АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ ОКРУГ «ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ»)

Сидоров Ю. В.

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, yuriy.sidorov@ui.ranepa.ru

УДК 34.07
ББК 67.401.1

Цель. Раскрытие актуальных проблем административно-правового регулирования решения отдельных вопросов местного значения в Российской Федерации. Определение пробелов и коллизий нормативного регулирования отдельных вопросов местной власти на уровне федерального законодательства. Формирование предложений об устранении пробелов в законодательстве о местном самоуправлении, касающегося механизма реализации охраны правопорядка в муниципальных образованиях на примере города Екатеринбурга.

Методы. В ходе анализа норм действующего законодательства РФ о местном самоуправлении и охране общественного порядка используются формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Результаты. В статье рассмотрены актуальные проблемы правового регулирования охраны правопорядка в качестве вопроса местного значения. Приведен теоретико-правовой анализ полномочий органов местного самоуправления по охране правопорядка. Освещены практические проблемы охраны правопорядка на муниципальном уровне на примере муниципального образования «город Екатеринбург».

Научная новизна. Автором обоснована необходимость приведение отдельных положений законодательства о местном самоуправлении законодательству о полиции Российской Федерации. Классифицированы формы деятельности добровольных общественных объединений по охране общественного порядка на муниципальном уровне. Сформулированы авторские предложения о повышении эффективности административно-правового регулирования охраны общественного порядка в муниципальных образованиях.

Ключевые слова: административное регулирование, вопросы местного значения, полномочия, охрана правопорядка.

ADMINISTRATIVE MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER BY MUNICIPAL AUTHORITIES (ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPAL ENTITY «CITY OF EKATERINBURG»)

Sidorov Yu. V.

Candidate of Sciences (Law), Head of the Department of Administrative and Financial Law of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, yuriy.sidorov@ui.ranepa.ru

Purpose. Disclosure of urgent problems of administrative and legal regulation of solving specific issues of local importance in the Russian Federation. Identification of gaps and conflicts of regulatory regulation of certain issues of local authorities at the level of federal legislation. Forming proposals on the elimination of gaps in the legislation on local self-government concerning the mechanism for the implementation of law enforcement in municipalities on the example of the city of Yekaterinburg.

Methods. In the course of the analysis of the norms of the current legislation of the Russian Federation on local self-government and the protection of public order, formal legal and comparative legal methods are used.

© Сидоров Ю. В., 2016

Results. The article deals with actual problems of legal regulation of law enforcement as a local issue. The theoretical and legal analysis of the powers of local government bodies for the protection of law and order is given. The practical problems of law and order protection at the municipal level are illustrated on the example of the municipal entity «city of Ekaterinburg».

Scientific novelty. The author justified the need to bring certain provisions of the legislation on local self-government to the legislation on the police of the Russian Federation. The forms of activity of voluntary public associations for the protection of public order at the municipal level are classified. Author's proposals on improving the effectiveness of administrative and legal regulation of the protection of public order in municipalities are formulated.

Key words: administrative regulation, issues of local importance, authority, law and order protection.

Как известно, отличительной чертой решения вопросов государственного строительства в большинстве современных государств является дифференция публичной власти на государственную и местную (муниципальную). В свою очередь, реальное функционирование местной власти является одним из признаков, характеризующих государство как демократическое и правовое. Следуя этому обстоятельству, Конституция Российской Федерации [1, ст.12] признает и гарантирует независимость местного самоуправления в пределах его полномочий. В настоящее время в России правовое регулирование организации местного самоуправления осуществляется Конституцией России и федеральным законодательством.

Основу компетенции местных органов власти, согласно федеральному закону от 06.10.2003 (ред. от 28.12.2016) №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131), составляют вопросы местного значения. Глава 3 ФЗ №131 содержит перечни вопросов местного значения для каждого вида муниципального образования, за исключением внутригородских территорий городов федерального значения, чьи перечни вопросов местного значения согласно ч. 3 ст. 79 ФЗ №131 устанавливаются законами субъектов РФ – городами федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Данные перечни достаточно объемны и содержат вопросы местного значения, касающихся различных сторон общественной жизни муниципального образования. Серьезным упущением законодателя представляется отсутствие какой-либо классификации вопросов местного значения. В настоящее время государствоведами, с учетом анализа действующих положений ФЗ №131, вопросы местного значения можно классифицировать следующим образом: финансово-экономические вопросы; вопросы жилищно-коммунального хозяйства и торговли; вопросы транспортно-дорожного обеспечения и строительства; социальные вопросы и вопросы административного характера.[2, с. 185].

