

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: НАЛИЧИЕ ПОТРЕБНОСТИ ПРИ ОТСУТСТВИИ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Упоров Иван Владимирович

доктор исторических наук

кандидат юридических наук

Краснодарский университет МВД России, Краснодар

Аннотация. В работе обосновывается авторская позиция по дискуссионному вопросу о целесообразности создания в муниципальных образованиях самостоятельных правоохранительных органов. Отмечается, что потребность в таких органах очевидна, учитывая, что функция охраны общественного порядка силами муниципалитетов предусмотрена в Конституции России. Однако отсутствие необходимых финансовых возможностей делает неопределенными сроки решения данной проблемы.

Ключевые слова: муниципальная милиция, охрана общественного порядка, полномочия, бюджет, Конституция.

MUNICIPAL LAW ENFORCEMENT EDUCATION: THERE IS A NEED IN THE ABSENCE OF

Uporov Ivan Vladimirovich

PhD

Krasnodar University of the MOI of Russia, Krasnodar

Abstract. The author's position is justified by discussion the feasibility of establishing in the municipal formation of independent law enforcement. It is noted that the need for such bodies is obvious, given that the function of protecting public order is provided by the municipalities in the Russian Constitution. However, the lack of the necessary financial capabilities makes indefinite term solutions to this problem.

Keywords: municipal police, public order, authority, budget, constitution.

Уже более двадцати лет (с момента издания ФЗ «об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.) в России ведутся дискуссии и периодически принимаются организационно-правовые меры (в порядке эксперимента) по вопросу о том следует ли вводить в систему местного самоуправления собственные органы по охране общественного порядка. Однако до сих пор нет сколько-нибудь внятного и признанного похода к решению этой проблемы ни на уровне федеральных структур, ни на уровне регионов и самих муниципальных образований.

Здесь исходный момент, который нельзя никаким образом обойти, заключается в том, что в Конституции России (ст. 132) охрана общественного порядка определена как функция органов местного самоуправления. При этом нужно иметь в виду, что в настоящее время федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности муниципальной милиции, предусмотренной в ст. 15 и 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], нет. Вместе с тем функция охраны общественного порядка имманентно присуща местному самоуправлению, и, на наш взгляд, полноценное самоуправление трудно представить без возможности удовлетворения потребности населения в должном общественном порядке. Мировая практика также свидетельствует, что действенная охрана общественного порядка возможна лишь при активном участии местного самоуправления как наиболее близкого к гражданам уровня публичной власти [2].

В России реализация органами местного самоуправления этой важнейшей функции натолкнулась на серьезное препятствие в виде неопределенности статуса органов охраны общественного порядка на местном уровне и взаимодействия местной власти и полиции в этой сфере. Кроме того, в самой Конституции России имеются положения, вызывающие вопросы. Так, согласно ст. 72 Конституции России защита

прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и регионов. При этом осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации (п. "е" ст. 114 Конституции России), от имени которого эти функции выполняет МВД России и, прежде всего полиция. Но о полномочиях субъектов РФ в этой сфере ничего не говорится.

В 1990-е гг. в нашей стране предпринимались попытки создания муниципальной милиции. Так, в 1993 г. был принят Указ Президента РФ [3], согласно которому численность сотрудников милиции общественной безопасности (речь шла только об этой службе, и ни о какой другой) в муниципальном образовании могла быть увеличена за счет местного бюджета, при этом руководитель местной милиции был подотчетен местной администрации и назначался на должность по согласованию с местной администрацией, однако сотрудники местной милиции несли службу в соответствии с тогдашним Законом РФ «О милиции». Позже федеральный муниципальный закон 1995 г. [4] не только закреплял за органами местного самоуправления функцию охраны общественного порядка, но и относил к ведению муниципальных образований организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, а также осуществление контроля за их деятельностью. Таким образом, органы местного самоуправления получали возможность самостоятельно заниматься охраной общественного порядка на своей территории силами собственных муниципальных правоохранительных формирований. Право местного самоуправления на самостоятельность в осуществлении охраны общественного порядка было подтверждено в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. [5] В соответствии с этим Указом предполагалось создание правовых, организационных и материальных

основ формирования и функционирования муниципальных органов общественного порядка.

