

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Воронов А. М.^{1,2}, Мазеин А. В.^{2,3}

¹ Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации (121069, Россия, Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1)

² Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук (117335, Россия, Москва, ул. Гарибальди, 216)

³ МИРЭА – Российский технологический университет (119454, Россия, Москва, пр-кт Вернадского, 78)

АННОТАЦИЯ:

Введение. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью определения проблем, препятствующих комплексному развитию гражданского участия (в том числе волонтеров) в обеспечении общественной безопасности, а также механизма их решения. Создание условий для вовлечения волонтеров в правоохранительную деятельность является фактором повышения защищенности отдельных территориальных сообществ. Цель исследования – сформировать актуальное представление о проблемах правового регулирования участия волонтеров и иных институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности и обосновать отдельные предложения по их преодолению.

Методологическая база включает сравнительно-правовой метод, обеспечивающий сопоставление рассматриваемого явления в России и за рубежом. Формально-юридический и историко-правовой методы позволяют проследить эволюцию законодательства в рассматриваемой сфере и сделать выводы о его несовершенстве. Системный подход позволяет сделать вывод о фрагментарности регулирования волонтерской деятельности в сфере обеспечения безопасности.

Результаты. Определено, что условием повышения внимания к волонтерской деятельности стала конституционализация статуса волонтеров (добровольцев) в 2020 году. Позднее законодательство о волонтерской деятельности развивалось в «догоняющем» режиме, то есть посредством закрепления реально складывающейся практики деятельности волонтеров. Это повлекло фрагментарность правового регулирования участия волонтеров в обеспечении общественной безопасности. Фрагментарность правового регулирования определяется тем, что отдельно определены механизмы участия народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в охране общественного порядка, участия добровольных пожарных дружин и команд в профилактике и тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Не является однозначным соотношение правового статуса вышеуказанных субъектов и добровольцев (волонтеров), организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческих (волонтерских) организаций. Отсутствие единообразного понятийного аппарата препятствует гармоничному развитию гражданского участия в реализации функций публичной власти по защите общества и государства.

Выводы. Решению проблем будет способствовать разработка теории участия институтов гражданского общества в организации общественной безопасности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: институты гражданского общества, волонтеры, общественная безопасность, негосударственная система безопасности, угрозы и вызовы безопасности, чрезвычайные ситуации, правоохранительная деятельность.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Воронов А. М., Мазеин А. В. Актуальные проблемы регулирования гражданского участия в обеспечении общественной безопасности // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 1. С. 43–52. DOI 10.22394/2304-3385-2024-1-43-52. EDN EJMSP.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Воронов Алексей Михайлович – доктор юридических наук, профессор; Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации — *главный научный сотрудник НИИЦ № 4* (121069, Россия, Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1); Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук — *главный научный сотрудник* (117335, Россия, Москва, ул. Гарибальди, 216); alex_voronoff@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 666391, ORCID: 0000-0002-3433-3183.

Мазейн Артем Владимирович – кандидат юридических наук; МИРЭА – Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук — *старший научный сотрудник* (117335, Россия, Москва, ул. Гарибальди, 216); Российский технологический университет — *старший преподаватель* (119454, Россия, Москва, пр-кт Вернадского, 78); artemmazein@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

Статья поступила 19.01.2024; рецензия получена 05.03.2024; принята к публикации 16.03.2024.

CURRENT PROBLEMS OF REGULATING CIVIC PARTICIPATION IN ENSURING PUBLIC SAFETY

Voronov A. M.^{1,2}, Mazein A. V.^{2,3}

¹ Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (25, build. 1, Povarskaya St., Moscow, 121069, Russia)

² Center for Security Research of the Russian Academy of Sciences (21b, Garibaldi St., Moscow, 117335, Russia)

³ MIREA – Russian Technological University (78, Vernadsky Av., Moscow, 119454, Russia)

ABSTRACT:

Introduction. The relevance of the research topic is due to the need to identify problems that hinder the integrated development of civic participation (including volunteers) in ensuring public safety, as well as a mechanism for their solution. Creating conditions for the involvement of volunteers in law enforcement activities is a factor in increasing the security of individual territorial communities. The purpose of the study is to form an up-to-date understanding of the problems of legal regulation of the participation of volunteers and other civil society institutions in ensuring public safety and to substantiate individual proposals to overcome them.

The methodological base includes a comparative legal method that provides a comparison of the phenomenon under consideration in Russia and abroad. The formal legal and historical-legal approach allows us to trace the evolution of legislation in the field under consideration and draw conclusions about its imperfection. A systematic approach allows us to conclude that the regulation of volunteer activities in the field of security is fragmented.

The results of the study. It was determined that the constitutionalization of the status of volunteers (volunteers) in 2020 became a condition for increasing attention to volunteer activities. Later, legislation on volunteer activity developed in a “catch-up” mode, that is, by consolidating the actual practice of volunteer activity. This led to a fragmented legal regulation of the participation of volunteers in ensuring public safety. The fragmentary nature of legal regulation is determined by the fact that the mechanisms for the participation of people’s squads and public associations of law enforcement orientation in the protection of public order, the participation of volunteer fire brigades and teams in the prevention and extinguishing of fires and emergency rescue operations are separately defined. The correlation of the legal status of the above-mentioned subjects and volunteers (volunteers), organizers of volunteer (volunteer) activities and volunteer (volunteer) organizations is not unambiguous. The lack of a uniform conceptual framework hinders the harmonious development of civic participation in the implementation of the functions of public authority to protect society and the state.

Conclusions. The development of a theory of the participation of civil society institutions in the organization of public security will contribute to solving the problems.

