

4. Также следует подчеркнуть, что обеспечение безопасности дорожного движения является непосредственной задачей всех уровней публичной власти, так сказать, сквозной публичной функцией.

ЛИТЕРАТУРА

1. О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018). — URL: <http://www.consultant.ru>

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003

№ 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019). — URL: <http://www.consultant.ru>

3. Молчанов П. В. Общая характеристика полномочий Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения / П. В. Молчанов // Административное право и процесс. — 2016. — № 12. — С. 39.

Воронежский государственный университет

Верзилин С. В., аспирант кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета

E-mail: madridec@mail.ru

УДК 34.096

И. А. Двойменный

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Аннотация: в статье рассматриваются правовые и организационные аспекты осуществления функции по охране общественного порядка на региональном и муниципальном уровнях, проводится анализ федерального законодательства об охране общественного порядка в муниципальных образованиях России, а также дается оценка перспектив создания муниципальной милиции.

Ключевые слова: полицейская деятельность, охрана общественного порядка, муниципальная милиция.

UDC 34.096

I. A. Dvoimenny

PROSPECTS OF DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF INTERACTION OF LAW-ENFORCEMENT BODIES AND LOCAL GOVERNMENTS FOR PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Abstract: in article legal and organizational aspects of implementation of function on protection of public order at the regional and municipal levels are considered, the analysis of the federal legislation on protection of public order in the municipal units of Russia is carried out and also an assessment of prospects of creation of municipal militia is given.

Keywords: police activity, protection of public order, municipal militia.

Введение

Не подвергается сомнению утверждение, что категория «безопасность» существует столько же, сколько и само человечество. С момента возникновения жизни и собственности человек заботился об их сохранности, защищенности и безопасности.

Любое государство, как известно, обязано обеспечивать свою внутреннюю безопасность — защищать граждан от противоправных посягательств, устранять, нейтрализовывать и ослаблять угрозы их личной и имущественной безопасности. Поддерживать общественное спокойствие и порядок в населенных пунктах, пре-

следовать правонарушителей, оказывать помощь лицам, которым угрожает опасность, — в этом и заключается основное содержание полицейской деятельности.

Вопросы реализации конституционного права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка

Традиционно полицейскую деятельность ассоциируют с деятельностью полиции, входящей в систему МВД России и регулируемую Федеральным законом «О полиции» [1].

Органам внутренних дел (полиции) как специально созданному государством институту, на который возложена обязанность по обеспечению различных видов безопасности, предъявляются особые требования государством и обществом по обеспечению своей безопасности.

До 1 января 2016 года Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» [2] в ч. 1 ст. 2 устанавливал, что система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственную гражданскую; военную; правоохранительную. С 1 января 2016 г. в соответствии с указанным Федеральным законом система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов. Таким образом, правоохранительная служба была отнесена законодателем к государственной службе иных видов.

Структура правоохранительной деятельности в России по своей принадлежности традиционно относится к романо-германской правовой семье, где главенствующая роль в управлении государством и обществом отводится центральной и местной власти. Приоритетом обладает центральная власть, а местное самоуправление наделено второстепенными властными функциями.

Конституция Российской Федерации является доктриной для функционирования всех ветвей власти Российского государства и главной правовой основой для их многообразной деятельности. На основе конституционных норм и в соответствии с ними

строится, в том числе, и правоохранительная деятельность, представляющая собой социально-правовую форму активности исполнительной власти в сфере поддержания законности и правопорядка в обществе. Из Конституции Российской Федерации также следует, что государственная власть субъектов Российской Федерации часть полицейских функций должна выполнять самостоятельно.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, «органы местного самоуправления самостоятельно ... осуществляют охрану общественного порядка...» [3]. Однако до настоящего времени законодательно не обеспечено в полной мере требование статьи 132 Конституции Российской Федерации о самостоятельном осуществлении органами местного самоуправления охраны общественного порядка. Следует отметить также, что законодателем на этот счет предусмотрен вариант реализации рассматриваемых конституционных положений. Так, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4], в частности, установлено, что к вопросам местного значения муниципального района относится организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией (п. 8 ч. 1 ст. 15). Данное полномочие закреплено и применительно к вопросам местного значения городского округа. Статья 16 (п. 9 ч. 1) указанного закона говорит об организации охраны общественного порядка на территории городского округа силами муниципальной милиции.

Правовой предпосылкой реализации органами внутренних дел нормативных правовых актов на региональном уровне является также Федеральный закон «О полиции», ст. 3 которого устанавливает, что полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов России по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции. К нормативным правовым актам регионального уровня, регламентирующим охрану общественного порядка, можно отнести:

— конституции и уставы субъектов Российской Федерации, определяющие пара-

метры регулирования вопросов обеспечения безопасности в регионе;

— нормативные и правовые акты, принятые органами власти субъекта Российской Федерации, распоряжения глав субъектов Российской Федерации, решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также территориальных антитеррористических комиссий, касающиеся вопросов обеспечения различных видов безопасности в регионе;

— нормативные правовые акты органов внутренних дел на районном уровне и акты, принимаемые органами власти муниципальных образований, отражающие в правовом регулировании особенности, связанные с обеспечением различных видов безопасности.

Таким образом, правовой предпосылкой реализации органами внутренних дел решений местных (муниципальных) органов власти являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», предусматривающий участие граждан в обеспечении общественной безопасности и их взаимодействие с органами внутренних дел. Но до сих пор эти нормы не осуществлены. Муниципальная милиция не создана.