Эти меры дали новый толчок к возобновлению дискуссии о том, что же должны представлять собой правоохранные формирования муниципальных органов. Известно, что основными признаками органов местного самоуправления являются наличие полномочий на решение вопросов местного значения и их автономность по отношению к системе органов государственной власти. Следовательно, под муниципальными органами охраны общественного порядка следовало бы понимать правоохранные формирования, создаваемые органами местного самоуправления, им подчиненные и контролируемые, финансируемые из средств местного бюджета, которые призваны защищать в пределах установленной компетенции на территориях обслуживаемых муниципальных образований жизнь, здоровье, права и свободы граждан, интересы населения соответствующей территории, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Однако тогда обнаружился барьер, преодолеть который не удается до сих пор. Дело в том, что сотрудники милиции (полиции) несут службу по федеральному закону (сейчас это ФЗ «О полиции»), и являются федеральными служащими, которые не могут быть одновременно муниципальными служащими и подчиняться местным властям. Кроме того, местный бюджет не был в состоянии содержать местную милицию (речь шла только о милиции общественной безопасности). В результате было решено отказаться от местной милиции (полиции) в том варианте, в каком она организовывалась в 1990-е гг. Одновременно в настоящее время по-прежнему, как мы отмечали, отсутствует федеральный закон о муниципальной милиции.

Такое положение не означает, что органы местного самоуправления совершенно бездействуют в части организации охраны общественного порядка, однако пока это делается в основном в инициативном порядке

и с использованием иных правовых норм. Так, в ФЗ «О полиции» из ряда положений следует, что органы местно самоуправления: а) взаимодействуют с органами полиции; б) оказывают содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей; в) обеспечивают служебным жилым помещением сотрудника полиции, замещающего должность участкового уполномоченного полиции, не имеющий жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в должность; г) предоставляют в пределах границ муниципальных образований сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы на обслуживаемом административном участке; д) осуществляют по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Вполне возможно, полномочия местного самоуправления в сфере поддержания общественного порядка в ближайшие годы могут существенно измениться, и это связано с активизацией разработки, как на федеральном, так и на региональном уровнях проектов закона о муниципальной милиции. Так, такой проект представил Совет муниципальных образований Московской области. Согласно законопроекту, руководство милиции будет не назначаться сверху, а избираться населением либо Советом депутатов муниципального образования. К компетенции нового органа предполагается отнести, например, охрану порядка при массовых мероприятиях, часть вопросов по паспортному контролю и контролю в сфере потребительского рынка и всю профилактическую работу по предупреждению преступлений. Количество сотрудников нового органа охраны порядка будут определять местные власти в зависимости от возможностей местных бюджетов, на которые и упадет содержание милиции. Это один из самых спорных вопросов законопроекта - все по-

нимают, что зарплата новых милиционеров не должна сильно отличаться от того, что получают полицейские. Поэтому концепция законопроекта предусматривает необходимость закрепления за муниципальными образованияами дополнительных доходных источников: отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также установление дополнительных местных налогов.

