

Дерюга А. Н. / Deryuga A. N.

**ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
«ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА»**

**PROSPECTS FOR THE ADOPTION OF FEDERAL LAW  
“ON THE PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PUBLIC ORDER  
PROTECTION”**

*Дерюга Артем  
Николаевич,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного права Дальневосточного юридического института МВД России, доцент,  
680030. г. Хабаровск, Казарменный пер., д. 15*

Оценивая перспективы принятия на федеральном уровне нормативного акта, регулирующего вопросы участия граждан в охране общественного порядка, рассматриваются имеющие место проблемы соотношения правоограничения граждан общественными институтами с обеспечением конституционных прав человека и гражданина. Определены вопросы, требующие законодательного разрешения, в случае принятия политического решения на федеральном уровне о включении, по аналогии с советским периодом истории России, граждан и общественных объединений в работу по охране общественного порядка.

**Ключевые слова:** граждане, охрана общественного порядка, полиция, органы внутренних дел, правоохранительная деятельность, правоустановление.

*Deryuga Artem  
Nikolaevich,  
c.j.s. (PhD of jurisprudence),  
Associate Professor of Far  
Eastern Law Institute of MIA  
of the RF Administrative  
law department, Associate  
Professor,  
15 Kazarmennyj bystreet,  
Khabarovsk, zip code 680030*

Estimating prospects for adoption at the federal level, the normative act regulating the participation of citizens in public order protection, in the article are being considered problems of correlation citizens' rights restriction by public institutions with ensuring of constitutional human and citizens' rights. Identified issues requiring legislative approval, in case of adoption the political decision at the federal level on inclusion citizens and public associations in the work on the protection of public order, by analogy with the Soviet period in Russian history.

**Keywords:** citizens, public order protection, police, internal affairs bodies, law-enforcement activity, establishment of rights.

По данным органов внутренних дел, количество выявленных в России административных правонарушений подпадающих лишь под мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ) составило 2 442 009 в 2006 г., 2 627 209 в 2007 г., 2 677 927 в 2008 г., 2 720 764 в 2009 г. и 2 205 062 в 2010 г. (См. Сборники по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации за январь - декабрь 2006-2010 г.г.). Существенное снижение указанных правонарушений за прошедший год, скорее, связано с проводимой реформой, сокращением штатной численности сотрудников ОВД, а также с началом перехода на новые принципы оценки эффективности деятельности полиции. Последнее вытекает из содержания ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции», согласно которой «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел» [3].

Таким образом, в ситуации, когда правоохранительные органы озадачены решением внутриорганизационных проблем, осмыслением новых подходов к правоохранительной деятельности, многие административные правонарушения попросту остаются незамеченными.

Между тем капитальная модернизация органов внутренних дел дает принципиально новые возможности в деле обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности. Так, согласно ч. 7 ст. 9 Федерального закона «О полиции», «При федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах образуются общественные советы, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции...». Это правоустановление дает возможность органам внутренних дел рассматривать другие государственные и общественные институты как потенциальные силы и средства повышения эффективности обеспечения правопорядка.

В этом смысле настоящим прорывом является то, каким путем предлагается это сделать: «... привлечением граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, путем обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности» [3]. Таким образом, достаточно невыразительная политика государства в области привлечения граждан и общественных объединений к охране правопорядка начинает приобретать конкретные правовые силуэты.

Однако этого мало. Правовой механизм привлечения широкого круга общественных институтов к поддержанию правопорядка в общественных местах требует системных изменений действующего федерального законодательства и принятия специального закона, способных устранить существующие юридические противоречия и пробелы.

Установим и разберем наиболее значимые из них.

1. Охрана общественного порядка связана с необходимостью применения мер принуждения, основанных, главным образом, на использовании физической силы и специальных средств воздействия в отношении лиц, нарушающих общественный порядок. В этой связи возникает вопрос: как действовать гражданину, участнику правоохранительной общественной организации, в случае неповиновения его требованиям делинквентом, применять физическую силу, имеющиеся специальные средства, доставлять нарушителя в специально отведенное для задержания помещение? Суть проблемы в том, что данные полномочия могут существенно ограничивать права человека,

и в связи с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, возможны только на основании федерально-законодательного регулирования. Это означает необходимость принятия федерального закона, специально устанавливающего правовой статус граждан и общественных объединений, добровольно осуществляющих охрану общественного порядка, конкретизирующего виды, основания и порядок применения мер государственного принуждения, механизмы контроля законности этих действий.