KEYWORDS: civil society institutions, volunteers, public safety, non-governmental security system, threats and challenges to security, emergencies, law enforcement.

FOR CITATION:

Voronov, A. M., & Mazein, A. V. (2024). Current problems of regulating civic participation in ensuring public safety. *Municipality: Economics and Management*, (1), 43–52. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-1-43-52>.

AUTHORS' INFORMATION:

Aleksey M. Voronov – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Full Professor; Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation – *chief researcher of the Research Center No. 4* (25, build. 1, Povarskaya St., Moscow, 121069, Russia); Center for Security Research of the Russian Academy of Sciences – *chief researcher* (21b, Garibaldi St., Moscow, 117335, Russia); alex_voronoff@mail.ru. RSCI AuthorID: 666391, ORCID: 0000-0002-3433-3183.

Artem V. Mazein – Ph.D. of Juridical Sciences; Center for Security Research of the Russian Academy of Sciences – *senior researcher* (21b, Garibaldi St., Moscow, 117335, Russia); MIREA – Russian Technological University – *senior lecturer* (78, Vernadsky Av., Moscow, 119454, Russia); artemmazein@mail.ru. RSCI AuthorID: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

The article was submitted 01/19/2024; reviewed 03/05/2024; accepted for publication 03/16/2024.

Введение

Проблема гражданского участия и оказания содействия правоохранительным органам в обеспечении общественной безопасности является крайне актуальной и значимой для современной России, так как именно институты гражданского общества являются действенным резервом и надежным помощником в деле обеспечения защищенности интересов личности, общества и государства в целом. При этом некоторые ученые обращают внимание на проблемы качества регулирования участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, поскольку законодательство в этой сфере носит разрозненный характер [1]. Это может стать фактором, препятствующим расширению участия граждан и организаций в обеспечении защищенности общества.

В действительности наблюдается расширение негосударственной системы обеспечения общественной безопасности за счет различных объединений правоохранительной направленности, служб безопасности коммерческих организаций, частных охранных и детективных предприятий, выполняющих собственные задачи и косвенно оказывающих содействие правоохранительным органам. При этом в малых населенных пунктах, где контингент правоохранительных органов представлен незначительно, влияние рассматриваемых субъектов на состояние защищенности местного сообщества может быть более существенным. Аналогичная ситуация складывается в сфере обеспечения пожарной безопасности, поскольку значительное число сельских поселений существенно удалены от подразделений государственной и муниципальной пожарной охраны [2]. Кроме того, особое место институты гражданского общества могут занять в сфере обеспечения экологической безопасности и защиты животного мира, ликвидации последствий стихийных бедствий, в сфере оказания юридической помощи и защиты прав граждан¹.

Безусловным преимуществом расширения гражданского участия в указанных сферах является

комплексность соответствующего воздействия, которая способствует «максимальному обеспечению безопасности личности», а также «своевременному установлению причин и устранению условий, отрицательно влияющих на формирование нравственно-психологических свойств личности»².

В условиях многостороннего комплексного подхода к ликвидации угроз безопасности институты гражданского общества, в том числе волонтеры и их объединения, становятся надежной опорой и составляют действенный резерв государственным субъектам системы обеспечения безопасности. В условиях государства с большой территорией и множеством малых населенных пунктов участие населения в обеспечении безопасности становится необходимым. Поэтому совершенствование механизма вовлечения институтов гражданского общества в обеспечение безопасности является важной задачей современного этапа развития государства. Поскольку в настоящее время число социально ориентированных некоммерческих организаций неуклонно растет [3, с. 242], то эта тенденция должна учитываться при принятии решений об изменении контура системы обеспечения общественной безопасности.

Материалы и методы

Цель проводимого исследования заключается в аргументации целесообразности применения ресурсов волонтерских практик в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности, что направлено на всестороннее противодействие угрозам безопасности. Исследование позволит определить основные структурные и сущностные характеристики современного волонтерства в области обеспечения общественной безопасности, которые детерминируют востребованные формы и методы участия волонтерских организаций в обеспечении правопорядка и защищенности общества.

Полученные выводы и результаты лягут в основу разрабатываемой модели системы институтов гражданского общества, участвующих и оказывающих содействие правоохранительным органам в охране прав и свобод человека и гражданина, обеспе-

¹ Черенков А. Н. Административно-правовой статус социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности: дис. ... канд. юрид. наук / Черенков Алексей Николаевич. Москва, 2023. 195 с.

² Там же. С. 4.

чении защищенности интересов личности, общества и государства в целом, а также организации взаимодействия с органами публичной власти при выполнении соответствующих функций.

Уместно обратить внимание, что представители научного сообщества предпринимают попытки решения вопросов гражданского участия в обеспечении общественной безопасности. Наибольшего внимания заслуживают работы: «Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства»³; «Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации»⁴; «Роль гражданского общества и его институтов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации»⁵.

Изменения Конституции, произошедшие в 2020 году, должны были послужить стимулом к актуализации рассмотрения вопросов участия институтов гражданского общества в содействии выполнения функций субъектами публичной власти. Однако вопросы участия населения в обеспечении национальной безопасности, в том числе вопросы правового регулирования волонтерской деятельности в данной сфере, после изменений Конституции РФ после 2020 года на монографическом уровне рассматривались крайне редко. Здесь следует отметить монографию А. М. Воронова, Р. Н. Лапидуса «Публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности современной России: теоретические и правовые концепты»⁶, и работу «Административно-правовой статус социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности»⁷.

При таком подходе следует констатировать, что в современных научных исследованиях потенциал использования волонтерской деятельности в целях обеспечения общественной безопасности недооценен. Вместе с тем волонтерская деятельность в последние годы становится объектом востребованных исследований. Например, в педагогических науках актуальны следующие работы: «Волонтерская деятельность в образовании: пре-

емственность и новые подходы к реализации в современном обществе» [4]; «Волонтерские практики как средство воспитания моральной ответственности у будущих бакалавров социальной работы»⁸; «Формирование социально-гражданского потенциала студентов-медиков средствами волонтерской деятельности» [5].

Кроме того, известны сравнительные исследования института волонтерства: «Управление волонтерством: международный опыт и локальные практики» [6]; «Волонтерство в России и за рубежом: исторический опыт и современное состояние сохранения культурного наследия» [7].

Отдельные вопросы использования институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности встречаются и в исследованиях зарубежных авторов. Например, *Martin van der Zwan* определяет, что восприятие безопасности формируется в том числе за счет наличия социального контроля⁹. *Miroslav Kelemen, Jozefína Drotárová, Danica Kačíková, Mikuláš Bodor* исследуют участие пожарных-волонтеров в обеспечении безопасности [8]. *Adam Dobrin* рассматривает вопросы формирования добровольной полиции [9]. *Itamar Y. Shachar, Nir Gazit, Erella Grassiani* разрабатывают концепцию «вооруженного волонтерства» в обеспечении безопасности [10].

Таким образом, представляется целесообразным в условиях фрагментарности представленных исследований использовать накопленный потенциал и закрепить первенство российской науки в данной отрасли научного знания. При этом комплексный подход и масштаб решаемых задач в области юриспруденции обладает преимуществом перед смежными исследованиями педагогического и политологического характера, поскольку может стать отправной точкой для их детализации в будущем.

Результаты исследования и их обсуждение

Стремительное развитие общественных отношений и появление новых угроз безопасности детерминируют появление новых форм волонтерства, которые выходят за рамки социальной помощи [11]. В некоторых зарубежных странах уже многие годы реализуются стратегические программы по формированию гражданского корпуса в сфере обеспечения безопасности, включающие создание общественных групп реагирования на чрезвычайные ситуации, формирование «Пожарного корпуса», «Корпуса медицинского резерва», «Волонтеров в полицейской службе» [12]. Группы волонтеров, обеспечивающие выявление угроз безопасности, совершали сотни осмотров объек-

³ Лебедева Е. В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства : дис. ... канд. юрид. наук / Лебедева Екатерина Владимировна. Челябинск, 2007. 176 с. EDN NOXHBL.

⁴ Ястребова А. И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ястребова Анна Ивановна. Москва, 2012. 23 с. EDN QIDHGT.

⁵ Дементьев В. Е. Роль гражданского общества и его институтов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Дементьев Владимир Ефремович. Москва, 2011. 24 с. EDN QHWAWR.

⁶ Воронов А. М., Лапидус Р. Н. Публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности современной России: Теоретические и правовые концепты : Монография. М. : ООО Издательство «Юнити-Дана», 2022. 320 с.

⁷ Черенков А. Н. Административно-правовой статус социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности : дис. ... канд. юрид. наук / Черенков Алексей Николаевич. Москва, 2023. 195 с.

⁸ Хаджимурадова Т. Х. Волонтерские практики как средство воспитания моральной ответственности у будущих бакалавров социальной работы : дис. ... канд. пед. наук / Хаджимурадова Таиса Хусаиновна. Грозный, 2021. 236 с.

⁹ Zwan, M. (2016). Civic participation and public spaces: A key factor for sustainable tourism in historic cities. *Journal of Tourism, Sustainability and Well-being*, 4(2), 169–181.

Таблица 1 — Информация о количестве волонтеров с распределением по годам и категориям

Показатель	Количество лиц	из них получили статус в				
		2023 году	2022 году	2021 году	2020 году	2019 году
Общее число волонтеров, из них:	6 076 786	1 502 064	1 358 126	888 222	911 192	715 255
участвуют в ликвидации ЧС и имеют правоохранительную направленность	206 155	63 016	61 190	20 379	41 346	9 200

Составлено авторами на основе: Аналитика волонтерства // Единая информационная система в сфере развития добровольчества (волонтерства). URL: <https://dobro.ru/analytics> (дата обращения: 01.02.2024).

тов контроля и фиксировали десятки нарушений. Например, в рамках контроля защищенности гидротехнических сооружений выявляли срезанные заборы, недостатки освещения и прочее [13]. Также развивается практика взаимного участия волонтеров разного профиля в обеспечении общественной безопасности. *S. Pilemalm* позитивно оценивает кооперацию охранников и волонтеров-медиков при оказании медицинской помощи задержанным нарушителям порядка [14].

Важно, что исследователи из разных стран соглашаются относительно позитивного эффекта от привлечения волонтеров к обеспечению безопасности локальных сообществ и государства в целом. Ученые из Восточно-Китайского университета политических наук и права и Чжэцзянского Университета приходят к выводу, что контролируемое правительством вовлечение граждан в обеспечение общественной безопасности гарантирует сохранение стабильной социальной среды без риска внутренних угроз [15]. Особого внимания заслуживает вывод об улучшении качества жизни местного сообщества после расширения гражданского участия в обеспечении безопасности, осуществляемого при государственной поддержке [16].

Аналогичным образом внимание к волонтерской деятельности увеличивается в России. Существенным условием, детерминирующим рост внимания к волонтерской деятельности, является конституционализация статуса волонтеров (добровольцев). Данные умозаключения получают развитие в контексте поправок Конституции РФ (2020 г.), направленных на развитие демократических устоев российской государственности и участие институтов гражданского общества в осуществлении публичной власти в стране. При этом особое внимание следует уделить положениям ст. 114 Конституции РФ, в которой впервые раскрываются полномочия Правительства РФ применительно к рассматриваемым отношениям. Согласно п. «е» Правительство осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Также в п. «е1» закрепляется осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики. Пункт «е2» допускает возможность осуществления мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности,

а пункт «е3» — содействия развитию предпринимательства и частной инициативы. Необходимо отметить, что документом такого высокого уровня впервые определяются основания для привлечения институтов гражданского общества, в том числе волонтерского движения и других негосударственных организаций, к реализации отдельных функций публичной власти.

Складывающаяся практика деятельности волонтерских организаций соответствует общемировым тенденциям вовлечения населения в обеспечение национальной безопасности. Увеличение внимания со стороны государства к деятельности волонтеров учитывает динамику состава волонтеров в России, численность которых ежегодно растет, включая увеличение волонтеров в правоохранительной сфере. Информация о количестве волонтеров с распределением по годам и категориям представлена в табл. 1.

В настоящее время волонтерские организации как институты гражданского общества становятся все более заинтересованными в расширении сфер своего участия в общественных процессах, что подтверждают сведения, представленные в таблице 1. Например, в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400, институты гражданского общества могут участвовать в реализации данной Стратегии. Вместе с тем правовая неопределенность относительно форм и механизма такого участия является препятствием на пути полномасштабного вовлечения волонтерских объединений в организацию общественной безопасности.

Несмотря на то, что государство осознает высокую ценность вовлечения институтов гражданского общества в общественные процессы, их потенциал действующее законодательство использует не в полном объеме. В частности, признавая, что реализация Стратегии национальной безопасности Российской Федерации осуществляется на плановой основе путем согласованных действий органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества, государство не определяет конкретных форм и механизмов участия последних в обеспечении общественной безопасности. При этом очевидно, что консолидация усилий институтов гражданского общества может способствовать качественной трансформации системы обеспечения безопасности. В таких условиях представляется целесообразным создание теории участия институтов

гражданского общества в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности.

В стратегическом значении предпосылкой для соответствующего научного поиска и правотворческой деятельности становятся ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию. Так, Президент России неоднократно отмечал необходимость поддержки формирования и развития волонтерского движения. В конечном итоге, как уже отмечалось ранее, указанная идея нашла правовое закрепление при внесении изменений в Конституцию России в 2020 году. В развитие этих положений изменялось и специальное законодательство, основанное на положениях Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», а именно в число целей добровольческой (волонтерской) деятельности были включены:

- «участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий, профилактике и тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ» (Федеральный закон от 14.07.2022 № 340-ФЗ);
- «содействие в оказании медицинской помощи в организациях, оказывающих медицинскую помощь; содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка в соответствии с законодательством Российской Федерации» (Федеральный закон от 07.10.2022 № 394-ФЗ).

Отмеченные изменения направлены на реализацию национальной цели развития по созданию возможностей для самореализации и развития талантов (Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474), которая предполагает увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15 процентов.

Тем не менее, существующие в настоящее время возможности для реализации этой цели урегулированы фрагментарно. Например, отдельно определены механизмы участия народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в охране общественного порядка (Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»), участия добровольных пожарных дружин и команд в профилактике и тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ (Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране») и т. д. В таких условиях проявляется не только разнородность правового режима гражданского участия в общественных процессах, но и проблема соотношения правового статуса вышеуказанных субъектов и добровольцев (волонтеров), организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческих (волонтерских) организаций. Проблема отсутствия единообразного понятийного аппарата препятствует гармоничному развитию гражданского участия в реализации

функций публичной власти по защите общества и государства.

Более того, необходимость решения проблемы, связанной с вопросом создания комплексной научной теории участия институтов гражданского общества в организации общественной безопасности, становится особо актуальной в условиях изменения внешней конъюнктуры, нарастания санкционного давления недружественных государств и соответствующего расширения угроз национальной безопасности.

Реальная консолидация общества, кооперация органов власти и населения особо необходимы в настоящее время, поскольку складывающаяся социальная напряженность в российском обществе является следствием совокупности факторов: бущущей во всем мире 2019–2022 г. пандемии коронавируса COVID-19, сложившейся негативной геополитической обстановки в современном социуме, вызванной, прежде всего, проводимой Российской Федерацией специальной военной операцией, санкций и иных действий недружественных стран, при этом данные негативные явления вкуче друг с другом приобретают синергетический эффект.

В такой экстраординарной ситуации особую роль играют не только институты гражданского общества правоохранительной направленности, но и активность добровольцев, волонтеров, которые образуют различные общественные движения, в том числе по борьбе с пандемией коронавируса, а также оказанию по согласованию с органами публичной власти разнообразной помощи участникам специальной военной операции. По этому поводу уместно привести высказывания Президента РФ на пленарном заседании форума «Всё для победы!»: «Огромную роль в единении, консолидации нашего общества играет сегодня волонтерское движение»¹⁰.

Как свидетельствуют уроки истории, в критические времена, в период различных катаклизмов россияне по своему усмотрению встают на борьбу с различными негативными явлениями, при этом следует отметить — по доброй воле и на безвозмездной основе. Примеры современной России — яркое тому подтверждение. Добровольцы, представители общественности, волонтеры принимают непосредственное участие и проводят разъяснительную работу с гражданами в период режима самоизоляции с целью недопущения нарушений установленных рекомендаций, запретов и ограничений, временно вводимых в целях предотвращения массовых заболеваний. Особое значение деятельность волонтеров приобретает в период внешней военной агрессии, например:

- мобильное приложение «Радар.НФ» позволяет волонтерам сообщить об увиденных беспилотни-

¹⁰ Пленарное заседание форума «Всё для победы!» // Администрация Президента России : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73369> (дата обращения: 02.02.2024).

ках, взрывах, ракетах, неопознанных подозрительных объектах и деятельности диверсионно-разведывательной группы¹¹. Кроме того, использование приложения обеспечивает рассылку уведомлений с информацией по сигналам пользователям¹²;

- программа «Цифровые волонтеры» обеспечивает вовлечение волонтеров в выявление угроз информационной безопасности, недостоверной информации «фейков», оказание содействия институтам гражданского общества в профилактике экстремизма и противодействию идеологии терроризма. За время ее реализации волонтерами выявлено около 170 тысяч угроз информационной безопасности¹³.

Указанные и иные социально значимые действия говорят о патриотизме российского общества, которое оказывает содействие правоохранительным органам в сфере обеспечения безопасности жизни, здоровья, санитарного благополучия и гражданского спокойствия отдельных жителей и всего общества в целом.

Следует обратить внимание, что в обозначенных обстоятельствах объективно необходимым становится расширение механизмов обеспечения общественной безопасности. Одним из таких механизмов, по мнению авторов, может стать системное законодательно урегулированное участие институтов гражданского общества, в том числе волонтеров, в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности. В настоящее время закрепление на конституционном уровне правовых гарантий волонтерской деятельности становится базисом для модернизации статуса добровольцев (волонтеров), организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческих (волонтерских) организаций. При этом следует констатировать, что потенциал института волонтерства в реализации публичных функций действующее законодательство использует не в полном объеме.

По этому поводу следует заметить, что даже на стратегическом уровне Концепция развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2018 № 2950-р, предполагает реализацию различных организационных мероприятий, но не упоминает необходимости совершенствования законодательного регулирования. Более того, как следует из пояснительной записки к тексту ранее упомянутого Федерального закона от 7 октября 2022 года № 394-ФЗ, эти изменения носят «догоняющий характер», что подтверждает отсутствие научно

обоснованной стратегии развития законодательства в сфере участия волонтеров в обеспечении национальной безопасности.

Соответственно, следует отметить возрастающее значение разработки теории участия институтов гражданского общества в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности и ее законодательного воплощения в практику, поскольку в условиях современных угроз национальной безопасности фиксируется переориентация волонтерской деятельности с участия в сферах науки, искусства, обучения и образования на добровольчество в стратегических для защиты суверенитета государства сферах: национальная безопасность, в том числе охрана правопорядка, защита государственной границы, медицинская и продовольственная безопасность и прочее. В условиях недружественных действий иностранных государств, санкционного влияния, военных угроз для российской цивилизации изменяются объективные и субъективные мотивы добровольчества и ополчения [17]. При этом одной только внутренней мотивации и стремления к саморазвитию отдельно взятой личности может быть недостаточно для широкого распространения волонтерского движения. В потенциально опасных областях (при охране общественного порядка, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций) необходимо создание условий деятельности и расширение социальных гарантий со стороны органов власти для соответствующих волонтеров.

Создание теории участия институтов гражданского общества в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности будет способствовать преодолению неопределенности в правовом регулировании форм и механизма гражданского участия в реализации этой публичной функции.

На наш взгляд, для реализации данной цели представляется целесообразным решение комплекса взаимосвязанных задач:

- моделирование системы институтов гражданского общества, оказывающих содействие в обеспечении общественной безопасности, и определение способов их взаимодействия с органами публичной власти при выполнении соответствующих функций;
- определение форм и методов участия отдельных институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности;
- разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства, направленных на построение гармоничного правового регулирования вопросов участия институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности;
- разработка правовых гарантий социальной защищенности членов гражданского общества, участвующих в обеспечении общественной безопасности;
- определение эффективных форм государственной поддержки, обеспечивающих привлечение институтов гражданского общества, оказывающих содействие в обеспечении общественной безопасности.

¹¹ Радар.НФ // Сетевое издание «Информационный ресурс Общероссийского народного фронта»: сайт. URL: <https://onf.ru/radar> (дата обращения: 01.02.2024).

¹² Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2023681918 Российская Федерация. Мобильное приложение «Радар.НФ»: № 2023681318 : заявл. 13.10.2023 : опубл. 19.10.2023 ; заявитель Общероссийское общественное движение «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ». EDN CMLASS.

¹³ Цифровые волонтеры – на пути к цифровой трансформации // АНО «Цифровые волонтеры»: сайт. URL: <https://digital-volunteers.ru> (дата обращения: 01.02.2024).

На особое значение правовой проработки указанных вопросов обращают внимание многочисленные исследователи. Например, Р. Б. Пхитиков подчеркивает «необходимость совершенствования правового регулирования взаимодействия волонтерских организаций с органами внутренних дел и дальнейшей унификации и активизации региональной практики» [18]. Отдельного внимания заслуживает правовое регулирование механизмов страхования жизни волонтеров, их социальной поддержки [19]. Безусловно, в последнее время наблюдаются позитивные изменения в этом направлении, например:

- принят Федеральный закон от 07.10.2022 № 394-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», допускающий предоставление социальных гарантий;
- утверждено Постановление Правительства РФ от 07.03.2023 № 356 «Об утверждении Правил назначения и выплаты компенсации, предусмотренной пунктом 11 статьи 171 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»;
- реализуются отдельные акты субъектов РФ (например, Закон Республики Башкортостан от 27.09.2012 № 587-з «О государственной поддержке благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности в Республике Башкортостан» и указ Губернатора Ульяновской области от 05.06.2020 № 97 «О мерах поддержки волонтеров (добровольцев) в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Ульяновской области»);
- вступил в силу Федеральный закон от 27.11.2023 № 558-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым определены формы поддержки участников добровольческой (волонтерской) деятельности.

Вместе с тем предстоит большая работа по развитию эффективного механизма реализации этих норм и их совершенствованию, например:

- многие акты о социальной поддержке волонтеров содержат положения о выплатах компенсаций в случае получения вреда здоровью или гибели (Постановление Правительства РФ от 07.03.2023 № 356), но не содержат условий о компенсации в случае ущерба имуществу, не определяются условия компенсации расходов, связанных с использованием средств телефонной связи, без которых цифровое волонтерство не представляется возможным;
- Федеральный закон от 27.11.2023 № 558-ФЗ определил, что поддержка участников добровольческой (волонтерской) деятельности может осуществляться в формах финансовой, организационной, информационной, консультационной, имущественной и методической поддержки. При этом содержание каждой из форм поддержки не раскрывается, более того, установлено, что перечень мер поддержки участников добровольческой (волон-

терской) деятельности определяется уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления. Как следствие, может сложиться ситуация дисбаланса в системе поддержки в разных регионах и муниципальных образованиях, что может поднять некоторые социальные противоречия.

Следует признать, что развитию института волонтерства должно способствовать не только формирование комплекса мер финансовой или организационной поддержки, но и преодоление существующих проблем. В этом контексте особый интерес представляет междисциплинарный подход к обоснованию разрабатываемых правовых решений. Результаты различных социологических исследований демонстрируют, что необходимо обеспечить поддержание ценностного ядра, способствующего вовлечению молодежи в волонтерскую деятельность [20]. Кроме того, важным является сохранение высокого уровня мотивации волонтеров и преодоление факторов эмоционального выгорания [21]. Также системообразующим звеном для формирования ответственного волонтерства является обучение действию в стрессовых ситуациях [22].

Поэтому важно при разработке нового национального проекта «Молодежь России» уделить особое внимание формированию комфортной среды для ответственного волонтерства, ведь именно молодые люди являются наиболее активными в выражении своей гражданской позиции, и они должны чувствовать ответственность за развитие государства. В свою очередь, получение статуса волонтера должно гарантировать необходимую подготовку, нацеленность на результат, способность преодолевать эмоционально-психологические трудности. Для этого следует расширять систему обучающих центров, создавать центры реабилитации и формировать эффективные инструменты поддержки волонтеров при их продвижении по работе.

Заключение

В результате проведенного исследования подтверждается наличие тенденции по увеличению общего числа волонтеров и соответствующему расширению негосударственной системы обеспечения общественной безопасности. Значение их участия в обеспечении защищенности государства с большой территорией трудно переоценить, поскольку в большинстве малых населенных пунктов именно гражданское участие гарантирует сохранение правопорядка и своевременную ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

Сделан вывод, что существенным условием, детерминирующим рост внимания к волонтерской деятельности, является конституционализация статуса волонтеров (добровольцев) в 2020 году. В 2022 году на законодательном уровне в «догоняющем» режиме закреплена практика привлечения волонтеров к содействию органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным ор-

ганам в охране общественного порядка и пр. Отдельные акты фрагментарно допускают привлечение волонтеров к обеспечению общественной безопасности. Вместе с тем правовая неопределенность относительно комплексной системы форм и механизма такого участия является препятствием на пути полномасштабного вовлечения волонтерских объединений в организацию общественной безопасности.

Фрагментарность правового регулирования определяется тем, что отдельно определены механизмы участия народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в охране общественного порядка, участия добровольных пожарных дружин и команд в профилактике и тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Более того, не является однозначным соотношение правового статуса вышеуказанных субъектов и добровольцев (волонтеров), организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческих (волонтерских) организаций. Указанная проблема отсутствия единообразного понятийного аппарата препятствует гармоничному развитию гражданского участия в реализации функций публичной власти по защите общества и государства.

По мнению авторов, решению этой проблемы будет способствовать решение комплекса задач:

- моделирование системы институтов гражданского общества, оказывающих содействие в обеспечении общественной безопасности, и определение способов их взаимодействия с органами публичной власти при выполнении соответствующих функций;
- определение форм и методов участия отдельных институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности;
- разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства, направленных на построение гармоничного правового регулирования вопросов участия институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности;
- разработка правовых гарантий социальной защищенности членов гражданского общества, участвующих в обеспечении общественной безопасности;
- определение эффективных форм государственной поддержки, обеспечивающих привлечение институтов гражданского общества, оказывающих содействие в обеспечении общественной безопасности.

