

УДК 342.9

**О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА»
(В ПРЕДДВЕРИИ РАССМОТРЕНИЯ В ПЕРВОМ ЧТЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

**On the Project of Federal Law "On the Citizen's Partipation
in the Public Order Security" (on the Threshold of Consideration
in the First Reading by the State Duma of the RF Federal Assembly)**

В. Б. Гайдов – начальник управления правового регулирования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности договорно-правового департамента МВД России, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва)

V. B. Gaidov – Head of the Management Department of the Legal Public Order Security Regulation and Public Security Assuring of the RF Interior Ministry Contract Law Department, Candidate of Law Sciences, Associate Professor (Moscow)



Аннотация. В статье подвергаются анализу принятые в субъектах Российской Федерации нормативные правовые акты, предусматривающие участие граждан в охране общественного порядка, исследуется организация в регионах охраны общественного порядка во взаимодействии с народными дружинами, студенческими отрядами, казачьими формированиями. Рассматривается зарубежный опыт. Сформулированы аргументированные предложения по совершенствованию проекта закона об участии граждан в охране общественного порядка.

The article deals with the analysis of the legal normative acts adopted in the RF subjects, the acts providing for the citizens' participation in the public order security in cooperation with public bodyguards, students' detachments, Cossack formations. The international experience is considered. Some arguments for improvement of the law project on the citizens' participation in the public order security have been formulated.

Ключевые слова: общественный порядок, охрана общественного порядка, предупреждение правонарушений, народная дружина.

Public order, public order security, prevention of offences, public bodyguards.

Начиная с середины 1990-х гг. органами государственной власти Российской Федерации предпринимались неоднократные попытки придать процессу участия населения в охране общественного порядка и борьбе с преступностью законодательную основу.

Так, в 1996 г. депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации М. С. Гучериев, С. А. Карапетян, С. Б. Попов, В. Д. Рожков, Р. В. Чистоходова разработали проект федерального закона «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении правопо-

рядка»¹, который 27 января 1999 г. был принят Государственной Думой в окончательной редакции и одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 февраля того же года. В дальнейшем закон был отклонен Президентом России. Основанием для отклонения явилось признание отдельных положений проекта федерального закона (в частности, в части полномочий членов народных дружин) не соответствующими нормам Конституции Российской Федерации, противоречащими ряду федеральных законов, что создавало реальную возможность нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В 2002 г. была предпринята еще одна попытка законодательно урегулировать данную сферу правоотношений. Субъектом законодательной инициативы выступило Законодательное собрание Краснодарского края. Законопроект «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка» не был поддержан Правительством Российской Федерации. По его мнению, в законопроекте не были в полной мере урегулированы вопросы участия граждан в охране общественного порядка, недостаточно раскрыты положения о руководстве и подчиненности общественных органов охраны правопорядка, социальной защищенности граждан, участвующих в охране общественного порядка, финансировании такой деятельности, а также вопросы применения физической силы и специальных средств. 16 сентября 2005 г. данный законопроект был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Такая же участь 12 марта 2013 г. постигла и проект федерального закона № 146414-5 «Об участии граждан в охране общественного порядка»², внесенный группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие федерального законодательства, активность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и населения по возрождению общественных объединений правоохранительной направленности отмечается практически по всем направлениям обеспечения правопорядка.

В субъектах Российской Федерации принято 63 закона об участии граждан в охране общественного порядка (в Республиках Дагестан, Карелия, Саха (Якутия), Татарстан, Хакасия, Удмуртской, Чеченской, Чувашской Республиках, Алтайском, Камчатском, Пермском краях, Белгородской, Брянской, Вологодской, Воронежской, Кировской, Курской, Орловской, Московской, Нижегородской, Пензенской, Ростовской, Рязанской, Тверской, Ульяновской областях, городах Москве, Санкт-Петербурге и др.).

В г. Москве действует Закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 9 «Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка»³. Он устанавливает правовые основы, принципы и формы добровольного участия жителей г. Москвы в охране общественного порядка, оказании содействия органам внутренних дел.

