

УДК 343.85
ББК 67.515

В.И. Третьяков
*доктор юридических наук, профессор,
Волгоградская академия МВД России*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Появление проекта Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» в полной мере продиктовано временем, поскольку стремление России к построению правового государства обуславливает необходимость законодательной регламентации любой деятельности, связанной с выполнением правоохранительных функций. Всецелого одобрения заслуживают положения Законопроекта, в которых даются законодательные формулировки видов деятельности по охране общественного порядка. Серьезным стимулирующим эффектом будут обладать нормы, закрепленные в гл. 4 «Правовая и социальная защита граждан, участвующих в охране общественного порядка» Законопроекта. Все эти меры в их совокупности действительно помогут привлечь к охране общественного порядка людей, способных по своим деловым, личным качествам и состоянию здоровья оказывать помощь полиции и населению. Вместе с тем структура Законопроекта и техника построения ряда его норм выглядят не всегда удачными. Определенные опасения вызывают изначально заложенные в Законопроекте противоречия отдельных его норм действующему законодательству. Одновременно нуждается в редактировании и употребляемая в Законопроекте терминология. Разработка и принятие Законопроекта, подробно регламентирующего на федеральном уровне порядок и условия участия граждан в охране общественного порядка, – это крайне важная и нужная задача, стоящая перед законодателем. Принятие Законопроекта с учетом наших поправок не только создаст твердую правовую базу деятельности граждан, добровольно решивших принимать участие в охране общественного порядка, но и станет еще одним элементом системы охраны общественного порядка в нашей стране.

Ключевые слова: преступность; детерминанты преступности; противодействие преступности; криминология закона; новеллизация закона об охране общественного порядка.

V.I. Tret'yakov
*Doctor of Law, Professor,
Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia*

INITIATIVES OF THE STATE DUMA OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF RUSSIAN FEDERATION ON CITIZENS' PARTICIPATION IN LAW-ENFORCEMENT ACTIVITY

Draft federal law on citizens' participation in law-enforcement activity is defined by the epoch because Russia's tendency to legal state stipulates necessity for legal regulation of any kind of activity related to law-enforcement functions. Draft federal law's ideas on law-enforcement activities merit approval. Chapter 4 regulations (Legal and social protection of citizens participating in in law-enforcement activity) will have a significant stimulating effect. All these measures will really help people get engaged into law-enforcement activities. However, the structure of the draft law and some of its regulations techniques do not seem good enough. Some controversy between draft laws' regulations is disturbing. Terms used in the draft law also need to be edited. Federal Law on citizens' participation in law-enforcement activity's development and adoption is a very important and needed task for a legislator. This law adoption (with consideration to our amendments) will set a legal base for citizens' activity in law-enforcement and will become one more element law-enforcement system in Russia.

Key words: crime; crime determinants; crime counteraction; криминология закона; law on public order maintenance novellization.

Желание граждан помогать правоохранительным органам в охране общественного порядка по месту пребывания, работы или учебы является основой соблюдения их прав и свобод в любом цивилизованном обществе. Именно так проявляется гражданская позиция людей, ответственно относящихся к своему поведению, стремящихся к соблюдению правопорядка в общественных местах. Появление проекта Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» [8] в полной мере продиктовано временем, поскольку стремление России к построению правового государства обуславливает необходимость законодательной регламентации любой деятельности, связанной с выполнением правоохранительных функций [2; 9]. Тем более что с момента принятия и вступления в силу в 1995 г. Федерального закона «Об общественных объединениях» федеральные нормативно-правовые акты в этой сфере были отменены [6; 7].

Всецелого одобрения заслуживают положения Законопроекта, в которых дается законодательное определение видов деятельности по охране общественного порядка: «добровольческая деятельность», «сотрудничество на внештатной основе с полицией», «деятельность общественных объединений правоохранительной направленности», «деятельность народных дружин»; участников деятельности по охране общественного порядка: «доброволец», «внештатный сотрудник полиции», «народный дружинник», а также соответствующих организаций: «общественное объединение правоохранительной направленности», «народная дружина».

Серьезным стимулирующим эффектом будут обладать нормы, закрепленные в гл. 4 «Правовая и социальная защита граждан, участвующих в охране общественного порядка». Особо стоит выделить положения о материальном поощрении деятельности народных дружинников органами государственной власти и органами местного самоуправления; личном страховании и предоставлении проездных билетов на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения народным дружинникам во время исполнения ими своих обязанностей и т.д. Особые преференции гарантируются народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции, участвующим в охране общественного порядка более двух лет. По истечении указанного срока данные граждане будут наделяться

правом на поступление в образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел вне конкурса в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, при условии успешного прохождения вступительных испытаний.