Очевидно, отсутствие такого закона не запрещает гражданам охранять общественный порядок, однако существенно ограничивает возможности. Их пределы очерчены рамками необходимой обороны (ст. 37 УК РФ), а в ситуации, выходящей за ее границы, должны сводиться лишь к организованному выявлению нарушения и вызову на место правонарушения должностных лиц ОВД. Законодательная практика большинства субъектов Российской Федерации лишь подтверждает это. Региональные законы, регулирующие правовой статус граждан и их объединений правоохранительной направленности, схожи. Исключением являются лишь многообразные механизмы поощрения и стимулирования.

2. Охрана общественного порядка с использованием граждан, входящих в состав общественных объединений правоохранительной направленности, вызовет необходимость координации правоохранительной деятельности государственных и общественных структур, согласования времени и места патрулирования, иных действий в случае обнаружения противоправных фактов. Вопрос о том, кто будет управлять имеющимися силами и средствами, разрешается в пользу государственных органов, хотя бы потому, что они, в отличие от граждан и их общественных объединений, осуществляют правоохранительную деятельность на профессиональных началах, а значит, несут прямую ответственность перед обществом и государством за состояние общественного порядка.

Более того, полномочия по применению мер государственного принуждения неизбежно поставят вопрос о контроле этой деятельности со стороны государства. Прокуратура, суды, специальные правоохранительные органы, владеющие теми же полномочиями, обязаны принимать жалобы, реагировать на все случаи незаконных действий, в том числе в связи с выполнением общественной функции охраны правопорядка.

Наконец, принадлежность гражданина к общественному формированию правоохранительной направленности, в связи с выполняемыми функциями, ставит его в особое положение, отличающее от правового статуса других граждан.

Все сказанное требует выстраивания вертикальных, основанных на властных полномочиях, отношениях.

Между тем ст. 19 Конституции РФ установлено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям. Равенство общественных объединений перед законом независимо от их организационно-правовых форм установлено ст. 15 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [2]. В соответствии со ст. 17 этого же федерального закона вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Устранение указанных противоречий видится в дополнениях и изменениях ст. 15 и ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях».

3. Функция по охране общественного порядка, в отличие от охраны других общественных отношений, например, в сфере потребительского рынка, предполагает риск причинения вреда здоровью не только нарушителям, но и правозащитникам. В этой связи острым вопросом является создание нормативных рычагов обеспечения правовой защиты граждан, пострадавших в результате действий по охране общественного порядка.

В отличие от УК РСФСР (см. статью 191.1) [1], в действующем УК РФ нет статьи об уголовной ответственности за сопротивление представителю общественного объединения, посягательство на его жизнь или оскорбление при исполнении им функции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. При этом статья 317 УК РФ «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» предусматривает ответственность за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего, а равно их близких в целях воспрепятствования законной деятельности указанных лиц по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность. Та же участь постигла административно-деликтное законодательство.

В ст. 19.3 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего и других должностных лиц, отсутствуют меры административного наказания за неповиновение народному дружиннику и внештатному сотруднику милиции, которые предусматривались в КоАП РСФСР (ст. 165).

В настоящее время подобные нормы все чаще встречаются в региональных законах об административных правонарушениях, в тех субъектах Российской Федерации, где уже сложились правовые и социальные традиции охраны общественного порядка силами граждан (например, ст. 2.11 «Воспрепятствование законной деятельности члена добровольного формирования населения по охране общественного порядка» Закона Архангельской области [4]).

Однако, в случае принятия соответствующего федерального закона (на основании п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушения правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации), произойдет утрата юридической силы региональных норм, предусматривающих ответственность за нарушения прав граждан, охраняющих общественный порядок.

Таким образом, с принятием Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка потребуются изменения и дополнения в УК РФ и КоАП РФ, обеспечивающие правовые гарантии исполнения законных требований граждан, защищающих их от противоправных посягательств, в связи с исполнением ими общественной обязанности по охране общественного порядка.

Вместе с этим, важное значение имеет разработка мер социальной защиты, материального и социального стимулирования граждан.

Необходимость введения мер социальной защиты вызвана повышенным риском получения увечий. Однако то, что вред здоровью нанесен гражданину в процессе охраны им общественного порядка, необходимо подтвердить официально, так как последствия этого решения носят бюджетно-финансовый характер. Следовательно, необходимо решить как минимум два вопроса. Первый из них связан с включением в закон бланкетной нормы, устанавливающей правовую основу проведения врачебной экспертизы, второй – связан с разработкой механизма предоставления гарантии социальной защиты, основанной на выплате материальных средств и предоставлении льготного медицинского обслуживания. Очевидно, все это, в зависимости от степени и продолжительности утраты здоровья, может носить как временный, так и постоянный характер.

Материальное и социальное стимулирование направлено на формирование и поддержание интереса граждан участвовать в охране общественного

порядка – наглядного доказательства государственной заинтересованности и участия в поддержке общественных форм обеспечения правопорядка.

В отсутствие специального федерального закона действующие законы субъектов РФ в рассматриваемой сфере устанавливают следующие виды стимулирования: вручение благодарственных писем, почетных грамот, ценных подарков, вручение переходящего кубка. Для работников предприятий и учреждений организуются дополнительные выходные дни. За активное участие в работе народной дружины выплачиваются ежеквартальные и ежегодные премии. Для некоторых категорий граждан, на уровне органов местного самоуправления, вводится льгота по оплате услуг жилищно-коммунального хозяйства. Для студентов – бесплатное заселение в общежития, предоставление спортивных тренажерных залов, гибкий график учебного процесса, прибавки к стипендиям, а с учетом опыта, приобретенного за время работы в студенческих отрядах по охране общественного порядка, по окончании учебного заведения предоставляется возможность трудоустройства в органы внутренних дел на должности участковых уполномоченных милиции [7].

Однако при всем разнообразии указанных мер, в законах субъектов РФ не урегулирована форма их применения. Между тем это имеет принципиальное значение, так как принципы публичности и открытости являются основой процедуры поощрения и направлены не только на стимулирование самого награждаемого, но и на популяризацию идей участия граждан в охране общественного порядка.

Таким образом, в случае принятия Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка, необходимо предусмотреть механизм применения материального и социального стимулирования в форме публичного действия, с привлечением средств массовой информации.

4. Наконец, еще одной задачей является решение вопроса об ответственности граждан за совершение правонарушений в процессе охраны общественного порядка.

Главной проблемой является неопределенный статус таких граждан. С одной стороны, это лица, осуществляющие правоохранительную деятельность на добровольных началах, не связанные с профессиональным делом, принципиальным отличием которой является отсутствие жесткой правовой регламентации взаимных прав и обязанностей между руководством и исполнителями. С другой стороны, специфика охраны общественного порядка предполагает применение мер государственного принуждения, ограничивающих права человека, приближая эту функцию к аналогичной государственным правоохранительным органам, с жесточайшими на сегодняшний день

мерами контроля правомерности за их деятельностью. Красноречивым примером может служить Федеральный закон «О полиции», где одной из глав скрупулезно устанавливаются правовые детали взаимодействия сотрудника полиции и граждан (главы 2, 4, 5 закона) [3].

В этом смысле, сравнивая современный правовой статус заступившего на охрану общественного порядка гражданина и сотрудника полиции возникает целый ряд нестыковок, вызывающих острое чувство социально-правового неравенства. Например, за одни и те же нарушения прав граждан одни могут лишь утратить право участвовать в охране общественного порядка, другие лишиться основ материального благополучия – профессии. Одни рискуют быть привлеченными к уголовной ответственности за превышение пределов необходимой обороны по ч. 1 ст. 114 УК РФ (максимальный срок лишения свободы – 1 год), другие за превышение должностных полномочий по ч. 2 ст. 286 УК РФ (максимальный срок лишения свободы – до 7 лет).

