

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

С. И. Кориц*,
В. И. Сургутсков**,
О. Ю. Филиппов***

Полномочия муниципальных органов по охране общественного порядка: в поисках золотой середины

Аннотация. Рассмотрены организационно-правовые аспекты создания и перспективы эффективного функционирования муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации. Отмечается, что в последние годы в России проделана определенная работа по развитию системы указанных органов. Приведены точки зрения ученых по данному вопросу. Сделан вывод о том, что сама идея о необходимости создания муниципальной милиции (полиции) имеет как сторонников, так и противников. Рассмотрены основные модели развития института муниципальной милиции в нашей стране. Критическому анализу подвергнуты проекты федеральных законов «О муниципальной милиции в Российской Федерации», внесенные в 2014 и 2016 гг. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, предполагающие наделение муниципальных органов охраны общественного порядка полицейскими полномочиями. Сделан вывод о необходимости расширения полномочий муниципальных органов в области охраны общественного порядка, а также установления пределов реализации этих полномочий с закреплением в федеральном законе о муниципальной милиции порядка взаимодействия между муниципальными органами и МВД России. Предлагаются оптимальные направления деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные органы, муниципальная милиция, полиция, охрана общественного порядка, принуждение.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.96.11.192-199

© Кориц С. И., Сургутсков В. И., Филиппов О. Ю., 2018

* Кориц Сергей Иванович, преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России
kail1@list.ru

** Сургутсков Вадим Игоревич, кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России
Surgutskov55@mail.ru
644092, Россия, г. Омск, просп. Комарова, д. 7

*** Филиппов Олег Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России
ole0802@yandex.ru
644092, Россия, г. Омск, просп. Комарова, д. 7

Местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Одним из наиболее важных вопросов является осуществление охраны общественного порядка. Данный тезис закреплён в ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации.

Актуальность законодательных инициатив, направленных на обеспечение практической реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны общественного порядка, очевидна. В последние годы в России проделана определенная работа по развитию системы муниципальных органов охраны общественного порядка.

Принятие Федеральных законов от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹, от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² стало очередным шагом на пути поиска оптимального баланса интересов между государством и органами местного самоуправления, а также взаимодействия между ними, ориентированного на создание условий для предупреждения и пресечения нарушения общественного порядка, обеспечения общественной безопасности в муниципальных образованиях. Вместе с тем, несмотря на то что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ предусматривает необходимость принятия федерального закона, регламентирующего порядок организации и деятельности муниципальной милиции, в настоящее время данный федеральный закон не принят.

Вопросы создания профессиональных органов охраны общественного порядка на местном уровне в России, организационно-правовые проблемы их эффективного функционирования неоднократно подвергались научному анализу, в том числе критическому. Сама идея о необходимости создания муниципальной милиции (полиции) имеет как сторонников, так и противников.

В частности, профессор А. И. Казанник указывает, что «в настоящее время органы муниципальной власти осуществляют в сфере охраны общественного порядка лишь координационную функцию»⁴. При этом, по его мнению, «население муниципальных образований, по существу, лишено конституционного права самостоятельно обеспечивать охрану общественного порядка, личную и имущественную безопасность граждан, обстановку спокойствия для их проживания и отдыха»⁵.

Интересна позиция И. В. Упорова и Г. В. Кузовлевой, согласно которой конституционная норма о праве муниципальных образований на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка должна регулироваться «иначе, чем в действующем Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁶. Предлагаемая ими редакция названного закона вообще не предусматривает создания муниципальной милиции, фактически упраздняя сам термин⁷. В. В. Полянский полагает, что «сохранение в Конституции РФ в качестве прерогативы местного самоуправления охраны общественного порядка противоречит реальным процессам в России, создает иллюзию самостоятельности местного самоуправления в той сфере, которая

¹ СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536

² СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Казанник А. И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 21—24.

⁵ Казанник А. И. Указ. соч. С. 22.

⁶ Упоров И. В., Кузовлева Г. В. Охрана общественного порядка и муниципальная милиция: проблемы организации и законодательного регулирования (муниципальный аспект) // Общество и право. 2016. № 4. С. 210—214.

