

УДК 342.6

ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ НАРОДНЫХ ДРУЖИННИКОВ ПРИ ОКАЗАНИИ ПЕРВОЙ ПОМОЩИ

© 2019 г.

А.Н. Дерюга, Н.Н. Дерюга

Дальневосточный филиал Российского государственного университета правосудия, Хабаровск

derjuga@mail.ru

Поступила в редакцию 01.10.2019

На основе анализа правоприменительной практики, норм законодательства Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актов устанавливаются особенности подготовки народных дружинников при оказании первой помощи. Выявляются причины соответствующих пробелов в праве, предлагаются пути их устранения.

Ключевые слова: охрана общественного порядка, народная дружина, народный дружинник, первая помощь, профилактика и предупреждение административных правонарушений, взаимодействие органов внутренних дел и граждан.

Современное состояние улично-бытовой преступности и административной деликтности в общественных местах характеризуется структурной неустойчивостью. При относительном снижении уровня одних правонарушений растут другие. Так, например, в Хабаровском крае количество выявленных мелких хищений по составу ст. 7.27 КоАП РФ в 2018 г. по сравнению с 2017 г. выросло (в 2017 г. – 689, в 2018 г. – 926), а количество выявленных мелких хулиганств по составу ст. 20.1 КоАП РФ, наоборот, снизилось (в 2017 г. – 16543, в 2018 г. – 12673) [1].

Связано это со многими причинами. В одних случаях – с криминализацией и декриминализацией противоправных деяний (например, ст. 5.61 КоАП РФ «Оскорбление»), в других – с изменившимися приоритетами в государственной политике, выражающимися в особом внимании руководства страны к конкретным группам общественных отношений (например, к безопасности дорожного движения), ослаблении интереса к другим (например, к состоянию общественного порядка), уровню экономического благополучия населения, степенью удовлетворенности граждан в иных важных сферах, демографической структурой населения и т.д.

Вместе с тем имеется еще один фактор, способный существенно влиять на уровень указанных выше правонарушений – активность граждан в противодействии им. Достаточно сильная его уязвимость от других причин, в том числе вышеуказанных, делает этот фактор не очень надежным инструментом в предупреждении и пресечении правонарушений в общественных местах. Однако целенаправленная и постоянная работа в этом направлении создает хорошие предпосылки

для более тесного взаимодействия граждан и органов государственной власти в целом.

Прямое участие граждан в охране общественного порядка совместно с сотрудниками полиции может помочь ликвидировать сложившийся стереотип об отсутствии участковых уполномоченных полиции на своих административных участках, практику лишь критиковать органы внутренних дел за бездействие, повсеместное проявление коррупции, таким образом изменить мировоззрение обывателя о правоохранительной деятельности, сформировать в нем более глубокое понимание сложности и многомерности функции по защите общественного порядка и безопасности.

Проявляется это в индивидуально-бытовой и (или) коллективно-организованной форме. В первом случае это выражается в желании и способности граждан противодействовать правонарушениям в момент нахождения в общественных и иных местах, не связанных с выполнением функции по охране и защите общественных отношений, а случайно, в процессе удовлетворения личных потребностей. Так выражают себя активная гражданская позиция, индивидуальные личностные установки, связанные с защитой не только собственных интересов, но и общественных, а также интересов других лиц. Во втором случае это не имеет первостепенного значения, но также ценно для поддержания правопорядка, т.к. носит устойчивый по целенаправленности характер, усиленный совместными действиями двух и более лиц. Разница заключается еще и в том, что такая коллективная деятельность граждан не может носить случайный характер, по форме и содержанию должна соответствовать требованиям закона.

Наиболее интересным из них является Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) [2], устанавливающий порядок и особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, в том числе народных дружин, и правовой статус народных дружинников.

Актуальность действия вышеназванного федерального закона подтверждается достаточно большим количеством народных дружин и постоянным ростом «армии» народных дружинников. Только в Хабаровском крае по состоянию на декабрь 2018 года зарегистрировано 150 народных дружин, объединяющих более 1400 народных дружинников.

Вместе с тем принятие федерального закона не в полной мере оправдало ожидания, т.к. за его пределами сохранился ряд важных неурегулированных вопросов, связанных с непосредственным участием народных дружинников в охране общественного порядка. Так, остаются неясными основания и пределы применения физической силы, возможность использования специальных средств самообороны, тактики взаимодействия с правонарушителем и поведения во время выполнения обязанностей по охране места совершения правонарушения.

