

ЗАБНЕНКОВ А. В., МАСЛОВСКАЯ М. В.

ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА КАК ВОПРОС МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические и практические аспекты, а также законодательные базы охраны общественного порядка на территории муниципального образования. Раскрыты особенности взаимодействия полиции с муниципальными органами.

Ключевые слова: охрана общественного порядка, органы местного самоуправления, органы внутренних дел, полиция, народная дружина, добровольные формирования населения.

ZABNENKOV A. V., MASLOVSKAYA M. V.

PROTECTION OF PUBLIC ORDER AS AN ISSUE OF LOCAL SIGNIFICANCE

Abstract. The article deals with the theoretical and practical issues and the legislative framework for the protection of public order on the territory of a municipality. The features of police interaction with local government bodies are revealed.

Keywords: protection of public order, local government bodies, bodies of internal affairs, police, militia, voluntary units for public order protection.

Охрана общественного порядка остается сегодня одним из вопросов, активно обсуждаемых в науке административного права. Это во многом связано с проведением в Российской Федерации реформ в сфере органов внутренних дел и в сфере местного самоуправления, которые в свою очередь диктуют потребность дальнейшего совершенствования механизма обеспечения охраны общественного порядка.

Не секрет, что в общей структуре совершения в стране противоправных деяний значительное место занимают административные правонарушения, количество которых превышает количество преступлений. Ежегодно в России к административные правонарушения привлекаются десятки миллионов человек. К сравнению можно привести такую статистику: в 1989 году за административные правонарушения к ответственности были привлечены более 40,5 миллионов человек, а в 2011 году только органами внутренних дел выявлено свыше 66,2 млн. [6, с. 57]. По другим экспертным оценкам к административной ответственности каждый год привлекаются от 60 до 80 млн. человек [8, с. 77].

Административная деликтность, увы, стала обыденным явлением и прочно вошла в нашу жизнь. Удельный вес среди административных проступков занимают административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Нельзя не признать, что охрана общественного порядка – чрезвычайно важный объект социального управления, который крайне необходим для нормального существования гражданского общества и функционирования всех его структур (политических, культурных, социальных и т.д.). Безусловно, некачественное и низкое обеспечение общественного порядка негативно сказывается на формировании защищенности правопорядка граждан и общества в целом.

В целях охраны общественного порядка государства, была создана система правоохранительных органов. В нее входят: суд, прокуратура, органы ФСБ России, МВД России, адвокатура, нотариат и др.

Между тем по смыслу ст. ст. 114 и 132 Конституции Российской Федерации [1] Правительство РФ и органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют меры по обеспечению и охране общественного порядка. Кроме того, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнес организацию общественного порядка к ведению муниципальных районов и городских округов (п.8 ч.1 ст. 15 Закона; п.9 ч.1 ст.16 Закона) [2].

Следовательно, охрана общественного порядка – это непосредственная функция органов местного самоуправления. Осуществляя ее, органы местного самоуправления тесно взаимодействуют с правоохранительными органами и координируют их деятельность. Такая деятельность предполагает проведение различных мероприятий. А именно: комплексное планирование борьбы с преступностью совместно с деятельностью всех правоохранительных органов, расположенных на территории муниципального образования; привлечение населения и общественности к профилактике правонарушений; привлечение к охране общественного порядка частных охранных предприятий; осуществление деятельности административных комиссий, создаваемых в структуре местных администраций.

Решая свои задачи по охране общественного порядка, органы местного самоуправления должны стать центром соответствующей деятельности на всей территории.

Согласно вышеназванному Закону № 131-ФЗ организация охраны общественного порядка должна осуществляться муниципальной милицией. Однако до настоящего времени федеральный закон, регламентирующий порядок организации и деятельности муниципальной милиции, так и не принят. Среди работников правоохранительных органов нет единства мнений относительно процесса создания муниципальной милиции, многие убеждены, что она может быть устроена неодинаково. К примеру, в городах (кроме городов федерального значения) она может функционировать как простая муниципальная структура, в менее крупных муниципалитетах возможно создание милицейских структур на уровне

муниципального района или даже группы районов. На малонаселенных и труднодоступных территориях возможно создание региональной, а не муниципальной милиции.

