# Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка

В Конституции Российской Федерации функция охраны общественного порядка -  важнейшая социальная функция любого государства - имеет, образно выражаясь, двойной адрес. Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся и совместном ведении Российской федерации и  ее субъектов.  При этом осуществление мер по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности  и общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям правительства Российской Федерации (п. “е” ст. 114 Конституции РФ). 3десь можно отметить, что нередко в научной литературе функцию охраны общественного порядка характеризуют как первую основную функцию исполнительной ветви государственной власти.[[1]](" \l "_ftn1" \o ") В то же время в соответствии со ст. 132 Конституции РФ охрана общественного порядка - это функция органов местного самоуправления. Конституционное положение о том, что они вправе самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка развивается в Федеральном законе "0б общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. В нем охрана общественного порядка названа вопросом местного значения и отнесена к ведению муниципальных образований (п.8 ст.6 Закона).

В данном случае, представляется абсолютно справедливым существующее мнение о заведомой безрезультативности любых попыток выделения каких-либо “местных дел”, принципиально отличных от государственных[[2]](" \l "_ftn2" \o "). Функция охраны общественного порядка имманентно присуща местному самоуправлению:  полнокровное само­управление немыслимо без возможности удовлетворения населения в должном общественном порядке. Вместе с тем, вопросы охраны общественного порядка имеют местное значение лишь в том плане, что решаются на конкретной территории и данными субъектами мест­ного самоуправления, несомненно, оставаясь при  этом частью общегосударственного дела обеспе­чения правопорядка и стране

Таким образом, для определении роли и места органов местного самоуправления в решении во­просов охраны общественного порядка, необходимо установить, какая часть отношений, составляющих общественный порядок, подлежат регулированию и должна охраняться на общегосударственном уровне, а какая - на муниципальном.

Представляется, что интересы местного само­управления в области охраны общественного по­рядка могут быть связаны прежде всего с воз­можностью реализации конкретных потребностей населения и обеспечении личной и имущественной безопасности, поддержании обстановки общественного спокойствия, создании благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций, труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. При  таком подходе основное внимание государства будет направлено на разработку общегосударственных программ укрепле­ния правопорядка в стране, создание правовых и экономических условий решения на местах задач охраны общественного порядка. Иными словами, в ведении государства должны быть сосредоточе­ны вопросы стратегии, а в сфере местного само­управления - вопросы тактики охраны общест­венною порядка.

Анализ действующего законодательства и  сложившейся практики позволяет выделить ряд полномочий органов местного самоуправления в той или иной степени имеющих отношение к охране общественного порядка. В настоящее время органы местного самоуправления выполняют следующие функции:

определяют задачи и разрабатывают меры по соблюдению на территории муниципального об­разования законов, правовых актов государствен­ных органов и органов местного самоуправления по обеспечению охраны прав и свобод граждан;

формируют за счет собственных бюджетов до­полнительную штатную численность милиции общественной безопасности (местной милиции);

утверждают в должности начальников милиции общественного порядка (местной милиции, городского, районного органа внутренних дел, участковых инспекторов милиции;

заслушивают отчеты начальников городских, районных органов внутренних дел о состоянии охраны общественного порядка на обслуживае­мой территории;

создают необходимые условия для работы ми­лиции (предоставляют служебные помещения, средства связи, оказывают коммунальные услуги, обеспечивают сотрудников милиции жилой площадью, выделяют места в детских дошкольных учреждениях детям сотрудников милиции и др.);

накладывают в  пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и долж­ностных лиц за совершенные ими административ­ные правонарушения;

принимают предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных, и  других массовых общественных мероприятий;

участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения;

осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры по спа­сению людей, защите их жизни и здоровья, сохранению материальных ценностей, поддержанию порядка;

содействуют органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе по обеспечению законности на территории муниципального образования;

привлекают граждан, общественные организации, предприятия и учреждения к решению вопросов охраны общественного порядка.

            В решении отдельных задач охраны общественного порядка участвуют комиссии: административная, по делам несовершеннолетних, наблюдательная, образуемые органами местного самоуправления.

            Ведущую роль в охране общественного порядка на территории муниципального образования в настоящее время играет милиция общественной безопасности (местная милиция) городских, районных отделов (управлений) внутренних дел. В соответствии с Законом РСФСР "О милиции" от 18 апре­ля 1991 г. и Указом Президента Российской Федерации “ О милиции общественной безопасности  (местной милиции) в Российской Федерации" от 12 февраля 1993 г. милиция общественной безопасности (местная милиция) является составной частью милиции Российской Федерации и входит в структуру МВД России. Последнее обстоятельство существенно ограничивает право органов местного самоуправления в решении вопросов охраны общественного порядка. Речь, прежде всего, идет о том, что эти органы лишены функции руководства в отношении местной милиции. Представляется, что выходом из данной ситуации может стать договор между органом местного самоуправления и городским, районным органом внутренних дел, в котором были бы отражены права и обязанности сторон по обеспечению охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

            Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не только закрепляет за органами местного самоуправления функцию охраны общественного порядка, но и относит к ведению муниципальных образований организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, а также осуществление контроля за их деятельностью  -  органы местного самоуправления получают возможность самостоятельно заниматься охраной общественного порядка на своей территории силами собственных муниципальных правоохранительных формирований.