На последнюю группу вопросов, относящихся к административно-управленческой сфере деятельности органов местной власти, следует обратить особое внимание. Круг вопросов, охватываемых данной сферой, представляет огромное значение не только для благосостояния местного населения, но и для динамичного функционирования государства в целом. В настоящее время, в соответствии с ФЗ №131, можно привести в пример следующие вопросы местного значения административного характера [3, ст. 14, 15, 16]:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;
- осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования.

Достаточно интересным представляется нормативное закрепление охраны общественного порядка в Конституции Российской Федерации: пункт б) части 1 статьи 72 Конституции России относит обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности к предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Однако согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления также осуществляют охрану общественного порядка. Данная коллизия, определяющая охрану общественного порядка не только как предмет совместного ведения РФ и её субъектов, но и как вопрос местного значения создает определенные сложности в нормативном регулировании организации охраны общественного порядка в России в целом.

Например, ФЗ №131 к числу вопросов местного значения относит охрану общественного порядка муниципальной милицией [3, ст.16]. При этом введение в действие этой нормы закона было отсрочено, несмотря на то, что ещё в 1996 году Указом Президента России органам местного самоуправления в рекомендательной форме предписывалось создавать организационные, правовые и материальные условия для поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка в соответствии с законодательством РФ и соответствующего субъекта РФ, а также

предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка [4, п.2]. В свою очередь, развитие федерального законодательства, регламентирующего правовой статус органов внутренних дел, не учитывало положения ФЗ №131. За последнее время не только не были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус муниципальной милиции, но и были отменены ранее существовавшие полномочия органов местного самоуправления по отношению к милиции общественной безопасности в связи с преобразованием милиции Российской Федерации в полицию. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» определяет полицию Российской Федерации как составную часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел [5, ст.4]. Таким образом, принцип двойного подчинения органов внутренних дел (подчинение вышестоящим органам внутренних дел и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и органам местного самоуправления), действовавший в течение достаточно продолжительного периода времени, был ликвидирован [6, ст. 7,9]. За исключением так и не вступившей в силу нормы об охране общественного порядка муниципальной милицией, в перечне вопросов местного значения поселения, городских округов и внутригородских районов содержится лишь положение об оказании поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создании условий для деятельности народных дружин [3, ст. 16, 16.2]. Иные полномочия органов местного самоуправления, такие, как участие в работе по профилактике правонарушений, правовому просвещению местного населения, организации общественных пунктов охраны порядка вообще не закреплены в федеральном законодательстве.

Вышеуказанные коллизии создают серьезные преграды органам местного самоуправления при решении вопроса об организации охраны общественного порядка в пределах муниципальных образований. В самом деле, имея установленную законом обязанность по охране общественного порядка, органы местной власти фактически не обладают необходимым объемом полномочий для надлежащего исполнения данной обязанности.

Например, в муниципальном образовании «город Екатеринбург» действует положение о создании условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка на территории муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденное постановлением городской администрации [7]. Согласно данному положению на территории Екатеринбурга по инициативе граждан создаются добровольные формирования по охране общественного порядка. Основной их задачей является содействие администрации города Екатеринбурга и полиции в обеспечении общественного порядка, профилактики правонарушений, терроризма, экстремизма, охране общественного порядка при возникновении стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций. Согласно официальны данным, в 2015 году в Екатеринбурге действовало 7 народных дружин (по одной в каждом районе города), которые помогли выявить почти восемь тысяч правонарушений и раскрыть восемь преступлений [8].

Для обеспечения деятельности данных добровольческих формирований во всех районах Екатеринбурга создаются штабы добровольческих формирований, координацию деятельности которых осуществляет Екатеринбургский городской штаб.

Взаимодействие правоохранительных органов и добровольных формирований осуществляется на базе территориальных центров обеспечения общественной безопасности, которые обладают следующими полномочиями [7, ст.11]:

1) осуществляют контроль за соблюдением законности в деятельности членов добровольных формирований;

2) заслушивают информацию и отчеты командиров добровольных формирований о проделанной работе;

3) проводят анализ состояния общественного порядка на закрепленной территории и др.;

В свою очередь, Администрация города Екатеринбурга обеспечивает центры общественной безопасности материально-техническими средствами, заключает с руководителями данных центров договоры гражданско-правового характера на выполнение работ, оказание услуг, совместно с УМВД России по городу Екатеринбургу разрабатывает учебные программы и проводит инструктажи дружинников.