Все эти меры в их совокупности действительно помогут привлечь к охране общественного порядка людей, способных по своим деловым, личным качествам и состоянию здоровья оказывать помощь полиции и населению. Вместе с тем структура Законопроекта и техника построения ряда его норм вызывают у нас некоторые сомнения. Так, гл. 2 называется «Формы участия граждан в охране общественного порядка» и состоит из пяти входящих в нее статей. Глава начинается со ст. 7, имеющей такое же название, как и у главы – «Формы участия граждан в охране общественного порядка», что вряд ли стоит признать обоснованным. Статья 7 содержит следующий перечень форм участия граждан в охране общественного порядка: содействие полиции и другим правоохранительным органам; участие в добровольческой деятельности по поиску лиц, пропавших без вести; сотрудничество на внештатной основе с полицией; участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности; участие в деятельности народных дружин.

Однако статьи, входящие в гл. 2, посвящены описанию только первых четырех форм, в то время как «Порядок создания и деятельности народных дружин» регламентируется гл. 3 и двенадцатью входящими в нее статьями, а это несколько не вписывается в общую логику Законопроекта. Полагаем, было бы более правильным рассмотреть все пять форм участия граждан в охране общественного порядка в рамках одной главы, а ст. 7 назвать «Перечень форм участия граждан в охране общественного порядка».

Кроме того, не всегда последовательной выглядит формулировка самих норм Законопроекта. Например, при описании форм участия граждан в охране общественного порядка (гл. 2 и 3) законодатель в некоторых статьях указал только права участников (ст. 8 «Содействие полиции и другим правоохранительным органам»), в некоторых – права и обязанности участников (ст. 9 «Добровольческая деятельность по поиску лиц, пропавших без вести» и

ст. 10 «Сотрудничество на внештатной основе с полицией»), а в остальных – права, обязанности и основные направления деятельности (ст. 11 «Участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности» и ст. 12 «Создание и организация деятельности народных дружин»). Считаем такое строение Законопроекта нецелесообразным, поскольку все формы участия граждан в охране общественного порядка требуют четкой регламентации прав, обязанностей и основных направлений деятельности ее участников.

Определенные опасения у нас вызывают изначально заложенные в Законопроекте противоречия отдельных его норм действующему законодательству. Причем при таких противоречиях нормы Законопроекта все равно не будут применяться в силу того, что имеющиеся общие правила поглощают частные случаи, описанные в Законопроекте. Так, в Законопроекте законодатель иногда ставит граждан, принимающих участие в охране общественного порядка, в заранее невыгодное положение по отношению к другим гражданам и тем более к правонарушителю или преступнику. С одной стороны, законодатель среди основных направлений деятельности общественных объединений правоохранительной направленности (п. 2 ч. 3 ст. 11 Законопроекта) и народных дружин (п. 2 ч. 8 ст. 12 Законопроекта) выделяет их участие в предупреждении и пресечении правонарушений; обязывает внештатных сотрудников полиции (п. 4 ч. 6 ст. 10 Законопроекта) и народных дружинников (п. 5 ч. 1 ст. 17 Законопроекта) принимать меры к предотвращению и пресечению правонарушений, задержанию лиц, их совершивших.

Как известно, предотвращение преступления или правонарушения – это деятельность, направленная против задуманного, но еще не совершенного личностью деяния на стадии приготовления к его совершению; пресечение преступления или правонарушения – это деятельность, направленная на прекращение происходящего деяния на стадии покушения на его совершение [3]. Следовательно, эти виды деятельности, не говоря уже о задержании правонарушителей или преступников, предполагают осуществление активных поступков. С другой стороны, законодатель запрещает народным дружинникам применять физическую силу для пресечения правонарушений, за исключением случаев необходимой обороны или крайней необходимости, а также иметь при

себе оружие самообороны. Упоминание случаев необходимой обороны или крайней необходимости, по нашему мнению, в Законопроекте излишне, поскольку право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, гарантировано гражданам Российской Федерации ч. 2 ст. 45 Конституции России. А УК РФ в гл. 8 дает исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих преступность деяния: необходимая оборона (ст. 37); причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38); крайняя необходимость (ст. 39); физическое или психическое принуждение (ст. 40); обоснованный риск (ст. 41); исполнение приказа или распоряжения (ст. 42). Соответственно, право на необходимую оборону или действия в условиях крайней необходимости, равно как и право на задержание преступника, по действующему законодательству принадлежит всем без исключения гражданам, а не только народным дружинникам.