В настоящее время основными задачами в сфере охраны общественного порядка на территории муниципального образования занимается полиция. К основным направлениям в деятельности полиции по осуществлению охраны общественного порядка относятся: защита чести и достоинства граждан и их личную неприкосновенность; обеспечение законности и правопорядка; содействие муниципальным органам в их деятельности по реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы и осуществления контроля за их поведением; осуществление мер по профилактике правонарушений несовершеннолетних и др.

Основные направления взаимодействия полиции с муниципальными органами регулирует Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [3]. Он устанавливает, что полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав (ч.3 ст.1 Закона).

Государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица, в свою очередь, должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (ст.10 Закона). Органы местного самоуправления обязаны предоставлять в пределах границ муниципальных образований сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы на обслуживаемом административном участке. Оборудование помещений мебелью, оргтехникой и средствами связи и обеспечение технической эксплуатации этих помещений (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт) осуществляются за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета (ч.7 ст.48 Закона). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять 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. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 47 Закона).

Нельзя не подчеркнуть, что современное реформирование органов охраны общественного порядка обуславливает необходимость пересмотра принципов организации деятельности правоохранительных органов и ставит перед ними новые задачи. Трансформация правоохранительных системы переход к новому формату взаимодействия с обществом, представляющему собой социальное партнерство.

В. Н. Казаков справедливо отмечает, что «сегодня в обществе имеется достаточно ясно выраженная потребность в правоохранительных органах, функции которых наиболее полно отвечали бы интересам населения конкретных территорий и позволяли осуществлять общественный контроль за их деятельностью» [9].

В тоже время гражданское общество следует рассматривать как ресурс социального контроля над деятельностью полиции, что представляется особо актуальным в условиях гласности деятельности органов внутренних дел. Немаловажен и вопрос преодоления конфронтации институтов гражданского общества и государства, которая особо остро наблюдается в процессе осуществления государством правоохранительной функции.

О возможности расширения взаимодействия между полицией и населения могут свидетельствовать следующие данные социологических опросов. Так, около 88% граждан считают, что в той или иной степени, нужно оказывать помощь в деятельности органов внутренних дел (полиции), при это около 37% населения, считают, что помогать полиции необходимо всегда. Кроме того, 59 % населения, считают, что помощь в организации деятельности общественного порядка необходима с заинтересованностью двух сторон. Необходимо отметить тот факт, что заинтересованность населения в помощи органам внутренних лиц (полиции) по организации общественного порядка, значительно выросла – с 34% до 53%, например, в качестве внештатных сотрудников [10, с. 53].

Следует согласиться с мнением Н. В. Бугеля, отмечающим необходимость законодательного закрепления порядка и учет общественного мнения, определить механизмы, способствующие разделению полномочий между субъектами РФ, органами местного самоуправления и центром по вопросам реализации правоохранительной функции государства [5, с. 57].

Одним из ключевых направлений в модернизации системы МВД является оптимизация согласованной деятельности органов охраны правопорядка и представительства гражданского общества, реализуемой на уровне муниципального образования. В решении вопроса охраны общественного порядка сегодня большое значение имеет решение органами местного самоуправления такого важного вопроса, как «создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка», предусмотренного п.33 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

Заметим, что Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [4] органы местного самоуправления наделены полномочиями по оказанию поддержки добровольческим организациям, участвующим в охране общественного порядка, и созданию условий для их деятельности. Финансирование, предоставление помещений и материально-технического оснащения, материальное стимулирование добровольцев и предоставление им льгот, социальных гарантий – вот неполный перечень направлений деятельности органов местного самоуправления по отношению к добровольным народным дружинам в целях привлечения граждан к охране общественной безопасности.

В настоящее время осуществляется возрождение добровольных народных дружин, существовавших в советский период. Как известно, в те годы силы дружинников служили поддержкой общественного порядка на охраняемой территории города, района, улицы. Совместно с милицией они осуществляли патрулирование улиц, выступали в качестве понятых при составлении протокола и т.д. Сегодня такие дружины приобретают все большую популярность в некоторых регионах РФ. Однако, функции современной дружины несколько расширен. Так, современные добровольцы выполняют двойную роль: содействие полиции в деятельности охраны общественного порядка, с одной стороны, и контроль законности за деятельностью сотрудников полиции, с другой стороны. Органы местного самоуправления обладают полномочиями по оказанию поддержки добровольческой организации, участвующие в охране общественного порядка.