Формами участия жителей города Москвы в охране общественного порядка являются: непосредственная реализация жителями города Москвы своих прав на защиту от противоправных посягательств; содействие, в том числе индивидуальное, органам внутренних дел в распространении правовых знаний и проведении профилактической работы по предупреждению правонарушений; членство или участие в общественных объединениях, уставные цели которых предусматривают оказание содействия органам внутренних дел; внештатное сотрудничество с органами внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации; работа в составе Московской городской народной дружины; участие в деятельности общественного пункта охраны порядка; оказание иной помощи органам внутренних дел в формах, не запрещенных законодательством.

Кроме того, в Москве еще два закона регламентируют вопросы участия граждан в охране правопорядка: от 26 июня 2002 г. № 36 «О Московской городской народной дружине»⁴ и от 10 декабря 2003 г. № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве»⁵.

В Камчатском крае, согласно Закону Камчатского края от 18 сентября 2008 г. № 123 «Об участии граждан Российской Федерации

¹ Доступ из СПС «Гарант».

² Доступ из СПС «Гарант».

³ См.: *Ведомости* Моск. гор. Думы. 2001. № 5, ст. 43.

⁴ См.: *Ведомости* Моск. гор. Думы. 2002. № 8, ст. 162.

⁵ См.: *Вестн. мэра и правительства Москвы*. 2004. 4 февр.

в охране общественного порядка на территории муниципальных образований в Камчатском крае»⁶, вопросы привлечения населения к участию в охране правопорядка решаются на муниципальном уровне путем привлечения к индивидуальному и коллективному участию граждан в охране общественного порядка. Среди индивидуальных форм законодательство устанавливает такие, как непосредственная реализация гражданами своих прав на защиту от противоправных посягательств, содействие правоохранительным органам в распространении правовых знаний и проведения профилактической работы по предупреждению правонарушений, оказания им иной помощи в формах, не запрещенных законом. Коллективное участие в охране общественного порядка на территориях муниципальных образований осуществляется путем создания общественных объединений, уставные цели которых предусматривают оказание содействия правоохранительным органам в вопросах охраны общественного порядка, а также пунктов охраны общественного порядка.

В Орловской области, в соответствии с Законом Орловской области от 9 июня 2001 г. № 208-ОЗ «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Орловской области»⁷, основной формой участия граждан в охране общественного порядка законодательство устанавливает организацию народных дружин, которые создаются по месту жительства, работы или учебы граждан, на части муниципального образования для содействия органам государственной власти и местного самоуправления в предупреждении правонарушений, охране общественного порядка.

В отдельных субъектах Российской Федерации участие граждан в обеспечении правопорядка регулируется подзаконными актами высших должностных лиц и органов исполнительной власти (в Красноярском, Краснодарском краях, Волгоградской, Астраханской, Челябинской, Омской, Тамбовской областях и др.).

В Ульяновске благодаря заинтересованности и инициативе региональных органов государственной власти и, прежде всего, губернатора – председателя правительства Ульяновской области С. И. Морозова при поддержке Комитета Го-

сударственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции, Министерства внутренних дел Российской Федерации в октябре 2012 г. состоялся уже второй Всероссийский форум добровольных дружин. География форумов достаточно широкая – от Хабаровска и Ханты-Мансийска до Чечни и Кабардино-Балкарии.

Актуальность участия граждан в обеспечении правопорядка подтверждается социологическими исследованиями. Так, по данным Фонда общественного мнения, большинство россиян (71 % опрошенных) считают, что граждане должны сотрудничать с правоохранительными органами. При этом 41 % респондентов считают, что нужно это делать постоянно, 26 % – лишь в исключительных случаях, 54 % опрошенных полагают, что если граждане будут сообщать об известных им правонарушениях в правоохранительные органы, то уровень преступности снизится. В то же время свыше половины россиян (54 %) убеждены, что сотрудничество граждан с правоохранительными органами не должно быть бескорыстным.

В последние годы отмечается повышение уровня активности и результативности деятельности добровольных объединений граждан по охране общественного порядка, улучшение взаимодействия их с правоохранительными органами. Анализ функционирования общественных объединений, принимающих участие в обеспечении правопорядка, показывает, что в настоящее время на территории Российской Федерации действуют более 45 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, численность которых составляет более 454 тыс. человек, в том числе в 14,2 тыс. народных дружин – около 190 тыс., в 895 казачьих дружинах – 62 тыс. Более 42 тыс. граждан являются внештатными сотрудниками полиции.