Следует, однако, отметить, что федеральной властью предпринимались попытки по созданию муниципальной милиции. В 1996 году Президентом Российской Федерации был издан Указ «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» [5], где был дан трехмесячный срок для подготовки проекта Федерального закона «О муниципальных органах охраны общественного порядка». В сентябре 1997 г. для решения вопроса Советом по местному самоуправлению при Президенте РФ была создана рабочая группа по реализации данного указа. Через год, в 1998 году, Президентом был издан Указ «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» [6]. В данном эксперименте приняли участие подразделения милиции 87 муниципаль-

ных образований в 10 субъектах Российской Федерации.

К сожалению, результаты эксперимента свидетельствовали о неготовности субъектов федерации и муниципальных образований к выполнению функций по охране общественного порядка в силу недостаточности средств для финансирования муниципальной милиции. За период эксперимента объем финансирования муниципальной милиции не превысил 60—65 % расчетной потребности [7].

В силу данных обстоятельств на федеральном уровне формирование на базе подразделений милиции силовой структуры, подчиненной органам местного самоуправления, в сложившейся общественно-политической и экономической обстановке, было признано преждевременным. В итоге указом Президента РФ проведение эксперимента было завершено. При этом подготовка проекта Федерального закона «О муниципальных органах охраны общественного порядка» была признана нецелесообразной.

Несмотря на это, в ноябре 2013 г. была представлена Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ, подготовленная Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Авторы Концепции предлагают децентрализацию современной полиции и создание муниципальной полиции, которая будет отвечать за поддержание общественного порядка на подведомственной территории и первичное реагирование на все обращения населения. Соответственно на муниципальный уровень будут переданы патрульные службы, участковые, дежурные части и отделы исполнения административного законодательства в отношении физических лиц.

В соответствии с Концепцией, муниципальная полиция будет создаваться на уровне муниципальных районов (в малонаселенных местностях может создаваться на межрайонном уровне). Глава муниципальной полиции будет назначаться органом местного самоуправления и проходить профессиональную аттестацию в полиции субъекта федерации. Регламент деятельности должен приниматься органом местного самоуправления муниципалите-

та в соответствии с Рамочным законом «О муниципальной полиции» и регистрироваться в общем порядке Минюстом РФ после проверки на соответствие федеральному закону [8].

В мае 2014 г. ряд депутатов Госдумы от партии «Справедливая Россия» представили своей проект федерального закона о создании муниципальной милиции. В пояснительной записке к нему говорится, что реформа правоохранительных органов, проведенная в 2011 г. и создавшая вертикальную структуру полиции, привела к монополизации ею охраны общественного порядка. Это снизило степень ответственности блюстителей закона перед населением за состояние общественного порядка и общественной безопасности на соответствующих территориях. Поэтому депутаты считают необходимым передоверить поддержание общественного порядка на местах муниципальной милиции. Тем более что создание муниципальных органов общественного порядка предусмотрено Конституцией.

По мнению разработчиков, муниципальная милиция должна быть самостоятельным органом на уровне муниципального района и города, который непосредственно подчиняется главе муниципального образования. Она не должна входить в структуру местной администрации, что обеспечит ее независимость в вопросах охраны общественного порядка и уменьшит риск субъективизма в руководстве ею. Принципиальным моментом является установление избираемости начальника милиции и участковых уполномоченных населением муниципальному образованию и жителями административных участков. В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе, а также в закрытых административно-территориальных образованиях и на транспорте депутаты предлагают оставить охрану общественного порядка за федеральной полицией.

Согласно законопроекту муниципальные милиционеры смогут требовать от граждан соблюдения общественного порядка, проверять документы, поддерживать порядок во время публичных и массовых мероприятий, проводить задержание правонарушителей и их конвоирование в полицейский участок, заниматься про-

филактикой правонарушений. Вместе с тем у муниципальной милиции не будет полномочий по осуществлению дознания, предварительного следствия, проведению оперативно-розыскных мероприятий, проверок предпринимательской деятельности, осуществлению экспертно-криминалистической деятельности [9].

Заключение

Таким образом, в соответствии с требованиями и смыслом Конституции в России должна функционировать трехуровневая система органов, реализующих функции по охране общественного порядка, включающая в себя федеральный уровень, уровень субъекта Федерации и местный уровень.

Учреждение муниципальных органов охраны общественного порядка, по нашему мнению, будет способствовать повышению эффективности функционирования всей правоохранительной системы Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. О полиции : федер. закон от 07.20.2011 № 3-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Собрание законодательства РФ. — 14.02.2011. — № 7. — Ст. 900.
2. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. — 02.06.2003. — № 22. — Ст. 2063.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 04.08.2014. — № 31. — Ст. 4398.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. — 06.10.2003. — № 40. — Ст. 3822.
5. О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка : указ Президента РФ от 03.06.1996 № 802 // Собрание законодательства РФ. — 03.06.1996. — № 23. — Ст. 2755.

6. О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления : указ Президента РФ от 17.09.1998 № 1115 (ред. от 16.11.1998) (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. — 21.09.1998. — № 38. — Ст. 4783.

7. Жерновой М. В. К вопросу о создании муниципальной милиции в России / М. В. Жерновой, А. Н. Сухаренко // Российская юстиция. — 2014. — № 9. — С. 45—48.

8. Концепция комплексной организационно-управленческой реформы право-

охранительных органов РФ. — М., 2013. — С. 26—29.

9. Подосенов С. Охрану порядка на улицах доверят избираемым народом «шерифам» / С. Подосенов, Е. Климачева // Известия. — 14.05.2014.

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

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии

E-mail: kafupk@vsn.rao.ru

Тел.: 8 (473) 253-84-51