⁷ Упоров И. В., Кузовлева Г. В. Указ. соч. С. 213.

по своему содержанию, целям, методам их достижения является государственной. В этой сфере местное самоуправление может только принимать участие, оказывая государственным институтам власти посильную помощь»⁸.

Обобщив высказанные суждения, можно выделить две модели организационно-правового построения муниципальной милиции в России.

Модель I — **«сильная муниципальная милиция (или муниципальная полиция)»**. В настоящее время данная модель не реализована и обосновывается в проекте федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации», который вносился в Государственную Думу Федерального Собрания РФ ее депутатами дважды: в 2014⁹ и 2016 гг.¹⁰

Основные аргументы необходимости принятия федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации», высказанные его авторами в пояснительной записке к проекту 2016 г., сводятся к следующим положениям.

1. Преодоление монополии полиции по вопросам охраны общественного порядка как не соответствующей федеративному устройству России, которое предполагает возможность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять правоохранительные функции.
2. Образование муниципальной милиции послужит действенным механизмом приближения правоохранительной деятельности к жизненным потребностям гражданского общества, повысит подотчетность нового правоохранительного органа, уровень доверия к нему со стороны населения.

В этой связи обращает на себя внимание сам термин «муниципальная милиция», использованный законодателем в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Напомним, что в 2011 г. милиция, представлявшая собой систему государственных органов исполнительной власти, наделенных с момента ее образования де-факто и де-юре полицейскими функциями, была переименована в полицию. Одни из авторов Федерального закона «О полиции» — С. П. Булавин и В. В. Черников — отмечают, что «социальная модель милиции... базируется на выполнении органами правопорядка профессиональных полицейских функций»¹¹. Таким образом, своеобразный понятийный ребрендинг позволил назвать вещи своими именами.

По нашему мнению, наделяя муниципальные органы охраны общественного порядка полицейскими функциями, авторам следовало ввести в официальный юридический оборот термин «муниципальная полиция», который более точен и позволил бы судить о новом правоохранительном органе как о действительно профессиональной, хорошо организованной структуре. А ее служащие обладают полицейскими полномочиями, состоящими в обязанности пресекать преступления и административные правонарушения, в предоставлении прав по проверке документов, удостоверяющих личность, доставлению и задержанию граждан; производству досмотра, изъятию; осуществлению производства по делам об административных правонарушениях; применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. И здесь резонно задать вопрос: нужен ли такой орган не на государственном, а на муниципальном уровне?

Как ответ, оба проекта получили отрицательную оценку Правительства РФ. Основное замечание касалось необоснованного расширения в законопроекте правоохранительной компетенции органов местного самоуправления, вы-

⁸ Полянский В. В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex Russica. 2015. № 10. С. 32—45.

⁹ Паспорт проекта федерального закона № 621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Паспорт проекта федерального закона № 385-7 «О муниципальной милиции в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Булавин С. П., Черников В. В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные решения // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 3—9.

ходящего за пределы охраны общественного порядка. Таким образом, разработчикам проекта было отказано в их попытке рассмотрения муниципальной милиции как полноценного правоохранительного органа.

Среди других замечаний относительно содержательной стороны законопроекта следует отметить следующие.

Так, в проекте 2016 г. было определено, что финансовое обеспечение муниципальной милиции, включая гарантии социальной защиты служащих муниципальной милиции, выплат и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) служащим муниципальной милиции, членам их семей и лицам, находящимся на иждивении, является расходным обязательством муниципального образования и осуществляется за счет бюджетных ассигнований местного бюджета.

При этом необходимо отметить, что такие расходные обязательства будут крайне обременительны для муниципального образования, даже с учетом предусмотренной в проекте возможности: 1) помощи федерального центра и субъекта; 2) зачисления в доход бюджета муниципального образования штрафов и иных платежей, взыскиваемых муниципальной милицией, сборов за совершение юридически значимых действий; 3) помощи представительных органов муниципальных образований путем установления ими специальных местных налогов и сборов с граждан и юридических лиц на охрану общественного порядка.