Таким образом, запрещая народным дружинникам применять физическую силу для пресечения правонарушений, законодатель сознательно ущемляет их конституционные права. Необоснован и запрет на ношение полученного на законных основаниях оружия самообороны. Во-первых, в данном случае термин «оружие самообороны» требует некоторых пояснений: имеется ли здесь в виду огнестрельное оружие, или холодное оружие, или электрошокер, или газовый баллончик, или что-либо еще. Во-вторых, если обычным гражданам закон не запрещает иметь при себе оружие самообороны, то и гражданам, принимающим участие в охране общественного порядка, законодатель тем более не должен запрещать этого делать, учитывая их повышенную виктимность при выполнении взятых на себя полномочий.

Полагаем, анализируемый Законопроект требует серьезной корректировки в части исключения положений, противоречащих Конституции России и действующему законодательству. Одновременно нуждается в редактировании и употребляемая в Законопроекте терминология, связанная с предупреждением, предотвращением и пресечением правонарушений.

Устоявшимся в криминологии является мнение, согласно которому предупреждение преступности включает в себя три элемента: профилактику, предотвращение и пресечение преступлений [1; 4]. Характерная особенность

анализируемого Законопроекта заключается в полном отсутствии в нем упоминаний о профилактической деятельности граждан, принимающих участие в охране общественного порядка, в то время как именно это направление их работы, по нашему убеждению, основное, наиболее важное и перспективное. Ведь деятельность граждан по предотвращению и пресечению правонарушений – это скорее исключение, реализуемое в отсутствие сотрудников правоохранительных органов, на которых лежит данная прямая обязанность.

Именно профилактические мероприятия граждан, принимающих участие в охране общественного порядка, должны способствовать созданию ощущения защищенности населения в местах проживания, работы, учебы. Залогом успеха граждан, принимающих участие в охране общественного порядка, должна стать демонстрация своей деятельности и разъяснительная работа среди всех слоев населения. Граждане, принимающие участие в охране общественного порядка в местах своего проживания, работы, учебы, лучше любого сотрудника правоохранительных органов знают возможности и способности всех членов рабочего или учебного коллектива, а также людей, проживающих на определенной территории. Граждане, принимающие участие в охране общественного порядка, – это, как правило, наиболее активные, коммуникабельные люди, с которыми контактирует большинство членов этих групп.

Поэтому основой создания чувства защищенности у населения будет личный контакт с такими правозащитниками и быстрая возможность доступа к их помощи. Учитывая выявленные нами недостатки Законопроекта, предлагаем изложить его нормы в следующей редакции:

- п. 2 ч. 3 ст. 11 – «участие в предупреждении правонарушений»;
- п. 2 ч. 8 ст. 12 – «участие в предупреждении правонарушений на территории муниципальных образований».

Вместе с тем было бы правильным дополнить ч. 1 ст. 8, ч. 5 ст. 10, ч. 8 ст. 11 и ст. 16 Законопроекта новым пунктом с формулировкой «проводить профилактическую работу с лицами, склонными к совершению правонарушений; воспитательную работу с несовершеннолетними, беседовать с их родителями; разъяснять гражданам нормы действующего законодательства». Это позволило бы в полной мере использовать превентивный потенциал общественности. Оправданной мерой по стимулированию предприятий, учреждений и организаций к оказанию организационной и материально-технической помощи гражданам в участии в охране общественного порядка могло бы стать предоставление этим предприятиям, учреждениям и организациям соответствующих налоговых льгот, что, несомненно, подтолкнуло бы их к созданию подобных формирований в своей структуре.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что разработка и принятие Законопроекта, подробно регламентирующего на федеральном уровне [8] порядок и условия участия граждан в охране общественного порядка, – это крайне важная и нужная задача, стоящая перед законодателем. Принятие Законопроекта с учетом наших поправок не только создаст твердую правовую базу деятельности граждан, добровольно решивших принимать участие в охране общественного порядка, но и станет еще одним элементом системы охраны общественного порядка в нашей стране. Анализируемый нормативно-правовой акт обратит еще раз внимание на необходимость всестороннего взаимодействия общественности с правоохранительными органами, расширение контактов и обмена мнениями по поводу модернизации работы федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел. Все это позволит существенно повысить безопасность жизни людей в населенных пунктах, а также положительным образом скажется на авторитете правоохранительных органов в целом.

ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеева А.П., Бабошкин П.И. Понятие противодействия преступности / А.П. Алексеева, П.И. Бабошкин // Юрист-Правовед. – 2008. – № 3 (28). – С. 33–35.
2. Алексеева А.П. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации (кадровый профессионализм, открытость для доверия и оптимизация): проблемы и перспективы реализации / А.П. Алексеева // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2012. – № 4 (22). – С. 16–20.
3. Алексеева А.П. «Противодействие» преступности и его отличие от других смежных понятий / А.П. Алексеева // Российский криминологический взгляд. – 2006. – № 4. – С. 159–163.
4. Криминология и профилактика преступлений / под ред. А.И. Алексеева. – М., 1989.