Членами общественных объединений и внештатными сотрудниками полиции во взаимодействии с сотрудниками органов внутренних дел проводится работа по поддержанию общественного порядка на улицах и в других общественных местах по предупреждению и пресечению административных правонарушений, раскрытию преступлений. С их участием в 2012 г. раскрыто 32 411 преступлений, выявлено 459 632 ад-

⁶ См.: *Офиц. ведомости*. 2008. 30 сент.

⁷ См.: *Орлов. правда*. 2001. 19 июня.

министративных правонарушения, задержано 357 526 правонарушителей.

Основными направлениями деятельности указанных общественных объединений являются: участие в охране общественного порядка в населенных пунктах, на транспортных магистралях, в местах массового отдыха граждан, при проведении массовых культурных и спортивных мероприятий; содействие правоохранительным органам в борьбе с отдельными видами преступлений; предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних и детской безнадзорности; индивидуально-воспитательная работа в отношении лиц, состоящих на профилактических учетах полиции; воспитание граждан в духе уважения к закону и нетерпимости к антиобщественным проявлениям; помощь правоохранительным органам в выполнении задач по поддержанию правопорядка при стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях.

Наряду с общественными объединениями, принимающими непосредственное участие в охране общественного порядка, создаются социально-профилактические центры в микрорайонах, советы профилактики в производственных, коммерческих и других организациях, общественные инспекции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, советы старост при сельских администрациях, комиссии содействия семье и школе, отряды содействия полиции и др.

Большое внимание органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления уделяется привлечению молодежи для обеспечения охраны общественного порядка. Принимаются меры по активизации студенческих отрядов правоохранительной направленности. Так, на территории г. Воронежа осуществляют свою деятельность 4 оперативных студенческих отряда. В Республике Татарстан члены молодежных и студенческих объединений оказывают постоянное содействие полиции в раскрытии преступлений и пресечении административных правонарушений.

Современное зарубежное законодательство предоставляет множество возможностей по улучшению сотрудничества между полицией и населением. Участие граждан предусматривается в индивидуальных и коллективных формах. Индивидуальное участие граждан может осуществляться в виде долгосрочного сотрудничества в рамках института добровольных по-

мощников полиции, а также как одномоментная помощь, выражающаяся в сообщении полиции о противоправном поведении, замеченных подозрительных предметах и подозрительных лицах. Среди коллективных форм участия за рубежом используются такие формы, как создание пунктов по обеспечению правопорядка и предупреждению преступности, формирование полицейского резерва (помощников), организация патрулирования общественных мест, создание добровольных дружин и др.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует, что иностранные государства, практикующие привлечение граждан к участию в обеспечении правопорядка, адаптировали к своим условиям формы участия граждан, ранее используемые в СССР. Наибольший интерес представляет опыт США и Японии.

Успешнее всего функционирует система обеспечения правопорядка и общественной профилактики в Японии, где особое внимание уделяется разработке местных научных (криминологическое диагностирование состояния преступности) и прикладных (разработка предложений по обеспечению правопорядка и предупреждению преступности) локальных программ.

Наряду с локальными программами разработаны модели муниципальных программ. В их реализации принимают участие граждане районов. Кроме того, в Японии активно действует Ассоциация обеспечения правопорядка и предупреждения преступности, которая, по существу, является государственно-общественной организацией. Ее подразделения осуществляют деятельность при каждом отделении полиции. Низовыми звеньями являются пункты связи предупреждения преступности. Один такой пункт приходится на 50 семей. Дежурные информируют полицию о происшествиях, в том числе несчастных случаях, распространяют среди населения разнообразную информацию, касающуюся обеспечения правопорядка и предупреждения преступности, сообщают полиции о пожеланиях граждан относительно мероприятий по патрулированию и предупреждению преступлений, проводят беседы. Пункты по обеспечению правопорядка и предупреждению преступности работают в тесном контакте с квартальными комитетами самоуправления.