Принятие законопроекта потребует дополнительных расходов федерального бюджета, региональных бюджетов и местных бюджетов. В данном случае положения проекта противостоят установленным ст. 30 и 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ принципу разграничения полномочий между органами публично-правовой власти и принципу самостоятельности региональных бюджетов. В условиях финансово-экономической нестабильности в современной России риск недополучения ресурсов, необходимых для эффективного осуществления полномочий органами муниципальной милиции, неизбежно скажется на качестве реализации рассматриваемого проекта.

Согласно проекту, начальник муниципальной милиции должен избираться всеми жителями муниципального образования. При этом проект не содержит никаких указаний на конкретный порядок избрания или назначения этого руководителя, что, в свою очередь, приведет на практике к произвольному осуществлению такого порядка. Представляется, что в условиях потенциальной постоянной финансовой зависимости выборного руководителя от местных элит такая форма непосредственной демократии практически нивелируется.

Реализация предложенного подхода может привести к трансформации территориальных органов МВД России на районном уровне в подконтрольную местной власти муниципальную милицию. Причем последняя, как было отмечено, наделяется универсальным набором средств принуждения, необходимых для реализации полицейских полномочий.

Модель II — **«слабая муниципальная милиция»**. В соответствии с данной, практически реализованной в настоящее время моделью муниципальные органы обладают минимальной степенью самостоятельности в вопросах непосредственного участия в охране общественного порядка.

Предложенные, порой диаметрально противоположные точки зрения на содержание и объем властных полномочий муниципальных органов охраны общественного порядка имеют право на существование. Вместе с тем представляется, что в данном случае наиболее рациональным является поиск золотой середины. К слову, в совместном докладе Института проблем правоприменения и Европейского университета в Санкт-Петербурге указывалось, что одной из существенных проблем является «неготовность самих муниципалитетов не только финансировать, но и брать на себя контроль за деятельностью муниципальной милиции. Предполагалось, что создание муниципальной милиции должно отвечать нуждам и потребностям органов местной власти и самоуправления, но последние этих потребностей не осознали, а мер, чтобы их научить и разъяснить, зачем это нужно и как лучше создавать муниципальную милицию, не было предпринято. В результате на

уровне администраций этих городов были формально назначены должностные лица, которые не были готовы к реализации и продвижению эксперимента»¹².

Выскажем собственную позицию на этот счет. Полагаем, что муниципальные органы охраны общественного порядка (или муниципальная милиция), с учетом положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны создаваться как органы, предназначенные для реализации следующих видов административно-правовой деятельности:

1. Участие в охране общественного порядка.

К обязанностям муниципальной милиции по участию в охране общественного порядка отнесем:

- осуществление контроля за соблюдением гражданами правил поведения в общественных местах с незамедлительным информированием компетентных органов с целью их пресечения;
- выявление в общественных местах граждан, находящихся в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, оказание им первой помощи, принятие мер по предоставлению им медицинской помощи в возможно короткий срок, незамедлительное информирование полиции для принятия ею мер реагирования;
- участие в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий на территории муниципального образования;
- участие в поддержании общественного порядка в зонах ограничительных мероприятий (карантина), вводимых на обслуживаемой территории при эпидемиях и эпизоотиях;
- участие в обеспечении особого противопожарного режима, устанавливаемого на территории муниципального образования.

2. Административно-правовая профилактика правонарушений.

Выделим следующие направления:

- участие в правовой пропаганде среди населения; консультирование граждан при их обращениях по вопросам личной и имущественной безопасности;
- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, участие в выявлении и устранении причин и условий, способствующих этим явлениям; участие в социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социальном опасном состоянии; участие в розыске несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органов управления образованием;
- выявление среди жителей муниципального образования: лиц, страдающих алкоголизмом и наркоманией; лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений, административных правонарушений и антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством; информирование о таких лицах заинтересованных органов и учреждений системы профилактики правонарушений.

3. Участие в обеспечении безопасности дорожного движения путем содействия сотрудникам Госавтоинспекции, которое может быть выражено в выявлении недостатков содержания дорог и средств организации и регулирования дорожного движения.