Кроме того, предстоит большая работа по развитию эффективного механизма реализации уже существующих норм и их совершенствованию (в части мер социальной поддержки, регулирования финансовой, организационной, информационной, консультационной, имущественной и методической поддержки). ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Позднякова Е. В. Роль гражданского общества в административно-правовой трансформации управления защитой конституционного строя, безопасности и благополучия России // *Бизнес. Образование. Право*. 2020. № 4 (53). С. 302–305. DOI 10.25683/VOLBI.2020.53.453. EDN MRAJDQ.
- [2] Чеминов С. С., Сметанкина Г. И. Проблемы обеспечения пожарной безопасности в сельской местности // *Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций*. 2012. № 1 (3). С. 100–102. EDN WJIAPF.
- [3] Черенков А. Н. Правоохрана как цель создания социально ориентированных некоммерческих организаций // *Право и государство: теория и практика*. 2021. № 3 (195). С. 242–244. DOI 10.47643/1815-1337_2021_3_242. EDN MACWRO.
- [4] Бабикова А. П., Баракина Т. В., Белов А. А. Волонтерская деятельность в образовании: преемственность и новые подходы к реализации в современном обществе: Монография. Барнаул: Алтайский государственный педагогический университет, 2022. 168 с. EDN ROSGGA.
- [5] Федулова И. В. Формирование социально-гражданского потенциала студентов-медиков средствами волонтерской деятельности // *Проблемы современного педагогического образования*. 2022. № 76-2. С. 204–208. EDN HTPPRR.
- [6] Певная М. В. Управление волонтерством: международный опыт и локальные практики: Монография. Екатеринбург: Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2016. 434 с. EDN VQXDAL.
- [7] Горлова Н. И. Волонтерство в России и за рубежом: исторический опыт и современное состояние сохранения культурного наследия: Монография. Краснодар: Кубанский государствен- ный университет, 2020. 158 с. EDN IZSJSI.
- [8] DROTÁROVÁ, J., KAČÍKOVÁ, D., KELEMEN, M., & BODOR, M. (2016). The possibilities of using blended learning in fire safety education. *CBU International Conference Proceedings*, 4, 283–286. <https://doi.org/10.12955/cbup.v4.769>.
- [9] DOBRIN, A., & WOLF, R. (2016). What is known and not known about volunteer policing in the United States. *International Journal of Police Science & Management*, 18(3), 220–227. <https://doi.org/10.1177/1461355716660732>.
- [10] SHACHAR, I. Y., GAZIT, N., & GRASSIANI, E. (2022). 'Weaponized volunteering' and re-considering the volunteering-weaponization divide. *Current Sociology*, 71(2), 199–213. <https://doi.org/10.1177/00113921221095964>.
- [11] HÄLTERLEIN, J., MADSEN, L., SCHUCHARDT, A., PEPPERHOVE, R., & GERHOLD, L. (2017). Integrating volunteers in emergency response: A strategy for increased resilience within german civil security research. In *The Urban Book Series* (pp. 113–128). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-68606-6_8.
- [12] STEPHENS, S., & HAYNIE, L. (2015). Community Volunteers Monitor Water System Security. *Opflow*, 41(8), 8–9. <https://doi.org/10.5991/opf.2015.41.0051>.
- [13] SPENCE, S., & STEPHENS, S. (2014). Protecting our critical infrastructure: A role for community volunteers. *Journal AWWA*, 106(10), 21–23. <https://doi.org/10.5942/jawwa.2014.106.0152>.
- [14] PILEMALM, S. (2019). Using security guards and civil volunteers as first responders in medical emergency response – Tasks, needs, and challenges. *Prehospital and Disaster Medicine*, 34(S1), 175–176. <https://doi.org/10.1017/s1049023x19004035>.
- [15] YANG, F., WANG, S., & ZHANG, Z. (2022). State-enlisted voluntarism in China: The role of public security volunteers in social stability

- maintenance. *The China Quarterly*, (249), 47–67. <https://doi.org/10.1017/s0305741022000017>.
- [16] JOHNSON, K., BANKS, S., ELIZER, A., FRANCK, K., & JARVANDI, S. (2023). Empowering volunteers in a rural community to improve nutrition security. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 55(7), 72. <https://doi.org/10.1016/j.jneb.2023.05.158>.
- [17] ПАНКРАТОВ В. Н., СЫНКОВ Н. В. Добровольчество как форма участия гражданина в защите национальных интересов при децификации на Украине // *Вестник Института мировых цивилизаций*. 2022. Т. 13, № 3 (36). С. 40–49. EDN QAQKQWG.
- [18] ПХИТИКОВ Р. Б. Особенности взаимодействия волонтерских организаций с органами внутренних дел // *Закон и право*. 2023. № 12. С. 71–75. DOI 10.24412/2073-3313-2023-12-71-75. EDN SUQUMR.
- [19] АЮБОВ Э. Н., БУЕВИЧ О. Е., НОВИКОВ О. Н., ПЕРЕГУДОВА Н. В. Основные аспекты привлечения добровольцев (волонтеров) при ликвидации чрезвычайных ситуаций // *Технологии гражданской безопасности*. 2023. Т. 20, № 1 (75). С. 99–106. EDN HWZCAQ.
- [20] ВАСИЛЬЕВА И. В., ЧУМАКОВ М. В., ЧУМАКОВА Д. М. Ценности личности в представлениях о волонтерской деятельности у студентов университетов // *Образование и наука*. 2024. Т. 26, № 2 (2). С. 140–165. DOI 10.17853/1994-5639-2024-2-140-165. EDN UEAVGF.
- [21] МАРТЫНЕНКО А. Б. Разработка инструментария для измерения эмоциональной составляющей волонтерской деятельности и его апробация // *Социологический журнал*. 2023. Т. 29, № 4. С. 8–30. DOI 10.19181/socjour.2023.29.4.1. EDN GHJNHC.
- [22] СУХАРЬКОВА М. П. Практики олимпийского волонтерства в период пандемии в Японии // *Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения*. 2022. Т. 6, № 2. С. 161–168. DOI 10.35634/2587-9030-2022-6-2-161-168. EDN BYKAFT.

