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по страхованию граждан Российской Федерации, участвующих в деятельности дружин охраны общественного порядка на территории Пермского края».

По данным отчета об исполнении бюджета за 2013 год финансирование выполнения органами местного самоуправления государственных полномочий по страхованию в 2013 году из бюджета края составило 121,5 тыс.руб., из них израсходовано органами местного самоуправления - 108,8 тыс.руб. Численность дружинников в Пермском крае - 539 человек.

В бюджете Пермского края на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов на осуществление переданных государственных полномочий по личному страхованию дружинников предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 113,1 тыс. руб. В этой связи принятие законопроекта не потребует дополнительных расходов краевого бюджета.

• В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ органы государственной власти и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов могут осуществлять **материальное стимулирование** деятельности народных дружинников.

Законопроектом определены следующие меры материального и морального стимулирования деятельности народных дружинников, которые могут использовать органы государственной власти Пермского края и органы местного самоуправления Пермского края:

- объявление благодарности;
- награждение ценным подарком;
- награждение почетной грамотой, благодарственным письмом;
- иные меры морального и материального поощрения.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта необходимо отметить следующее.

1. Согласно части 3 статьи 5 законопроекта к отличительной символике народного дружинника относится **нарукавная повязка (шеvron)** красного цвета, которая носится на предплечье левой руки. Нарукавная повязка (шеvron) выдается народному дружиннику командиром народной дружины или уполномоченным им лицом перед каждым выходом на дежурство и сдается ему по окончании дежурства.

Отметим, что в словарях русского языка слово «шеvron» трактуется как галунная нашивка на рукаве, как правило, в виде двух полосок, скрещивающихся под острым углом. По нашему мнению, для единообразного понимания и применения нормы закона, а также удобства использования отличительной символики народного дружинника ее целесообразно установить в виде нарукавной повязки красного цвета, соответственно, слово «шеvron» из части 3 статьи 5 законопроекта исключить.

2. В части 4 статьи 5 законопроекта установлено, что изготовление бланков удостоверений, отличительной символики народных дружинников **осуществляется органами местного самоуправления Пермского края за счет средств местного бюджета.**

Считаем, что данная норма нуждается в корректировке, поскольку в соответствии со статьей 21 Федерального закона № 44-ФЗ материально-техническое обеспечение деятельности народных дружин осуществляется за счет добровольных пожертвований, а также иных средств, не запрещенных законодательством Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления **могут выделять** средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин.

3. В частях 2 и 3 статьи 6 законопроекта «Материально-техническое обеспечение деятельности народных дружин» регламентируются условия страхования народных дружинников. Поскольку в Федеральном законе № 44-ФЗ личное страхование народных дружинников отнесено к льготам и компенсациям, а не к материально-техническому обеспечению народных дружин, то соответствующие нормы целесообразно **выделить в отдельную статью** «Личное страхование народных дружинников».

Полагаем, что принятие законопроекта **актуально и повлечет благоприятные последствия**, связанные с формированием в Пермском крае правовой базы, регулирующей отдельные аспекты участия граждан в охране общественного порядка в соответствии с Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная