

СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ПРОБЛЕМАМ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В. У. Хатуаев

Центральный филиал Российской академии правосудия

А. Г. Коротких

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 21 февраля 2012 г.

Аннотация: в статье анализируются законы субъектов Российской Федерации об участии граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. На этой основе разрабатываются рекомендации по дальнейшему совершенствованию правовых и организационных основ деятельности граждан в исследуемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: субъекты Российской Федерации, общественный порядок, общественная безопасность, добровольные народные дружины.

Abstract: the article analyzes the laws of subjects of the Russian Federation on the participation of citizens in the protection of public order and public security. On this basis, recommendations for further improvement of the legal and institutional framework for the activities of citizens in the researched area of public relations.

Key words: subjects of the Russian Federation, public order, public safety, voluntary people's guards.

По утверждению одного из известных криминологов России В. В. Лунева, реальная преступность в нашей стране приближается «к национальному порогу качественного и количественного насыщения, за которым терпимость народа может оказаться в положении переполненной чаши, что приведет к острой политической проблеме, а то и катастрофе»¹.

Озабочены состоянием правопорядка в стране и сами граждане. Об этом свидетельствуют проводимые нами социологические исследования в Воронежском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, начиная с 2009 г. Так, на вопрос «Удовлетворены ли Вы состоянием правопорядка в стране?» из 223 опрошенных респондентов 86 % ответили отрицательно. При этом среди проблем, способных позитивно повлиять на улучшение указанной ситуации, 70 % респондентов считают широкое участие граждан в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка. Размышляя на эти темы, В. В. Лунев утверждает: «Есть доста-

¹ Лунев В. В. Преступность XX века : мировые, региональные и российские тенденции. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 853.

точно свидетельств того, что противоправное поведение формируется общественной средой». Поэтому, пишет он далее, общество обязано брать на себя часть вины за совершаемые противоправные деяния и принимать меры по профилактике правонарушений².

Таким образом, приведенные выше результаты социологических исследований в сочетании с выводами криминологической науки убеждают в том, что улучшение состояния защищенности личности, общества и государства от противоправных посягательств предполагает широкое участие граждан в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.

Среди проблем, которые могут способствовать повышению активности граждан в данной сфере общественных отношений, следует признать наличие эффективно действующей нормативно-правовой базы. Однако, к сожалению, до настоящего времени на федеральном уровне нет законодательного акта, который регламентировал бы участие граждан и их объединений в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, хотя уже в 2007 г. проект такого нормативного правового акта был опубликован для широкой дискуссии³.

Вместе с тем в большинстве субъектов России такие или подобные законодательные акты приняты. Их научный анализ представляется весьма актуальным, ибо имеет не только научное, но и большое практическое значение: появляется возможность распространения положительного опыта регионов в сфере правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка.

С этой целью нами проведено исследование законодательства субъектов Российской Федерации по изучаемой проблеме по следующему принципу: законодательные акты об участии граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности выборочно подвергались анализу по двум субъектам России из 7 федеральных округов, а по Северо-Кавказскому региону изучался закон Кабардино-Балкарской Республики «Об участии граждан в осуществлении охраны общественного порядка». На наш взгляд, такой подход позволил учесть особенности правового регулирования анализируемых отношений в целом по стране. В результате были исследованы законодательные акты Кабардино-Балкарии, Республики Коми, Республики Татарстан, Республики Тыва, Алтайского, Камчатского, Краснодарского краев, Архангельской, Воронежской, Кировской, Ленинградской, Нижегородской, Сахалинской, Тюменской областей и г. Москвы.

Все подвергнутые анализу законы были приняты с 2000 г. По хронологии принятия эти документы условно можно объединить в две группы. Первая – нормативные правовые акты, принятые до 2008 г. (Кабардино-Балкарская, Татарская республики, Республика Тыва, Алтайский и

² См.: Лунеев В. В. Тенденции преступности : мировые, региональные, российские // Государство и право. 1993. № 5. С. 18.

³ Об участии граждан в обеспечении правопорядка : (проект) // Закон и право. 2007. № 10. С. 18–25.

Краснодарский края; Кировская, Нижегородская, Сахалинская, Тюменская области и г. Москва)⁴. Вторая группа – законы, принятые с 2008 г. (Республика Коми, Камчатский край, Архангельская, Воронежская, Ленинградская области)⁵. Выделение второй группы обусловлено тем, что к 2008 г. на страницах периодической печати прошла развернутая дискуссия по проекту федерального закона по исследуемой проблеме, представленной МВД России. Поскольку проект носил достаточно основательный характер, многие регионы при разработке своих нормативных правовых актов имели возможность уже использовать подходы МВД РФ к данному вопросу в своих законах, что и произошло.

По структуре все исследуемые нормативные правовые акты можно разделить, независимо от времени их принятия, на две группы. В первой

⁴ См.: Об участии граждан в осуществлении охраны общественного порядка : закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 июня 2002 г. № 46-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. 2002. 2 авг. № 150 ; Об участии граждан в обеспечении общественного порядка в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 1 ноября 2005 г. № 107-ЗРТ // Республика Татарстан. 2005. 5 нояб. № 223 ; Об участии граждан в охране общественного порядка в Республике Тыва : закон Республики Тыва от 11 марта 2003 г. № 204 ВХ-1 // Тувинская правда. 2003. 1 апр. ; Об участии населения в охране общественного порядка на территории Алтайского края : закон Алтайского края от 6 марта 2000 г. № 12-ЗС // Сб. законодательства Алтайского края. 2000. № 47(67). С. 15 ; Об участии граждан в охране общественного порядка в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1267-КЗ // Кубанские новости. 2007. 5 июля. № 102 ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Кировской области : закон Кировской области от 3 апреля 2003 г. № 146-ЗО // Сб. основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2003. № 3 (48). Ст. 1768 ; 2004. № 3 (55). Ст. 2308 ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Сахалинской области : закон Сахалинской области от 3 декабря 2003 г. № 451 // Губернские ведомости. 2003. 9 дек. ; Об участии жителей Тюменской области в обеспечении общественного порядка : закон Тюменской области от 30 ноября 2001 г. № 438 // Тюменские известия. 2001. 5 дек. № 236(2841). С. 6 ; Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка : закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 9 (ред. от 17.11.2004) // Ведомости Московской городской Думы. 2001. 8 июня. № 5. Ст. 43.

⁵ См.: Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Республики Коми : закон Республики Коми от 23 декабря 2008 г. № 154-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2008. № 12. Ст. 724 ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории муниципальных образований в Камчатском крае : закон Камчатского края от 18 сентября 2008 г. № 123 // Официальные Ведомости. 2008. № 152–153 ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Архангельской области : закон Архангельской области от 21 января 2009 года № 657-33-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. 2009. № 33 ; 2010. № 12 ; Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 3 апреля 2008 г. № 18-ОЗ // Молодой коммунар. 2008. 10 апр. ; Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ленинградской области : закон Ленинградской области от 10 ноября 2008 г. № 121-ОЗ // Вести. 2008. № 224.

группе нормативный материал расположен сугубо постатейно. Во второй группе, которая доминирует и представляется наиболее удачной, статьи объединены по главам (Кабардино-Балкарская Республика, республики Коми, Тыва и Татарстан, Алтайский край, Воронежская, Ленинградская, Тюменская области). Такая структура нормативных правовых актов дает возможность группировать материал по смысловому признаку, больше соответствует общепринятым подходам в создании значимых законов, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Кроме того, легче воспринимается широким кругом общественности и удобна для научного исследования.

Проведение любого исследования предполагает уточнение значения используемых в нем понятий. Анализ законов всех перечисленных выше субъектов Российской Федерации в исследуемой области показывает, что ни в одном из них не раскрывается содержание понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность». Вместе с тем они в значительной степени адресованы широкой общественности, которая призвана участвовать в реализации данных нормативных правовых актов. Нет определения этих понятий и в федеральном законодательстве, несмотря на то, что они являются конституционными (ст. 114, 132 и др. Конституции РФ). В Стратегии национальной безопасности до 2020 г., утвержденной указом Президента России от 12 мая 2009 г., говорится об общественной безопасности. Она выделена в качестве самостоятельной, приоритетной сферы национальной безопасности (п. 7)⁶. Однако в нормативном правовом акте также не содержится определение сути данной дефиниции. Тем не менее есть необходимость не только в установлении сущности данных правовых категорий, но и в определении их соотношения.

Анализ правовых источников и литературы позволяет нам дать свое понимание этих понятий. Мы считаем, что общественная безопасность (в узком смысле) является частью категории «общественный порядок». Она направлена на обеспечение состояния защищенности конституционных прав и свобод личности и интересов общества от противоправных посягательств на улицах, стадионах, парках, скверах, всех видах общественного транспорта, культурных, образовательных, религиозных учреждениях и иных общественных местах⁷ правовыми, организационными, инженерно-техническими, воспитательными, принудительными и иными мерами на законных основаниях⁸.

Общественный порядок, по нашему мнению, – это совокупность общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения всеми

⁶ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁷ См.: Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л. : Лениздат, 1973. С. 7 ; Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 27 и др.

⁸ См.: Хатуев В. У. Административно-правовая система обеспечения имущественной безопасности. Воронеж : ВГУ, 2005. С. 6.

гражданами правовых, моральных, религиозных, политических, корпоративных, семейных и иных норм, а также обычаев и традиций⁹. Как следствие, охрана общественного порядка будет состоять из деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе полиции, других правоохранительных органов, самих граждан и их специализированных объединений по обеспечению отношений, регулируемых всей совокупностью социальных норм.

Анализ законодательства субъектов РФ по предмету данного исследования, федерального законодательства по проблемам безопасности, а также специальной литературы по разрабатываемой теме позволяет высказать ряд соображений по названию и структуре региональных законов, о принципах и формах участия граждан в охране общественного порядка, о правовой и социальной защищенности граждан, участвующих в этой деятельности.

Предлагается законы субъектов РФ назвать, например по Камчатскому краю, «Об участии граждан в охране общественного порядка в Камчатском крае», а текст нормативного правового акта распределить по следующим главам: 1. Общие положения; 2. Формы участия граждан в охране общественного порядка; 3. Народные дружины; 4. Гарантии правовой и социальной защиты граждан, участвующих в охране общественного порядка; 5. Заключительные положения.

В общих положениях (1-я глава) рекомендуется постатейное отражение следующих вопросов: содержание понятий «общественный порядок», «охрана общественного порядка»; правовая основа участия граждан в охране общественного порядка; принципы участия граждан в охране общественного порядка; сферы государственной и общественной жизни, в охране которых принимают участие граждане; ограничения и запреты, связанные с участием граждан в охране общественного порядка; полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере участия граждан в охране общественного порядка.

Существенное значение в этой части работы имеет определение и правильное установление последовательности принципов участия граждан в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка. В законах некоторых субъектов такие основополагающие начала вообще отсутствуют (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Тыва, Алтайский край, Воронежская область), что вряд ли можно считать правильным. В законе Камчатского края этих принципов всего три: добровольность, законность, уважение прав и свобод человека и гражданина. В большинстве исследуемых нормативных правовых актов субъектов РФ к перечисленным выше добавлены гуманизм и уважение к личности (Республика Коми, Архангельская и Тюменская области, г. Москва и др.). При этом ни в одном из анализируемых законов, кроме закона Ленинградской области «Об участии граждан в охране общественного порядка

⁹ См.: *Коротких А. Г.* О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник ВИ МВД России. 2011. № 3. С. 40.

на территории Ленинградской области», соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина не определяются ни в качестве первого, ни в качестве приоритетного принципа. Такой подход нельзя считать соответствующим естественно-правовой сути Конституции РФ, которая человека, его права и свободы признает высшей ценностью (ст. 2). Во многих нормативных правовых актах говорится только о соблюдении или уважении прав и свобод личности (Республика Коми, Камчатский край, Тюменская область, г. Москва). Представляется, что граждане сами лично и создавая общественные объединения правоохранительной направленности должны определять для себя в качестве основополагающего начала не только уважение к личности, но и защиту ее конституционных и иных прав и свобод, постоянно «подталкивая» к этому органы государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих. Анализ конституционных положений, исследуемых и иных правовых источников¹⁰ дает нам основание предложить свой перечень принципов участия граждан в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка и определить их последовательность: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законность, добровольность, гуманизм, взаимодействие с государственными и негосударственными правоохранительными органами, гласность.

Во второй главе представляется весьма важным и актуальным определение форм участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности с учетом особенностей субъектов, включающей в себя не только положение в экономической и социальной сферах, но и состав населения, конфессиональные особенности, сложившиеся обычаи и традиции и др. Следует отметить, что тенденция развития законодательства субъектов РФ проявляется именно в поисках оптимальных вариантов привлечения граждан к охране общественного порядка. Например, в приведенный выше закон Кабардино-Балкарии в первые 4 года его действия было внесено 5 уточнений и дополнений по этому вопросу.

По уже сложившейся практике, об этом свидетельствуют все анализируемые нормативные правовые акты регионов Российской Федерации по исследуемой проблеме, форму участия граждан в охране общественного порядка принято делить на две части – индивидуальную и коллективную.

В различных субъектах страны по-разному определяют форму индивидуального участия граждан в охране общественного порядка. Это зависит от многих факторов, в том числе от понимания конкретным законодателем всех составляющих дефиниции «общественный порядок» и проблем обеспечения ее охраны. В исследуемых нормативных правовых актах субъектов России (кроме законов Камчатского края, Архангельской области и г. Москвы) не указывается в качестве индивидуальной формы

¹⁰ Например: О государственной гражданской службе Российской Федерации (ст. 4) : федер. закон от 27 июля 2004 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

непосредственная реализация гражданами своих прав на защиту от противоправных посягательств. Вместе с тем ст. 14 «Самозащита гражданских прав» Гражданского кодекса РФ допускает, например, самозащиту гражданином своей собственности от противоправных посягательств¹¹, в том числе с применением оружия в установленном законом порядке¹². Наше предложение о воспроизведении указанных выше положений в законах субъектов РФ по разрабатываемой проблематике связано не только с тем, чтобы еще раз показать гражданам их возможности, но и с желанием возбудить у них дополнительную активность в отстаивании своих законных интересов самостоятельно, без вмешательства государства.

Кроме указанного выше к индивидуальным формам участия граждан в охране общественного порядка в обобщенном виде можно отнести: пропаганду правовых знаний; внештатное сотрудничество с правоохранительными органами в закреплённой сфере их деятельности; содействие правоохранительным органам в профилактике правонарушений; участие в деятельности общественных пунктов охраны правопорядка; содействие органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и др. Раскрытие содержания перечисленных выше положений имело бы как практическое, так и теоретическое значение. Однако сделать это в рамках данной работы не представляется возможным. Вместе с тем считаем необходимым рассмотреть формы индивидуального участия граждан в рамках общественных пунктов охраны правопорядка, ибо по данному весьма значимому вопросу нет единого подхода среди субъектов РФ, как с точки зрения целесообразности их создания, так и с точки зрения определения правовых основ функционирования.

Все анализируемые законодательные акты регионов по участию граждан в охране общественного порядка с позиций отражения в них вопросов функционирования общественных пунктов охраны правопорядка можно разделить на две группы. К первой группе относятся законы регионов, в которых предусмотрено создание и функционирование общественных пунктов правоохраны (республики Татарстан и Тыва, Камчатский и Краснодарский края, Тюменская область и г. Москва). Во вторую группу входит законодательство субъектов РФ, в котором такие пункты не предусмотрены вообще (республики Кабардино-Балкарская и Коми, Алтайский край, Архангельская, Воронежская, Кировская, Ленинградская области).

Законодательство субъектов РФ, в которых обоснованно предусмотрено создание общественных пунктов охраны правопорядка, по-разному определяет правовые и организационные основы их функционирования. Так, в законах республик Татарстан и Тыва, Краснодарского края указанные

¹¹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор О. Н. Садилов. М. : Юрид. фирма КОНТРАК : ИНФРА-М, 1997. С. 15.

¹² См.: Об оружии : федер. закон от 13 декабря 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 51.