4. Участие в контроле за соблюдением законодательства в сфере миграции путем содействия органам внутренних дел в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Россий-

¹² Диагностика работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и перспективы создания муниципальной милиции в России / В. Волков [и др.]. СПб., 2015. С. 93.

ской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию.

5. Выявление и пресечение административных правонарушений, ответственность за которые в настоящее время предусмотрена законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; полномочия по привлечению к административной ответственности за совершение ряда указанных правонарушений.

Остановимся на данном направлении деятельности более подробно. В настоящее время отсутствие соглашений о взаимодействии между правительствами субъектов Российской Федерации и МВД России привело к тому, что на территории подавляющего большинства субъектов Российской Федерации не применяются некоторые нормы законодательства субъекта Федерации об административных правонарушениях. Возбуждать дела об административных правонарушениях за совершение ряда правонарушений просто некому. В частности, это касается таких правонарушений, как парковка транспортных средств на газонах, детских и спортивных площадках, несоблюдение режима тишины в ночное и обеденное время и др. Беснаказанность приводит к развитию правового нигилизма населения, негативно отражается на состоянии общественного порядка на территории муниципальных образований.

Для исправления сложившейся ситуации муниципальная власть вынуждена идти на различные ухищрения. Например, администрацией города Омска в мае 2018 г. заключено соглашение с казачьим объединением «Днепр». Ка-

заки совместно с сотрудниками административно-технических инспекций округов проводят работу по выявлению и фотовидеофиксации парковки автотранспорта на газонах и в других несанкционированных местах. Информация, полученная с помощью имеющих в распоряжении казаков технических средств (комплекс «ПаркНет»), направляется в административную комиссию того округа, где нарушены правила, для рассмотрения и принятия решения по существу. Предусмотрено, что часть денежных поступлений от налагаемых штрафов поступает в бюджет города, часть — казакам, в качестве оплаты их работы.

Мы солидарны с мнением о том, что «создание муниципальной милиции и наделение ее соответствующими административными полномочиями перенесет решение проблемы реализации многих “бесхозных” на сегодня норм административной ответственности на муниципальный уровень и позволит гармонизировать процесс применения административного законодательства»¹³. Но нельзя забывать и о том, что это позволит исключить необходимость привлечения для выявления и фиксации правонарушений «посторонних» организаций и общественных объединений и в итоге уменьшит «распыление» бюджетов муниципальных образований.

С учетом изложенного предлагаем:

1. При определении полномочий муниципальных органов охраны общественного порядка, совпадающих или находящихся в прямой или косвенной зависимости от реализации полномочий, осуществляемых органами внутренних дел, установить пределы реализации этих полномочий, с закреплением в федеральном законе о муниципальной милиции порядка взаимодействия между муниципальными органами и МВД России, исключая тем самым необходимость заключения дополнительных соглашений между МВД России и правительствами субъектов Российской Федерации.

¹³ Авдейко А. Г., Кононов А. М. Проблемы реализации административно-юрисдикционных полномочий органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка и предупреждения правонарушений // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 4. С. 45—51. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-45-51.

2. При подготовке законопроекта:
- а) изучить имеющийся положительный опыт по созданию и функционированию органов муниципальной милиции в городах: Ижевск, Златоуст, Сарапул и др.;
 - б) использовать опыт выявления и пресечения правонарушений общественными организациями правоохранительной направленности, казачьими обществами;
 - в) изучить имеющиеся проблемы реализации правоохранительных полномочий муниципальными образованиями;
 - г) взять за основу норму, содержащуюся в ст. 19 «Общие условия и пределы применения народными дружинниками физической силы» Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», при установлении права, порядка и границ применения физической силы служащим

муниципальной милиции при выполнении служебных обязанностей на территории муниципального образования.

3. Предусмотреть необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части введения административной и уголовной ответственности за воспрепятствование выполнению служащим муниципальной милиции служебных обязанностей, оскорбление служащего муниципальной милиции и т. д.