REFERENCES

- [1] POZDNYAKOVA, E. V. (2020). The role of civil society in the administrative and legal transformation of management of protection of the constitutional order, security and well-being of Russia. *Business. Education. Right*, (4), 302–305. <https://doi.org/10.25683/VOLBI.2020.53.453>.
- [2] СЕМISOV, S. S., & СМЕТАНКИНА, G. I. (2012). Problems of ensuring fire safety in rural areas. *Modern technologies for civil defense and emergency response*, (1), 100–102. <https://elibrary.ru/wjiapf>.
- [3] СЧЕРЕНКОВ, А. N. (2021). Law enforcement as the goal of creating socially oriented non-profit organizations. *Law and State: Theory and Practice*, (3), 242–244. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2021_3_242.
- [4] БАБИКОВА, А. P., БАРАКИНА, Т. V., & БЕЛОВ, А. A. (2022). *Volunteer activities in education: Continuity and new approaches to implementation in modern society*. Altai State Pedagogical University. <https://elibrary.ru/rossga>.
- [5] ФЕДУЛОВА, I. V. (2022). Formation of social and civic potential of medical students by means of volunteer activity. *Problems of Modern Teacher Education*, (76-2), 204–208. <https://elibrary.ru/hvpr>.
- [6] ПЕВНАЯ, M. V. (2016). *Volunteerism management: international experience and local practices*. Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin. <https://elibrary.ru/vqxdal>.
- [7] ГОРЛОВА, N. I. (2020). *Volunteering in Russia and abroad: historical experience and the current state of cultural heritage preservation*. Kuban State University. <https://elibrary.ru/izjsji>.
- [8] DROTÁROVÁ, J., KAČÍKOVÁ, D., KELEMEN, M., & BODOR, M. (2016). The possibilities of using blended learning in fire safety education. *CBU International Conference Proceedings*, 4, 283–286. <https://doi.org/10.12955/cbup.v4.769>.
- [9] DOBRIN, A., & WOLF, R. (2016). What is known and not known about volunteer policing in the United States. *International Journal of Police Science & Management*, 18(3), 220–227. <https://doi.org/10.1177/1461355716660732>.
- [10] SHACHAR, I. Y., GAZIT, N., & GRASSIANI, E. (2022). 'Weaponized volunteering' and re-considering the volunteering-weaponization divide. *Current Sociology*, 71(2), 199–213. <https://doi.org/10.1177/00113921221095964>.
- [11] HÄLTERLEIN, J., MADSEN, L., SCHUCHARDT, A., PEPPERHOVE, R., & GERHOLD, L. (2017). Integrating volunteers in emergency response: A strategy for increased resilience within German civil security research. In *The Urban Book Series* (pp. 113–128). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-68606-6_8.
- [12] STEPHENS, S., & HAYNIE, L. (2015). Community Volunteers Monitor Water System Security. *Opflow*, 41(8), 8–9. <https://doi.org/10.5991/opf.2015.41.0051>.
- [13] SPENCE, S., & STEPHENS, S. (2014). Protecting our critical infrastructure: A role for community volunteers. *Journal AWWA*, 106(10), 21–23. <https://doi.org/10.5942/jawwa.2014.106.0152>.
- [14] PILEMALM, S. (2019). Using security guards and civil volunteers as first responders in medical emergency response – Tasks, needs, and challenges. *Prehospital and Disaster Medicine*, 34(S1), 175–176. <https://doi.org/10.1017/s1049023x19004035>.
- [15] YANG, F., WANG, S., & ZHANG, Z. (2022). State-enlisted voluntarism in China: The role of public security volunteers in social stability maintenance. *The China Quarterly*, (249), 47–67. <https://doi.org/10.1017/s0305741022000017>.
- [16] JOHNSON, K., BANKS, S., ELIZER, A., FRANCK, K., & JARVANDI, S. (2023). Empowering volunteers in a rural community to improve nutrition security. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 55(7), 72. <https://doi.org/10.1016/j.jneb.2023.05.158>.
- [17] ПАНКРАТОВ, V. N., & СЫНКОВ, N. V. (2022). Volunteerity as a form of citizen's participation in protection of national interests during de-natification in Ukraine. *Bulletin of the Institute of World Civilizations*, 13(3), 40–49. <https://elibrary.ru/qaqkqwg>.
- [18] РКНИКОВ, R. B. (2023). Features of the interaction of volunteer organizations with the internal affairs bodies. *Law and Legislation*, (12), 71–75. <https://doi.org/10.24412/2073-3313-2023-12-71-75>.
- [19] АЮБОВ, E. N., БУЕВИЧ, O. E., НОВИКОВ, O. N., & ПЕРЕГУДОВА, N. V. (2023). Main aspects of attracting volunteers in emergency response. *Civil Security Technology*, 20(1), 99–106. <https://elibrary.ru/hwzcaq>.
- [20] VASILYEVA, I. V., CHUMAKOV, M. V., & CHUMAKOVA, D. M. (2024). Personal values in the perceptions of volunteer activities among university students. *Education and Science Journal*, 26(2), 140–165. <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2024-2-140-165>.
- [21] МАРТЫНЕНКО, A. B. (2023). Developing and testing tools for measuring the emotional dimension of volunteering. *Sociological Journal*, 29(4), 8–30. <https://doi.org/10.19181/socjour.2023.29.4.1>.
- [22] СУХАРЬКОВА, M. P. (2022). Practices of olympic volunteering during a pandemic in Japan. *Bulletin of Udmurt University. Sociology. Political Science. International Relations*, 6(2), 161–168. <https://doi.org/10.35634/2587-9030-2022-6-2-161-168>.