Положение усугубляется тем, что гражданин, зачисленный в народную дружину, более других рискует попасть в сложную ситуацию выбора точного, с точки зрения закона, поведения. Вызвано это тем, что народный дружинник в отсутствие сотрудников полиции воспринимается окружающими как официальный защитник их прав и законных интересов даже в том случае, когда он официально не участвует в охране общественного порядка.

В сложившейся ситуации следование исключительно закону для свободного от участия в охране общественного порядка члена народной дружины, а значит требование быть «таким же как все», сыграет негативную роль. В такой ситуации отказ помочь снижает авторитет не только гражданина, но и всей народной дружины, эффективность деятельности которой во многом зависит от уважения и доверия к ней окружающего населения.

Таким образом, есть необходимость в разработке простого, но эффективного алгоритма действий народных дружинников, вне зависимости от их участия в охране общественного порядка. Потребность в оказании помощи сотрудникам полиции или простым гражданам может возникнуть в любой момент, а потому народным дружинникам надо быть готовыми к соответствующим действиям без промедления и

колебаний, точно зная приоритеты в выборе действий, права и обязанности, законодательные ограничения и запреты.

Прежде чем исследовать пределы допустимого поведения гражданина (народного дружинника) в случае обнаружения правонарушения, необходимо определить круг его возможных действий в зависимости от складывающейся на месте происшествия обстановки.

Помощь в этом можно найти в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции») [3], в п. 2 ч. 2 ст. 27 которого указано, что сотрудники полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязаны в случае обращения гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры:

- по спасению гражданина;
- по предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения;
- по задержанию лиц, подозреваемых в их совершении;
- по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия; сообщить об этом в ближайший территориальный орган или подразделение полиции.

Необходимо обратить внимание на неслучайный характер установленной законом последовательности действий, где наиболее приоритетны меры по защите самого ценного – жизни и здоровья гражданина, путем его спасения, если это необходимо в складывающейся обстановке. Если спасение граждан не требуется или помощь им оказана, следующим по значимости является действие по предотвращению и (или) пресечению правонарушения и т.д.

На наш взгляд, данная последовательность действий, обязательная для выполнения сотрудниками ОВД, может быть взята на вооружение народными дружинниками, тем более законодательные основы их деятельности к этому готовы и не требуют дополнений и изменений.

Вместе с тем реализация прав и обязанностей народных дружинников, закрепленных в ст. 17 и 18 Федерального закона № 44-ФЗ, может осуществляться с учетом положения ч. 2 ст. 5 указанного закона, согласно которой участие граждан в мероприятиях по охране общественного порядка, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью, не допускается.

На основании п. 6 ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 44-ФЗ народный дружинник обязан оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и

других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков. Таким образом, в случае обнаружения на месте происшествия угрозы жизни и (или) здоровью гражданина первым делом народного дружинника является его спасение. Все остальные действия оставляются «на потом».

В рассматриваемой ситуации целесообразно использовать время прибытия к месту происшествия для сообщения о случившемся в правоохранительные органы. Это можно сделать дозвонившись по телефону экстренной помощи (например, 102 (полиция) или 112 (общая служба спасения)), или дежурной части ОВД, ближайшего помещения места службы полицейского, в том числе на номер его сотового телефона или другого народного дружинника. Для оперативного поиска таких номеров важно, чтобы в записной книжке мобильного устройства гражданина (народного дружинника) имелась соответствующая информация, расположенная таким образом, чтобы долго ее не искать. Например, расположить номера телефонов в записной книжке мобильного устройства с начальной буквой «А» или, если позволяют технические возможности гаджета, настроить соответствующим образом папку с названием «Экстренные вызовы».

В зависимости от источника опасности на месте происшествия помощь может быть выражена:

- в защите неприкосновенности гражданина от физического воздействия других лиц (например, прикрыть собой, нейтрализовать нападающих, с учетом положений ст. 19 и ч. 2 ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ);

- в воссоздании комфортных физических и этико-моральных условий пребывания гражданина в общественном месте (например, прикрыть наготу, одеть по погоде, проводить или перенести в отапливаемое помещение);

- в устранении или нейтрализации опасных факторов, воздействующих на жизнь и здоровье граждан (например, предметы, затрудняющие жизнедеятельность человека, дым, бытовой газ, электрический ток и т.д.);

- в оказании доврачебной помощи при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни и здоровью граждан и т.д.

