Полномочия местного самоуправления в области охраны общественного порядка

Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к ведению муниципальных образований следующие вопросы в области охраны общественного порядка:

организация охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальной милицией (данный вопрос не относится к ведению поселения – функцию охраны общественного порядка на всей территории муниципального района, включая территорию поселений, осуществляет муниципальный район, его муниципальная милиция).

Применительно к функции органов местного самоуправления общественный порядок понимается в узком смысле – как порядок в общественных местах.

Для этого органы местного самоуправления создают муниципальные органы общественного порядка и осуществляют контроль за их деятельностью.

Охрана общественного порядка – это конституционная функция органов местного самоуправления (ст. 132 Конституции РФ). И вместе с тем Конституция РФ, возлагающая на Правительство РФ обязанность осуществлять меры по охране общественного порядка, Уголовный кодекс РФ, устанавливающий уголовную ответственность за преступления против общественной безопасности и общественного порядка, Кодекс РФ об административных правонарушениях, предусматривающий административную ответственность за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, дают основания для вывода о том, что охрана общественного порядка – это важнейшая функция государства. Деятельность органов местного самоуправления по охране общественного порядка – часть деятельности всей системы правоохранительных и судебных органов, а также различных государственных служб, инспекций, осуществляющих функции государственного надзора и контроля и обеспечивающих режим законности в государстве. При этом надо иметь в виду, что охрана общественного порядка как предмет деятельности органов местного самоуправления, как предмет ведения муниципальных образований должна иметь конкретное содержание, правовые границы, которые в настоящее время на законодательном уровне не определены.

Охрана общественного порядка – это прежде всего обеспечение общественной безопасности на улицах, транспорте и в иных общественных местах.

Таким образом, речь идет главным образом об общественных отношениях, возникающих между людьми в процессе их общения на основе правовых и иных социальных норм, как правило, в общественных местах – местах, свободных для открытого доступа неопределенно широкого круга лиц. При наличии сведений о возможной угрозе жизни, здоровью, причинения вреда или уничтожения имущества в иных местах муниципальные органы охраны общественного порядка должны принять необходимые меры по защите интересов и прав человека, государства и общества.

В постановлении Правительства РФ от 10 марта 1999 года «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999-2000 г.» констатировалось, что преступность в России несмотря на предпринимаемые усилия, все более приобретает характер реальной угрозы национальной безопасности страны. Сложной остается оперативная обстановка на улицах и в других общественных местах. Тревожные темпы роста преступности несовершеннолетних и молодежи, рецидивной преступности. Ослаблена система профилактики преступлений и правонарушений. И несмотря на предпринимаемые меры реализации программ и планов в этой сфере борьба с преступностью остается одной из острых проблем развития России как правового государства.

Основные задачи по охране общественного порядка на территории муниципальных образований призвана сегодня решать милиция общественной безопасности, сформированная на основе Закона РФ от 18 апреля 1991 года «О милиции».

В соответствии с Законом милиция в Российской Федерации подразделяется на криминальную, основными задачами которой являются предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых обязательно производство предварительного следствия, а также организация и осуществление розыска лиц, скрывшихся от правосудия, и милицию общественной безопасности.

Основными задачами милиции общественной безопасности являются: обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к компетенции милиции общественной безопасности.

Милиция общественной безопасности оказывает содействие криминальной милиции в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Указом Президента РФ от 12 февраля 1993 г. Утверждено Положение о милиции общественной безопасности в Российской Федерации.

Милиция общественной безопасности является составной частью милиции Российской Федерации и входит в структуру Министерства внутренних дел РФ. В районах, городах милиция общественной безопасности создается и функционирует в качестве самостоятельного структурного звена в составе соответствующих отделов (управлений) внутренних дел.

Руководство милицией в районах, городах и иных муниципальных образованиях осуществляют начальники отделов (управлений) внутренних дел, назначаемые на должность министрами внутренних дел, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел субъектов Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

В состав милиции общественной безопасности согласно Положению о ней входят: дежурные части; участковые инспекторы милиции; изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц; специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке; подразделения патрульно-постовой службы милиции; государственная инспекция безопасности дорожного движения и другие подразделения.

Состав милиции общественной безопасности, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений, а также численный состав финансируется за счет средств федерального бюджета, определяемых Правительством РФ.

Численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, устанавливается соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. При этом она не должна быть ниже нормативов, утверждаемых министром внутренних дел РФ.

Органы местного самоуправления с учетом местных условий и необходимости усиления борьбы с нарушениями общественного порядка вправе выделять дополнительные финансовые средства для создания новых или увеличения сверх нормативов штатной численности уже существующих подразделений милиции общественной безопасности, а также для укрепления ее материально-технической базы, в том числе за счет привлечения финансовых ресурсов организаций, местных налогов и сборов, добровольных взносов и пожертвований объединений и граждан.

Увеличение расходов органов местного самоуправления, связано с выполнением решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, компенсируется указанными органами. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения.

Начальники милиции общественной безопасности районов, городов и иных муниципальных образований назначаются на должность и освобождаются от должности министрами внутренних дел, начальниками управлений (главами субъектов) внутренних дел субъектов Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления и являются по должности заместителями начальников органов внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований.

Однако следует учитывать, что Федеральный закон 1995 года (об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации), закрепляя за органами местного самоуправления функцию охраны общественного порядка, отнес к ведению муниципальных образований также и организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью (закон 2003 г. называет эти органы муниципальной милиции). Таким образом, Закон предполагал формирование и функционирование муниципальных органов охраны общественного порядка и устанавливал самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении охраны общественного порядка.

В целях создания правовых, организационных и материальных основ реализации положений Закона Президент РФ издал Указ от 3 июня 1996 г. «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка». Предполагались разработка и принятие законов, предусматривающих комплексный подход к решению задач, связанных с формированием муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы Министерства внутренних дел РФ, с учетом определения условий и порядка контроля со стороны государства за реализацией муниципальными органами охраны общественного порядка своих полномочий, их взаимодействие с органами внутренних дел РФ. Органам местного самоуправления рекомендовалось предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

В целях ускорения процесса формирования муниципальных органов охраны общественного порядка и впредь до принятия соответствующего федерального закона в соответствии с Указом Президента РФ от 17 сентября 1998 г., которым было утверждено Положение о порядке проведения в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления, в ряде муниципальных образований проводился эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления.

Основными целями эксперимента являлись:

- определения правовых, организационных, материальных и иных условий, необходимых для формирования и функционирования муниципальных органов охраны общественного порядка;

- поиск оптимальных путей формирования муниципальных органов охраны общественного порядка, определения их организационно-правовых форм и объема полномочий, направлений и способов взаимодействия с другими субъектами правоохранительной деятельности;

- определения порядка контроля со стороны государства, органов местного самоуправления и населения за деятельностью муниципальных органов охраны общественного порядка.

В ходе эксперимента министерства, главные управления и управления внутренних дел субъектов Федерации участников эксперимента определяли совместно с органами местного самоуправления подразделения и службы милиции общественной безопасности, которые принимали участие в эксперименте, решали организационно-штатные, кадровые и другие вопросы, связанные с проведением эксперимента. Промежуточные и окончательные итоги эксперимента подводились на заседаниях Совета по местному самоуправлению РФ. Межведомственная комиссия при Совете по местному самоуправлению в РФ по проблемам реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка обобщила результаты эксперимента и внесла Президенту РФ предложения по реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка.

Результаты эксперимента будут учитываться при разработке и принятии федерального закона о муниципальных органах охраны общественного порядка (муниципальной милиции).

В решении задач по обеспечению охраны общественного порядка на территории муниципального образования участвуют комиссии: административная, по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые создаются в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ.

Административная комиссия образуется для рассмотрения дел о совершении административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов Федерации, в пределах полномочий, установленных этими законами. Законами субъектов Федерации определяется участие органов местного самоуправления в формировании и деятельности административных комиссий. При этом на территории одного муниципального образования может создаваться несколько административных комиссий.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции согласно Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушении несовершеннолетних» обеспечивают:

а) осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

б) организацию контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также за обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

в) осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

г) подготовку совместно с соответствующими органами или учреждениями материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

д) рассмотрение представлений органа управления образовательного учреждения об исключении несовершеннолетних, не получивших основного общего образования, из образовательного учреждения и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Законом РФ «Об образовании»;

е) оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации;

ж) применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации.

Порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими полномочий определяется законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1)Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российсой Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект,2007.