Помимо патрулирования и предупреждения преступности по месту жительства в последнее время большое значение придается этой дея-

тельности по месту работы и учебы. С целью оказания содействия полиции в предупреждении и раскрытии преступлений на предприятиях создаются организации по обеспечению правопорядка и предупреждению преступности. Предупреждением преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних занимается Ассоциация «Старшие братья и сестры», Ассоциация родителей и учителей. Структурные подразделения указанных ассоциаций действуют во всех префектурах Японии.

В США отмечается расширение масштабов привлечения граждан к обеспечению правопорядка и профилактики преступлений. Основой необходимости привлечения граждан к обеспечению общественной безопасности является принцип невозможности достижения необходимого уровня безопасности личности, общества и государства только силами полиции.

Участие населения предусматривается в индивидуальных и коллективных формах. Индивидуальное участие граждан осуществляется в рамках института добровольных помощников полиции, по существу, являющегося филиалом движения скаутов. Добровольные помощники действуют под руководством отделов полиции по связи с общественностью.

Стимулирование активности граждан ведется на основе разрабатываемых программ. В настоящее время действуют программы наблюдения жителей за домами соседей, сообщения в полицию о совершаемых преступлениях и т. д., одной из форм реализации которых является активное патрулирование, осуществляемое жителями района. Кроме того, существуют программы, поддерживающие объединения граждан правоохранительной направленности. К одной из таких программ относится формирование полицейского резерва (помощников), в состав которых включаются гражданские лица, выполняющие на добровольной безвозмездной основе обязанности по обеспечению правопорядка. Члены этих формирований носят полицейскую форму, наделяются практически такими же, как и полицейские-профессионалы, правами по пресечению правонарушений, несут дежурство, имея при себе принадлежащее им на законных основаниях огнестрельное оружие. Обладая высоким авторитетом в глазах общества, эти объединения рассматриваются как средство формиро-

вания широкого слоя законопослушных граждан и мощный фактор патриотического воспитания населения.

Отличительными особенностями таких формирований населения в зарубежных странах является постоянное непосредственное руководство их деятельностью со стороны представителей государства, чаще всего должностных лиц правоохранительных органов, высокая степень их правовой и социальной защищенности в сочетании с повышенной ответственностью за соблюдением законодательных норм.

В настоящее время, когда субъекты Российской Федерации активно реализуют свое право на опережающее правотворчество по предметам совместного ведения, к которым относятся и вопросы охраны правопорядка, все более актуальной становится проблема ликвидации разрозненности законодательных основ обеспечения участия граждан в охране правопорядка.

В целях преодоления данных обстоятельств группой депутатов Государственной Думы внесен проект федерального закона № 238654-6 «Об участии граждан в охране общественного порядка», который вобрал в себя все законотворческие наработки, имеющиеся на федеральном и региональном уровнях по вопросам правового регулирования участия граждан и общественных объединений в обеспечении правопорядка, результаты научных исследований по данной тематике, отдельные положения государственного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации в 2006 году»⁸, данные о дореволюционном и советском опыте законодательного разрешения проблем участия населения в поддержании общественного порядка, а также сведения о зарубежной практике в данном виде деятельности.

Проект федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» носит рамочный характер и призван закрепить на федеральном уровне правовую основу, принципы, направления и формы участия граждан в обеспечении правопорядка. В законопроекте также определяются гарантии правовой и социальной защищенности граждан, участвующих в обеспечении правопорядка. В то же время в проекте федерального закона учитывалось, что на современном этапе развития федератив-

⁸ См.: *О состоянии законодательства в Российской Федерации* : докл. Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 2006 г. / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М. : Совет Федерации, 2007.

ной реформы пришло сознание недопустимости чрезмерной централизации компетенции на федеральном уровне, в том числе и в сфере привлечения населения к участию в обеспечении правопорядка.