5. О добровольной народной дружине Волгограда [Электронный ресурс] : постановление Волгоград. горсовета народ. депутатов № 20/117 от 29.01.1997 г. // RUSOUTH.info. Южный федеральный округ России : сайт. – Режим доступа: <http://www.rusouth.info/territory3/pack2d/paper-bfotbp.htm>.
6. Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка : указ Президиума Верхов. Совета СССР № 6007-VIII от 20.05.1974 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1974. – № 22. – Ст. 326.
7. Об общественных объединениях : федер. закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 20.08.2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
8. Об участии граждан в охране общественного порядка [Электронный ресурс] : проект Федер. закона № 238654-6 от 13.03.2013 г. // Государственная Дума : офиц. сайт. – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=238654-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=238654-6&02).
9. Рудковский В.А., Ходарева Т.В. Правозащитная система: понятие и элементы / В.А. Рудковский, Т.В. Ходарева // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2012. – № 3 (22). – С. 14–17.

REFERENCES

1. Alekseeva A.P., Baboshkin P.I. Definition of crime counteraction. [Alekseeva A.P., Baboshkin P.I. Ponjatie protivodejstvija prestupnosti]. *Jurist-Pravoved – Jurist and legal expert*, 2008, no. 3 (28), pp. 33–35.
2. Alekseeva A.P. Russian Federation Internal Affairs Agencies' further reforming Road-map (professional qualification, openness for trust and optimization): problems and prospects of realization. [Alekseeva A.P. Dorozhnaja karta dal'nejshego reformirovanija organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii (kadrovij professionalizm, otkrytost' dlja doverija i optimizacija): problemy i perspektivy realizacii]. *Juridicheskaja nauka i pravoohranitel'naja praktika – Legal science and law-enforcement practice*, 2012, no. 4 (22), pp. 16–20.
3. Alekseeva A.P. «Crime counteraction» and its difference from other related concepts. [Alekseeva A.P. «Protivodejstvie» prestupnosti i ego otlichie ot drugih smezhnyh ponjatij]. *Rossijskij kriminologicheskij vzgljad – Russian criminological outlook*, 2006, no. 4, pp. 159–163.
4. Criminology and crime prevention. Edited by A.I. Alekseev. [Kriminologija i profilaktika prestuplenij / pod red. A.I. Alekseeva]. Moscow, 1989.
5. Volgograd city concil ordinance No. 20/117 on volunteer vigilante group dated 29 January 1997. [O dobrovol'noj narodnoj družine Volgograda : postanovlenie Volgograd. gorsoveta narod. deputatov № 20/117 ot 29.01.1997 g.]. Available at: <http://www.rusouth.info/territory3/pack2d/paper-bfotbp.htm>.
6. Decree of the Supreme Soviet of the USSR No. 6007-VIII on main responsibilities and rights of volunteer vigilante groups dated 20 May 1974. [Ob osnovnyh objazannostjah i pravah dobrovol'nyh narodnyh družin po ohrane obshhestvennogo porjadka : ukaz Prezidiuma Verhov. Soveta SSSR № 6007-VIII ot 20.05.1974 g.]. *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR – Supreme Soviet of the USSR Bulletin*, 1974, no. 22, P. 326.
7. Federal Law No. 82-FZ of the Russian Federation on public associations dated 19 May 1995 (edited 20 August 2012). [Ob obshhestvennyh ob#edinenijah : feder. zakon ot 19.05.1995 g. № 82-FZ (v red. ot 20.08.2012 g.)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii – Official Gazette*, 1995, no. 21, p. 1930.
8. Draft federal law No. 238654-6 on citizens' participation in law-enforcement activity dated 13 March 2013. [Ob uchastii grazhdan v ohrane obshhestvennogo porjadka : proekt Feder. zakona № 238654-6 ot 13.03.2013 g.]. Available at: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=238654-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=238654-6&02).
9. Rudkovskij V.A., Hodareva T.V. Human rights system: definition and elements. [Rudkovskij V.A., Hodareva T.V. Pravozašhitnaja sistema: ponjatie i jelementy]. *Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii – Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia Journal*, 2012, no. 3 (22), pp. 14–17.

Сведения об авторе

Третьяков Владимир Иванович – начальник Волгоградской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Волгоград; e-mail: va@va-mvd.ru.

About the author

Tret'jakov Vladimir Ivanovich – Director of Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Doctor of Law, Professor, Honoured jurist of the Russian Federation, Volgograd; e-mail: va@va-mvd.ru.