Очевидно, указанные выше действия необходимо осуществлять с учетом принципа «не навреди». Именно по этой причине народные дружины при участии в охране общественного порядка обязаны оказывать первую помощь гражданам при наличии соответствующей подготовке и (или) навыках (п. 6 ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 44-ФЗ).

В свою очередь, это законодательное установление базируется на Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [4]: такая помощь оказывается лицами, обязанными оказывать первую помощь в соответствии с федеральным законом и имеющими соответствующую подготовку (ч. 1 ст. 31).

Такая подготовка осуществляется на основе:

- 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» [5];

- соответствующих программ учебных курсов, специально разработанных и утвержденных в правоохранительных органах.

Например, основой этому может служить рабочая учебная программа «Первая помощь», используемая в Дальневосточном юридическом институте МВД России для подготовки курсантов и слушателей, где предусмотрено от 16 до 30 часов аудиторных занятий, в зависимости от категории обучающихся.

Обучение навыкам оказания первой помощи, впрочем, как и другим активным действиям народных дружинников, основано на Приказе 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» (далее – Приказ МВД России № 696) [6] и реализуется в разных формах. Например, в Хабаровском крае такая подготовка проводится на плановой основе в рамках семинаров-совещаний, периодически организуемых правительством Хабаровского края во взаимодействии с УМВД России по Хабаровскому краю в административных центрах края. Практико-ориентированные занятия проводятся квалифицированными врачами, с персональной отработкой с народными дружинниками действий по оказанию первой помощи пострадавшим. Итогом является выдача народным дружинникам сертификата участника совещания, где прописываются освоенные ими компетенции.

К сожалению, даже неподготовленному специалисту становится ясно, что за время проведения семинара-совещания, занимаясь не только медицинской подготовкой, но и правовой и физической, народный дружинник не сможет в полной мере сформировать устойчивые навыки в связи с оказанием первой помощи. Это становится особенно актуальным в условиях, которые обычно складываются в таких ситуациях. Как правило, это сложная внешняя обстановка, связанная с погодными условиями, дорожно-

транспортной обстановкой, неочевидным, но опасным для здоровья и жизни состоянием пострадавшего, требующего от народного дружинника не думать, а знать, не размышлять, а уверенно действовать.

Такие навыки требуют длительной и постоянной подготовки. Это значит, что медицинская подготовка должна занимать время, достаточное для формирования автоматических, близких к рефлекторным действий, по крайней мере в тех сферах оказания помощи, которые по статистике встречаются чаще всего.

Таким образом, в нынешних условиях сертификаты о прохождении народными дружинниками подготовки по применению физической силы и оказанию первой помощи можно рассматривать лишь как формальную сторону соблюдения закона, за границами которой остается главное – реальная способность народного дружинника помочь пострадавшему.

Возникает вопрос: что делать? Простого ответа нет. Однако начать необходимо с изменений и (или) дополнений Федерального закона № 44-ФЗ. В отсутствие более или менее конкретного правового регулирования форм и методик подготовки народных дружинников оставление этих вопросов на усмотрение органов внутренних дел привело к нежизнеспособным решениям. Речь идет о Приказе МВД России № 696. Принятый в целях реализации ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ, он не только не решил вопрос качественной подготовки народных дружинников, но официально свел эту деятельность к формальному соблюдению максимально упрощенного механизма допуска народных дружинников к участию в охране общественного порядка. Для этого требуется лишь инструктаж со стороны наиболее опытных сотрудников ОВД, проводимый непосредственно перед началом соответствующих охранных мероприятий (п. 4). Остается загадкой, как в течение максимум 30 минут инструктирующий может убедиться в готовности народных дружинников к проведению мероприятий, связанных с участием в охране общественного порядка, если за это время он должен проверить наличие у народных дружинников соответствующих удостоверений, наличие отличительной символики, внешний вид, знания своих прав и обязанностей, отдельных положений нормативных правовых актов, связанных с обеспечением правопорядка, действий по пресечению нарушений общественного порядка, разъяснить условия связи и взаимодействия с полицейскими, а также ответить на имеющиеся вопросы (п. 8 и 9 Приказа МВД России № 696).