Любопытно заметить, что в ноябре 2013 г. руководитель Комитета гражданских инициатив, член Общественного совета при МВД, бывший вице-премьер России А. Кудрин представил для обсуждения собственную концепцию реформы правоохранительных органов. Он предложил упразднить Следственный комитет, ФСКН и МВД, создав муниципальную, региональную и федеральную полицию. По его мнению, муниципалы должны заниматься охраной общественного порядка, профилактикой преступлений, регистрацией правонарушений и подчиняться (отчитываться) местной власти. Региональная полиция – расследовать преступления легкой и средней тяжести, охраной органов власти, регулированием дорожного движения и подчиняться (отчитываться) региональному законодательному собранию или губернатору. Федеральная полиция – расследовать тяжкие и особо тяжкие преступления, противодействовать ОПГ, бороться с терроризмом и наркоторговлей и подчиняться (отчитываться) Президенту РФ.

К тому же предлагается выбирать шерифа раз в год из числа участковых полицейских прямым голосованием граждан. Содержать муниципальную полицию предлагается за счет специальных отчислений от доходов местных жителей. Однако, что это

за отчисления, в каком размере, каков механизм сбора, авторы идеи не говорят. Контролировать шерифа и его подчиненных будет общественный совет, но как он формируется, на каких принципах, тоже неизвестно.

В МВД к данной инициативе отнеслись отрицательно. По крайней мере свое несогласие чиновники МВД мотивировали тем, что муниципальная милиция в России уже создавалась и доказала свою неэффективность. К тому же для содержания новой структуры – шерифата денег у муниципалов нет. Исходя из опыта и реальной действительности, на выборах начальников ОВД неизбежны фальсификации. Если бизнесмены возьмут на содержание муниципальные органы правопорядка, они попытаются купить, и наверняка купят все руководство, то по принципу, кто платит, тот и музыку заказывает. В целом критика высказанных А. Кудиным предложений звучит крайне редко, т.к. реформа по американскому образцу (именное деление полиции на федеральную и муниципальную имеет место быть в США), это конец МВД в его теперешнем виде [7, с.182–183].

Подведем некоторый итог вышеизложенному.

1. Исследование охраны общественного порядка как одной из проблем местного значения и направления деятельности органов местного самоуправления является весьма актуальным. В современных условиях возрастает необходимость уточнения ряда вопросов, связанных с охраной общественного порядка, в частности – выявление ее места в системе муниципального образования и нормативного правового закрепления.

2. Изучение проблемы обеспечения охраны общественного порядка в муниципальных образованиях имеет важное стратегическое направление для функционирования и развития правового государства. Выбор той или иной модели системы муниципальных правоохранительных органов, нормативно-правовое закрепление перечня их полномочий, форм взаимодействия с муниципальными структурами и органами государственной власти, безусловно, зависит от многих факторов, в том числе политических, социально-экономических, территориальных, криминологических, а также национальных особенностей, исторических и иных местных традиций.

Однако в любом случае можно ожидать, что создание муниципальных органов охраны общественного порядка позволит решить извечные полицейские проблемы: отчужденность от обслуживаемого населения, информационный вакуум и социальный контроль.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875>.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
4. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.
5. Бугель Н. В. Совершенствование правоохранительной деятельности (организационно-правовой аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – Т. 54. – № 2. – С. 54–58.
6. Дерюга А. Н., Мотрович И. Д. Причины латентности административных правонарушений // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 57–62.
7. Жданов Н. М., Косицин И. А. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» (г. Омск, 25 мая 2012 г.). Обзор выступлений // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 76–79.
8. Казаков В. Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. – М., 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1170339#_ftnref24.
9. Киричек Е. В. Типизация взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Материалы международной научно-практической конференции «II Балтийский юридический форум «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии». – Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2014. – С. 51–55.