Конечно, эти положения небесспорны и вполне могут быть отвергнуты. Некоторые политические фракции в Государственной Думе ФС РФ также предлагают свои варианты формирования муниципальной милиции. А возможно, что муниципальная милиция будет не силовым ведомством, а гражданским, но с более весомыми полномочиями, чем, например, у добровольной народной дружины, и такая муниципальная милиция уже есть, она создана и работает в Ижевске (Удмуртская Республика). Здесь исходили из того, что чистота и порядок на улицах и во дворах главного города республики имеют столь же серьезное значение для формирования благоприятного делового имиджа и социального фона столицы, как, например, стабильная работа предприятий или общественного транспорта. Именно для решения важнейших задач муниципального значения в феврале 2011 г. Городской думой г. Ижевска было принято решение о создании в структуре Администрации города Управления муниципальной милиции. Оно было сформировано путем объединения правового отдела, отдела административно-технического контроля и отдела по работе с правоохранительными органами. 1 июля 2011 г. ижевская милиция приступила к выполнению своих обязанностей. Муниципальные милиционеры Ижевска следят не только за чистотой и порядком в смысле благоустройства, но и за соблюдением тишины и покоя в ночное время, исполнением должностными лицами поручений городских властей и депутатов, контролируют организацию и сроки выполнения земляных работ, содержание фасадов, дворов дорог, то есть, возложено решение всех тех проблем, до которых не доходят руки у по-

лиции. Муниципальная милиция г. Ижевска наделена всеми полномочиями по реализации административных норм в отношении нарушителей: от выявления противоправного факта до конечного взыскания наложенного штрафа – в рамках отмеченного выше института административных комиссий. Штат небольшой – всего 27 человек, в том числе 17 занимаются контролем за нарушениями в сфере благоустройства - это те люди, которые непосредственно выезжают на место, изучают обстановку, составляют протоколы [6]*.

Есть и точки зрения, которые вообще отвергают целесообразность создания самостоятельных муниципальных правоохранительных органов. Так, Т.В. Голованова считает, что в России «неприемлем вариант создания второй ступени органов охраны общественного порядка в виде муниципальной милиции, не подчиняющийся федеральным правоохранительным органам, так как: отсутствует четко сформированная, исторически обусловленная, понятная система нормативных актов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; органы местного самоуправления в силу своей финансовой и ресурсной ограниченности не смогут обучать, содержать, а также контролировать деятельность служащих собственного органа охраны общественного порядка; федеральная правоохранительная система находится в стадии реформирования, нацелена на улучшение порядка организации охраны общественного порядка, стремится к более тесному взаимодействию с населением, в качестве основного критерия своей деятельности считает общественное мнение о деятельности правоохранительных служб, а не статистические показатели, как было ранее; непосредственное участие в охране общественного порядка на уровне местного самоуправления граждане принимают, опираясь на Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», вступая в ряды добровольной народной дружины, других объединений граждан правоохранитель-

* См. также официальный сайт городского округа Ижевск Удмуртской Республики.

ной направленности, формируемых в пределах муниципалитета. Поэтому считаем, что в России в настоящее время не сложились условия создания муниципальной милиции как особого органа местного самоуправления. Учитывая, что лишь Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» называет орган охраны общественного порядка, создаваемый органом местного самоуправления «муниципальная милиция», данное положение федерального закона будет целесообразным исключить» [7].

На наш взгляд, муниципальная милиция необходима. Но она не должна наделяться «силовыми» полномочиями (применение физической силы, спецсредств, оружия), и ее деятельность должна сосредотачиваться на контроле за выполнением решений местной власти, связанных так или иначе с профилактикой правонарушений в соответствующих сферах (строительство, благоустройство, торговля и др.). Очевидно также, что органы местного самоуправления должны иметь больше полномочий при назначении руководителей полицейских структур, занимающихся охраной общественного порядка в городах и районах, и оценке их деятельности. Другое дело, что при наличии очевидной потребности в муниципальной милиции муниципалитеты не имеют финансовых возможностей, и в этом смысле решение данной проблемы действительно может растянуться на много лет.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 11.09.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Ежевский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 78-84.
3. Указ Президента РФ от 12.02.1993 № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 7. Ст. 562.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
5. Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» // Российская газета. 1996. 7 июня.
6. Зайнуллин Е. Златоуст перенял идею Ижевска о муниципальной милиции // Комсомольская правда. 2014. 4 февраля.
7. Голованова Т.В. Муниципальная милиция в России, есть ли шанс? // Политика, государство и право. 2016. № 4 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://politika.snauka.ru/2016/04/3814>