            Таким образом, под муниципальными органами охраны общественного порядка следовало бы понимать правоохранительные формирования, создаваемые органами местного самоуправления, им подчиненные и контролируемые, финансируемые из средств местного бюджета, которые призваны защищать в пределах установленной компетенции, на территориях обслуживаемых муниципальных образований жизнь, здоровье, права и свободы граждан, интересы населения соответствующей территории, общества и государства от преступных противоправных посягательств[[3]](" \l "_ftn3" \o ").

            Муниципальные органы общественного порядка по своей сущности могут быть отнесены к исполнительным органам местного само­управления и поэтому не должны входить в систе­му органов государственной власти, в том числе и в систему МВД России. Их наименование, компе­тенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами муниципальных обра­зований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

            Эти положения можно рассматривать в каче­стве основополагающих в понимании сущности муниципальных органов охраны общественного порядка. Сложнее обстоит дело с определением объема их правоохранительных функций. В оте­чественной научной литературе чаще всего при­водятся две отличные друг от друга модели муни­ципальных органов правопорядка:

     Первая предусматривает трехуровневую струк­туру: милиция общефедеральная, милиция субъек­тов Российской Федерации и муниципальные орга­ны охраны общественного порядка. В этом случае на муниципальные органы охраны общественного порядка должны быть возложены практически все функции, осуществляемые сегодня федераль­ной милицией в городах и районах. Структура та­ких муниципальных органов правопорядка — ус­ловно их можно назвать "сильными" - во многом может совпадать со структурой городского, районного отдела (управления) внутренних дел.

     Вторая модель подразумевает, что муници­пальные органы общественного порядка действу­ют не вместо органов федеральной милиции на местах, а наряду с ними, но при четком разграни­чении компетенции, надлежащем контроле и в тесном взаимодействии. Такие "слабые" муници­пальные органы правопорядка будут выполнять лишь некоторые функции ныне действующей ми­лиции общественной безопасности (местной ми­лиции), например: предупреждение и пресечение уличных и бытовых преступлений и администра­тивных правонарушений, обеспечение безопасности дорожного движения, осуществление в пре­делах предоставленных полномочий контроля за выполнением решений органов местного самоуправления. Структура муниципальных органов охраны общественного порядка в данном случае будет соответствовать решаемым задачам.

            Зарубежный опыт организации охраны обще­ственного порядка на самоуправляемых террито­риях признает любую из приведенных выше мо­делей и различные их варианты. В то же время, исходя из реалий современной криминологической и экономической ситуации в стране, пред­ставляется возможным рассматривать эти моде­ли не как противостоящие друг другу, а как до­полняющие их. Если первая модель в своем классическом виде более подходит для страны стабильной в социальном отношении, то вторая имеет переходный характер и больше применима для России сегодняшней.

            Выбор же конкретной модели муниципальных органов охраны общественного порядка, определение их функций и организационной структуры будет зависеть от совокупности социально-поли­тических, экономических, территориальных, криминологических факторов, исторических, на­циональных 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. Социализация правоохранитель­ной системы, тенденция которой наметилась уже сейчас, является объективной потребностью. Построение гражданского общества диктует необходимость создания сил правопорядка, макси­мально приближенных к населению, наиболее полно учитывающих интересы жителей конкрет­ных территорий, активно взаимодействующих с гражданами и действующих под их постоянным контролем. Именно такими качествами могут и должны обладать муниципальные органы охра­ны общественного порядка.

**Список литературы**

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. // Государство и право, 1997, № 3, с.15.

Авакьян С.А. Местное самоуправления в Российской Федерации: концепция и решения нового закона. // Вестник Московского университета. Серия “Право”, 1996, № 2, с.19.

Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право, № 12, 1997, с.33-36.

[[1]](" \l "_ftnref1" \o ") См., например: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. // Государство и право, 1997, № 3, с.15.

[[2]](" \l "_ftnref2" \o ") См.: Авакьян С.А. Местное самоуправления в Российской Федерации: концепция и решения нового закона. // Вестник Московского университета. Серия “Право”, 1996, № 2, с.19.

[3] Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право, № 12, 1997, с.33-36.