Концепция законопроекта исходит из того, что участие граждан в охране общественного порядка осуществляется в пяти основных формах, представляющих собой:

– *содействие полиции и другим правоохранительным органам*, которое предполагает право граждан на добровольной основе участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых полицией и иными правоохранительными органами, а также по приглашению полиции и других правоохранительных органов участвовать в работе их координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов;

– *участие в добровольческой деятельности по поиску лиц, пропавших без вести*, которое представляет собой добровольное участие граждан в мероприятиях по поиску пропавших без вести лиц, жизни и здоровью которых может угрожать опасность или в отношении которых могут совершаться противоправные деяния;

– *сотрудничество на внештатной основе с полицией*, когда граждане на добровольной и долговременной основе, являясь внештатными сотрудниками полиции, участвуют в охране общественного порядка;

– *участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности*, сформированных по их инициативе для участия в охране общественного порядка в пределах территории проживания, нахождения собственности, работы или учебы;

– *участие граждан в деятельности народных дружин* на территории поселений или городских округов во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, полицией и иными правоохранительными органами.

В законопроекте раскрываются названные формы участия граждан в охране общественного порядка. Подробно регламентируется правовое положение, а также порядок создания и организации деятельности народных дружин. Значительное внимание уделено вопросам правовой

и социальной защищенности граждан, участвующих в охране общественного порядка.

Вместе с тем к законопроекту имеется ряд замечаний, высказанных различными органами государственной власти на этапе его проработки к принятию в первом чтении Государственной Думой.

Так, нуждается в уточнении предмет правового регулирования, поскольку, как следует из п. 1 ст. 1 законопроекта, субъектами правоотношений, возникающих в связи с участием в охране общественного порядка, являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Предоставление права иностранным гражданам и лицам без гражданства участвовать в охране общественного порядка, в том числе путем создания общественных объединений правоохранительной направленности, авторами законопроекта и нормами законодательства Российской Федерации не обуславливаются.

Для обеспечения однородности предмета правового регулирования с учетом подготовленного Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)»⁹ полагаем целесообразным из проекта федерального закона исключить положения, регулирующие добровольческую деятельность по поиску лиц, пропавших без вести.

Не нашли в законопроекте своего отражения вопросы, связанные с медицинским освидетельствованием граждан, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, подготовкой народных дружинников и их проверке на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, осуществлением в установленном законодательством Российской Федерации порядке общественного и судебного контроля, а также прокурорского надзора, необходимостью уведомления полиции (органов прокуратуры) о случаях применения народным дружинником физической силы и последствиях ее применения.

В законопроекте предусмотрено ведение федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел реестра общественных объединений правоохранительной направленности и реестра народных дружин. Вместе с тем цель ведения указанных реестров и правовые

⁹ Доступ из СПС «Гарант».

последствия включения (невключения) в них организаций в тексте законопроекта не нашли отражения.

В статье 22 законопроекта содержатся особенности создания и деятельности народных дружин из числа членов казачьих обществ. В то же время Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»¹⁰ и постановлением Правительства Российской Федерации 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»¹¹ вопросы участия членов казачьих обществ в охране общественного порядка в полной мере урегулированы.

Право члена казачьего общества осуществлять деятельность по охране общественного порядка связывается Федеральным законом «О государственной службе российского казачества» с внесением казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Между тем в законопроекте не указано на необходимость внесения казачьего общества в указанный реестр для участия его членов в охране общественного порядка. Это фактически свидетельствует об установлении законопроектом возможности участия членов казачьего общества в такой деятельности независимо от внесения казачьего общества в соответствующий реестр, что представляет-

ся необоснованным исключением для указанных лиц.

Согласно положениям законопроекта народные дружинники выполняют обязанности по охране общественного порядка в форме одежды, установленной для членов данного казачьего общества, с использованием символики народного дружинника. Вместе с тем, в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 2010 г. № 171 «О форме одежды и знаках различия по чинам членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»¹², право ношения форменной одежды связано с внесением казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

По законопроекту был высказан ряд других замечаний, в том числе и юридико-технического характера.

Несмотря на имеющиеся критические высказывания в адрес законопроекта, его актуальность не может быть подвергнута сомнению. Принятие проекта федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» позволит включить в обеспечение правопорядка на добровольной основе максимально возможное количество заинтересованных граждан, создать условия для защиты гражданами прав и свобод в сфере общественного порядка, будет способствовать наведению должного правопорядка в общественных местах.

¹⁰ См.: *Рос. газ.* 2005. 8 дек.

¹¹ См.: *Рос. газ.* 2010. 5 марта.

¹² См.: *Рос. газ.* 2010. 11 февр.