Вместе с тем разработчиков проекта критикуемого приказа можно понять. В отсутствие четких законодательных установок введена максимально упрощенная процедура допуска граждан к участию в охране общественного порядка, решающая сразу две задачи:

– не отпугнуть граждан излишними бюрократическими процедурами, учитывая их полную индивидуальную свободу участвовать или отказаться от участия в охране общественного порядка;

– максимально упростить и без того перегруженную деятельность сотрудников ОВД в процессе заступления в наряды.

Решение вопроса видится в изменении ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ, в которой необходимо заменить слова «федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел» на «Правительством Российской Федерации, путем разработки соответствующих методических рекомендаций». Практика такой деятельности у правительства Российской Федерации есть.

Оказывая первую помощь, народный дружинник сам или с помощью других граждан обязан вызвать скорую медицинскую помощь, сотрудников ОВД или доставить пострадавшего в ближайшую медицинскую организацию.

Необходимость в последнем действии вызвана наличием как минимум трех обстоятельств: невозможность прибыть на место происшествия оперативным службам медицинской помощи и полиции, необходимость оказания неотложной медицинской помощи, уверенность в транспортабельности пострадавшего.

Вместе с тем существует проблема. Согласно п. 3 ч. 3 ст. 28 ФЗ «О полиции», в случаях, не терпящих отлагательств, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в оказании медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, сотрудник полиции имеет право использовать транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и гражданам. Анализ Федерального закона № 44-ФЗ показал, что народный дружинник таким правом не обладает. В сложившихся юридических условиях народному дружиннику необходимо использовать методы убеждения, зная о том, что граждане в большинстве случаев готовы помочь тому, чья жизнь и здоровье находится в угрожающем состоянии, но форма и методы такого убеждения должны быть корректны, без ноток превосходства в статусе и иного негативного вербального взаимодействия.

Завершая рассмотрение вопроса, необходимо отметить, что охрана и защита жизни и здо-

рочья человека является главной, а значит, народный дружинник должен быть подготовлен к оказанию первой помощи теоретически и практически, психологически и физически.

Список литературы

1. Данные ООПАЗ УМВД России по Хабаровскому краю за 2017–2018 гг.

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

3. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

4. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

5. 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.

6. 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. 08 октября.

PROBLEMS OF TRAINING VOLUNTEER PATROL MEMBERS IN THE PROVISION OF FIRST AID

A.N. Deryuga, N.N. Deryuga

Based on the analysis of law enforcement practices, the norms of the legislation of the Russian Federation and departmental regulatory legal acts, the authors describe the features of training volunteer patrol members in the provision of first aid. The reasons for the corresponding gaps in the law are identified, and ways to eliminate them are proposed.

Keywords: protection of public order, volunteer patrol, volunteer patrol members, first aid, prevention of administrative offenses, interaction of internal affairs bodies and citizens.

References

1. Dannye OOPAZ UMVD Rossii po Habarovskomu krayu za 2017–2018 gg.

2. Federal'nyj zakon ot 2 aprelya 2014 g. № 44-FZ «Ob uchastii grazhdan v ohrane obshchestvennogo poryadka» // Sbranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 14. St. 1536.

3. Federal'nyj zakon ot 7 fevralya 2011 g. № 3-FZ «O policii» // Sbranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 7. St. 900.

4. Federal'nyj zakon ot 21 noyabrya 2011 g. № 323-FZ «Ob osnovah ohrany zdorov'ya grazhdan v Rossijskoj

Federacii» // Sbranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 48. St. 6724.

5. Prikaz Minzdravsocrazvitiya RF ot 4 maya 2012 g. № 477n «Ob utverzhenii perechnya sostoyanij, pri kotoryh okazyvaetsya pervaya pomoshch', i perechnya meropriyatij po okazaniyu pervoj pomoshchi» // Rossijskaya gazeta. 2012. 23 maya.

6. Prikaz MVD Rossii ot 18 avgusta 2014 g. № 696 «Voprosy podgotovki narodnyh druzhinnikov k dejstviyam v usloviyah, svyazannyh s primeneniem fizicheskoy sily, i po okazaniyu pervoj pomoshchi» // Rossijskaya gazeta. 2014. 08 oktyabrya.