выше пункты создаются решением органа местного самоуправления в целях объединения и координации деятельности органов внутренних дел, иных государственных органов с территориальными органами общественного самоуправления, организациями, а также гражданами по обеспечению общественного порядка. Мы же склонны поддержать опыт создания рассматриваемых образований решением органа исполнительной власти субъекта, как это сделано в г. Москве. Примерно такой же позиции придерживается и законодатель Тюменской области, предусматривая утверждение положения об общественных пунктах правительством данного региона. Представляется целесообразным распространение опыта создания таких пунктов во всех субъектах России, что способно повысить активность населения в обеспечении общественного порядка в муниципальных образованиях, улучшить уровень доверия к органам власти и правоохраны.

Среди коллективных форм участия граждан в обеспечении общественного порядка во всех без исключения субъектах РФ решающая роль совершенно оправданно отводится добровольным народным дружинам (далее – ДНД). Анализ региональных законов позволяет по правовым основам их организации разделить данные формирования на три группы. К первой из них следует отнести ДНД, которые формируются как общественные объединения в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях», и региональный законодатель указывает на это в своем нормативном правовом акте (Кабардино-Балкарская Республика, Алтайский и Краснодарский края, Воронежская, Кировская, Ленинградская области, г. Москва). Ко второй группе относится Республика Татарстан, в соответствии с законом которой ДНД «создаются по инициативе граждан решением органа местного самоуправления». К третьей группе можно отнести законодательства Республики Тыва и Архангельской области, в которых определено, что на деятельность народных дружин не распространяются положения Федерального закона «Об общественных объединениях». Такое утверждение, по меньшей мере, вызывает недоумение. Получается, что законом субъекта действие федерального закона отменяется. Такой поход был бы понятен, если бы федеральный законодатель принял специальный закон и отменил действие другого закона, регулирующего те же общественные отношения. Примерно такой вариант предлагался в проекте Федерального закона «Об участии граждан в обеспечении правопорядка».

Представляется обоснованным и конституционным положение о том, что ДНД создаются в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» как самостоятельно самими гражданами, так и по инициативе органов государственной власти и местного самоуправления, уставные цели которых предусматривают охрану общественного порядка. При этом считаем целесообразным утверждение примерного Положения о добровольных народных дружинах правовым актом субъекта РФ. Это поможет добровольным общественным формированиям правильно определить нормативную базу, цели и задачи своей деятель-

ности, вопросы взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе с правоохранительными органами, организациями всех форм собственности, религиозными конфессиями и другими общественными образованиями, а также с негосударственными формированиями правоохранительной направленности.

Проблемы обеспечения правовых и социальных гарантий граждан, участвующих в охране общественного порядка, можно отнести к разряду слабо разработанных в рассматриваемом законодательстве субъектов. Они требуют самостоятельного научного исследования. Вместе с тем на одной из них хотелось бы остановиться. Речь идет об установлении ответственности юридических и физических лиц за невыполнение законных требований народных дружинников и иных лиц, принимающих индивидуальное участие в охране общественного порядка. Представляется, что без решения данного вопроса деятельность граждан по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности может не дать ожидаемых результатов. Вместе с тем только в Законе Архангельской области «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Архангельской области» предусмотрено внесение дополнений в законодательство области об административных правонарушениях, устанавливающих административную ответственность «за воспрепятствование законной деятельности члена добровольного формирования населения по охране общественного порядка».

Таким образом, количество субъектов РФ, принимающих законы об участии граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, имеет позитивную тенденцию к увеличению. При этом действующее в данной области законодательство нуждается в совершенствовании. Актуальными являются исследования принципов и форм участия граждан в обеспечении безопасности личности, общества и государства.

Центральный филиал Российской академии правосудия

Хатуаев В. У., заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России

Тел.: 8-960-125-86-45

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Коротких А. Г., преподаватель кафедры конституционного и административного права

E-mail: a-korotkih@bk.ru

Тел.: 8-910-286-38-77

Central Branch of the Russian Academy of Justice

Hatuaev V. U., Head of the Department of State and Legal Disciplines, Doctor of Laws, Professor, Honoured Lawyer of Russia

Tel.: 8-960-125-86-45

Russian Academy of the Public Economy and State Service under the President of the Russian Federation (Voronezh branch)

Korotkih A. G., Lecturer in Constitutional and Administrative Law

E-mail: a-korotkih@bk.ru

Tel.: 8-910-286-38-77