Вышеизложенный пример наглядно демонстрирует возможность участия представителей местного населения и органов местного самоуправления в охране общественного порядка, однако вопрос об эффективности такого участия остается открытым. В соответствии с действующим законодательством добровольные формирования по охране общественного порядка не обладают правом проведения оперативно-розыскных и иных специальных мероприятий, использования физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия и т.д. Приведенные замечания не представляют возможным обосновать надлежащий уровень охраны правопорядка на муниципальном уровне силами одних лишь общественных объединений и органов местного самоуправления.

На основании приведенного анализа, формулируются следующие предложения:

1) исключить из ФЗ №131 вопрос местного значения об организации охраны общественного порядка на

территории муниципальных образований муниципальной милицией, так как данные положения полностью противоречат организационным принципам органов внутренних дел, закрепленным действующим законодательством;

2) законодательно закрепить право органов местного самоуправления заключать соглашения с органами внутренних дел о дополнительных мерах охраны правопорядка на территории муниципальных образований. Предметом данных договоров следует обозначить дополнительные меры, предпринимаемые органами внутренних дел для охраны правопорядка на территории муниципального образования в обмен на предоставление дополнительных социальных и материальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел от муниципальных образований за счет средств местных бюджетов.

Принимая во внимание современное состояние общественной безопасности в ряде муниципальных образований Свердловской области следует признать, что реализуемые меры по охране общественного порядка в муниципальных образованиях должны отвечать самым высоким требованиям безопасности личности и общества. Поэтому реализацию мер по обеспечению общественного порядка, прежде всего, следует доверить правоохранительным органам, осуществляющим данную деятельность на профессиональной основе.

Вместе с тем, не следует исключать практику оказания помощи органам внутренних дел со стороны добровольных объединений граждан по охране общественного порядка. Деятельность данных органов является ярким примером прямого участия местного населения в реализации права на местное самоуправление, отвечающим конституционным идеалам гражданского общества. Более того анализ деятельности данных объединений на примере города Екатеринбурга, позволяет оценить её как достаточно эффективную.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Выдрин И. В. Муниципальное право России. М. 2004. 368 с.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка: Указ Президента Российской Федерации от 03 июня 1996 г. №802 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №23.
5. О полиции: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. (в ред. от 19 декабря 2016 г.) №3-ФЗ. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О милиции: Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. (утратил силу) №1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №16.
7. О создании условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка на территории муниципального образования «город Екатеринбург: Постановление администрации города Екатеринбурга от 20 марта 2012 г. №1048 // Вечерний Екатеринбург. 2012. №56.
8. Добровольные народные дружины охраняют покой жителей и гостей Екатеринбурга [Электронный ресурс]. URL: http://екатеринбург.рф/news/59075 (дата обращения 01.12.2016).

References:

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended on July 21, 2014). In this type the document was not published. Access from the legal system «ConsultantPlus».
2. Vydrin I. V. Municipal Law of Russia. M. 2004. 368 p.
3. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law dated October 6, 2003 №131-FZ (as amended on December 28, 2016). In this type the document was not published. Access from the legal system «ConsultantPlus».
4. On the step-by-step formation of municipal bodies for the protection of public order: Decree of the President of the Russian Federation dated June 3, 1996 №802 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. №23.
5. On the Police: Federal Law dated February 7, 2011 (as amended on December 19, 2016) №3-FZ. In this type the document was not published. Access from the legal system «ConsultantPlus».
6. On the Militia: The Law of the Russian Federation dated April 18, 1991 №1026-1 (lost force) // Vedomosti SNM and VS RSFSR. 1991. №16.
7. About creation of conditions for the activity of voluntary population formations on the protection of public order on the territory of the municipal formation «Ekaterinburg: Decree of the Administration of the City of Ekaterinburg dated March 20, 2012 №1048 // Vecherniy Ekaterinburg. 2012. №56.
8. Voluntary people's guards guard the peace of residents and visitors of Ekaterinburg [e-resource]. URL: http: //екатеринбург.рф/news/59075 (date of reference 01.12.2016).