Существование этой проблемы лишней раз подтверждается действующим региональным законодательством в рассматриваемой сфере. Большинство законов субъектов Российской Федерации об участии граждан в охране общественного порядка не предусматривают каких-либо мер ответственности граждан за правонарушения, совершаемые в связи с охраной общественного порядка [6], а те не многие законы, которые это устанавливают, лишь ссылаются на действующее законодательство [5].

Таким образом, принятие Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка должно быть связано с проработкой вопроса о возможном включении в УК РФ и КоАП РФ составов правонарушений, предусматривающих меры юридической ответственности в отношении граждан, нарушивших права других лиц в связи с осуществлением охраны общественного порядка.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что создание правовой модели участия граждан в охране общественного порядка – это не просто объединение правовых норм, закрепляющих цели, задачи, формы, ограничения такого участия, права, обязанности, полномочия, меры социальной защиты и правовые гарантии, а более сложная правотворческая проблема, успешное решение которой видится в комплексном изменении и дополнении федерального законодательства.

Все вышеизложенное указывает на то, что принятие Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка носит удаленно-перспективный характер.

### Список литературы:

1. Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // РГ. 2011. 8 февраля.
4. Закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. 2003. № 22.
5. Закон Архангельской области от 21.01.2009 г. № 657-33-ОЗ «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2009. № 33.
6. Закон Республики Коми от 23 декабря 2008 г. № 154-РЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Республики Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2008. № 12. Ст. 724.
7. Положение о студенческом отряде охраны правопорядка Уральского государственного университета // URL: <http://wiki.usunet.ru/SKIF/SkifOfficial>. (дата обращения: 11.05.2012).

### References:

1. The Criminal Code of the RSFSR from October 27, 1960 [Ugolovnyj kodeks RSFSR ot 27 oktjabrja 1960 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Federal Law No. 82-FL of May 19, 1995 on Public Association [Federal'nyj zakon ot 19 maja 1995 g. № 82-FZ «Ob obwestvennyh ob''edinenijah»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1995, no. 21, Article 1930.
3. The Federal Law of the RF No. 3-FL of February 07, 2011 On Police [Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 7 fevralja 2011 goda № 3-FZ «O policii»]. *RG – RG (Russian Gazette)*, February 08, 2011.
4. The law of Arkhangelsk region No. 172-22-RL (regional law) of June 03, 2003 [Zakon Arhangel'skoj oblasti ot 3 ijunja 2003 g. № 172-22-OZ]. *Vedomosti Arhangel'skogo oblastnogo Sobraniya deputatov – Gazette of the Arkhangelsk Regional Meeting of Deputies*, 2003, no. 22.

5. The law of Arkhangelsk region No. 657-33-RL (regional law) of January 21, 2009 on the Participation Citizens in Public Order Protection on the Territory of Arkhangelsk Region [Zakon Arhangel'skoj oblasti ot 21.01.2009 g. № 657-33-OZ «Ob uchastii grazhdan Rossijskoj Federatsii v ohrane obwestvennogo porjadka na territorii Arhangel'skoj oblasti»]. *Vedomosti Arhangel'skogo oblastnogo Sobranija deputatov chetvertogo sozyva – Gazette of the Arkhangelsk Regional Meeting of Deputies of the fourth Convocation*, 2009, no.33.
6. The law of the Republic of Komi No 154-RL of December 23, 2008 on the Participation Citizens in Public Order Protection on the Territory of the Republic of Komi [Zakon Respubliki Komi ot 23 dekabnja 2008 g. № 154-RZ «Ob uchastii grazhdan v ohrane obwestvennogo porjadka na territorii Respubliki Komi»]. *Vedomosti normativnyh aktov organov gosudarstvennoj vlasti Respubliki Komi – Gazette of state power bodies' normative acts of the Republic of Komi*, 2008, no. 12, 724 p.
7. *Provision on a student's law enforcement unit of the Ural State University* [Polozhenie o studencheskom otrjade ohrany pravoporjadka Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta]. Available at: <http://wiki.usunet.ru/SKIF/SkifOfficial>. (accessed: 11.05.2012).