В заключение следует особо подчеркнуть актуальность, связанную с продолжающейся оптимизацией деятельности органов внутренних дел (полиции), и концептуальное значение, которое имеет принятие федерального закона, регулирующего общественные отношения в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны общественного порядка.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдейко А. Г., Кононов А. М. Проблемы реализации административно-юрисдикционных полномочий органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка и предупреждения правонарушений // Вестник Омской юридической академии. — 2017. — № 4. — С. 45—51. — DOI: 10.19073/2306—1340—2017—14—4-45—51.
2. Булавин С. П., Черников В. В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные решения // Административное право и процесс. — 2011. — № 4. — С. 3—9.
3. Диагностика работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и перспективы создания муниципальной милиции в России / В. Волков [и др.]. — СПб., 2015. — С. 93.
4. Казанник А. И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 6. — С. 21—24.
5. Полянский В. В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex Russica. — 2015. — № 10. — С. 32—45.
6. Упоров И. В., Кузовлева Г. В. Охрана общественного порядка и муниципальная милиция: проблемы организации и законодательного регулирования (муниципальный аспект) // Общество и право. — 2016. — № 4. — С. 210—214.

Материал поступил в редакцию 8 июня 2018 г.

MUNICIPAL BODIES POWERS FOR THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER: LOOKING FOR THE GOLDEN MEAN

KORYTS Sergey Ivanovich, Lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Agencies of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia

kail1@list.ru

644092, Russia, Omsk, prosp. Komarova, d. 7

SURGUTSKOV Vadim Igorevich, Deputy Head of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Bodies of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Surgutskov55@mail.ru

644092, Russia, Omsk, prosp. Komarova, d. 7

FILIPPOV Oleg Yurievich, PhD in Law, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Agencies of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia

ole0802@yandex.ru

644092, Russia, Omsk, prosp. Komarova, d. 7

Abstract. *The organizational and legal aspects of the creation and prospects for effective functioning of municipal bodies for the protection of public order in the Russian Federation are considered. It is noted that in recent years, Russia has done some work on the development of the system of these bodies. The scholars' points of view on this issue are given. It is concluded that the very idea of the need to create a municipal police (police) has both supporters and opponents. The main development models of the institute of municipal militia in our country are considered. The draft federal laws "On the Municipal Police in the Russian Federation", involving the empowerment of municipal bodies of public order policing, submitted to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in 2014 and 2016 was subjected to a critical analysis. The conclusion is made about the need to expand the powers of municipal bodies in the field of public order, as well as the establishment of limits for the implementation of these powers with the procedure for interaction between municipal authorities and the Ministry of Internal Affairs of Russia enshrined in the federal law on municipal police. Optimal directions for the activities of municipal bodies of public order are proposed.*

Keywords: *local government, municipal bodies, municipal police, police, public order, coercion.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avdeyko A. G., Kononov A. M. Problemy realizatsii administrativno-yurisdiktsionnykh polnomochiy organov mestnogo samoupravleniya v oblasti okhrany obshchestvennogo poryadka i preduprezhdeniya pravonarusheniy // Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii. — 2017. — № 4. — S. 45—51. — DOI: 10.19073/2306—1340—2017—14—4-45—51.
2. Bulavin S. P., Chernikov V. V. Federal'nyy zakon «O politсии»: predposylki i kontseptual'nye resheniya // Administrativnoe pravo i protsess. — 2011. — № 4. — S. 3—9.
3. Diagnostika raboty pravookhranitel'nykh organov po okhrane obshchestvennogo poryadka i perspektivy sozdaniya munitsipal'noy militsii v Rossii / V. Volkov [i dr.]. — SPb., 2015. — S. 93.
4. Kazannik A. I. Munitsipal'naya politсия v sisteme organov mestnogo samoupravleniya Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2013. — № 6. — S. 21—24.
5. Polyanskiy V. V. Metody i printsipy garmonizatsii publichnoy vlasti // Lex Russica. — 2015. — № 10. — S. 32—45.
6. Uporov I. V., Kuzovleva G. V. Okhrana obshchestvennogo poryadka i munitsipal'naya militsiya: problemy organizatsii i zakonodatel'nogo regulirovaniya (munitsipal'nyy aspekt) // Obshchestvo i pravo. — 2016. — № 4. — S. 210—214.