

А. В. Безруков

**РАЗВИТИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА**

В статье рассматриваются правовые основы, организационно-правовые формы и основные направления взаимодействия органов внутренних дел и муниципальных органов в механизме обеспечения правопорядка. На основе анализа правовых актов и практики сотрудничества полиции и муниципальных органов предлагаются оптимальные формы и направления их взаимодействия посредством унификации правового регулирования их взаимодействия, разработки и реализации муниципальных программ в сфере обеспечения правопорядка, совершенствования организационно-координационной деятельности муниципальных органов в правоохранительной сфере.

Отмечается, что основными критериями оценки эффективности сотрудничества полиции и муниципальных органов являются качественные и количественные показатели, отражающие реализацию отдельных форм и направлений их взаимодействия, которые складываются в определенных сферах (организационно-правовой, правоохранительной и консультативно-информационной).

Размышляя о возможности создания муниципальной милиции, автор приходит к выводу, что в перспективе потребуются корректировка закона о полиции в целях создания муниципальной милиции и органы местного самоуправления действительно смогут играть ключевую роль в обеспечении правопорядка.

Ключевые слова: законодательство, взаимодействие, правоохранительные органы, органы внутренних дел, полиция, муниципальные органы, правопорядок, обеспечение правопорядка.

A. V. Bezrukov

**THE DEVELOPMENT OF INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS BODIES
AND MUNICIPAL BODIES IN THE MECHANISM OF LAW ENFORCEMENT**

Reviews the legal framework, legal form and main directions of interaction of internal Affairs bodies and municipal bodies in the mechanism of law enforcement. Based on the analysis of legal acts and practices of cooperation with the police and local authorities, offers optimal shape and direction of their interaction through the unification of the legal regulation of their interaction, development and implementation of programs municipal programs in the field of rule of law, improving the organizational and coordinating the activities of municipal authorities in the field of law enforcement.

Emphasizes the role of internal Affairs bodies, the General purpose of which is to ensure the rule of law. It is noted that the main criteria for evaluating the effectiveness of cooperation with the police and local authorities are the qualitative and quantitative indicators reflecting the implementation of individual forms and directions of interaction that develop in certain areas (legal, law enforcement, and Advisory information).

Thinking about the possibility of creating a municipal police, the author comes to the conclusion that in the future will require adjustment of the police act in order to create opportunities for the creation of municipal militia, in the future, the local governments will actually be able to play a key role in ensuring the rule of law.

Keywords: legislation, cooperation, law-enforcement bodies, bodies of internal Affairs, the police, municipal authorities, law and order, the rule of law.

Правопорядок есть цель правового конституционно-правовой механизм его регулирования, его результат, для его обеспечения органами публичной власти, обеспечения издаются правовые и в котором особое место занимают органы правоприменительные акты, формируется внутренних дел и муниципальных органы. И если

на первые задача обеспечения правопорядка ложится исходя из их специального предназначения и выполняемых ими правоохранительных функций, то на вторые такое полномочие возложено Конституцией РФ (ч. 1 ст. 132).

Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка представляет собой комплексный институт правоохранительной деятельности, регулируемый системой правовых норм, определяющих предназначение, цели и задачи функционирования уполномоченных субъектов (государственных и муниципальных органов, объединений граждан) по обеспечению правопорядка. Структура такого механизма обеспечения правопорядка обусловлена динамической и статической ее составляющими, которые системно образуют следующие элементы: объект (отношения, формирующие правопорядок), субъекты (органы публичной власти, негосударственные объединения, граждане, участвующие в его обеспечении), содержание (права и обязанности субъектов по обеспечению правопорядка) и средства (инструменты обеспечения правопорядка).

В механизме обеспечения правопорядка в той или иной мере участвуют все органы публичной власти, но основную нагрузку по его обеспечению несут органы исполнительной власти, в первую очередь правоохранительные структуры.

В правоохранительной системе особенно важна роль органов внутренних дел, которые посредством определенных форм и методов осуществляют различные виды деятельности (административная, оперативно-разыскная, предварительное следствие, дознание) как взаимосвязанные и взаимообусловленные направления деятельности, общая цель которых сводится к обеспечению правопорядка, конституционных прав и свобод граждан [1, с. 17, 18]. Поэтому весьма значимы фундаментальные исследования государственно-правовых и организационных аспектов функционирования МВД России как субъекта правоохранительной деятельности [2, с. 9, 10], выявление роли полиции в обеспечении правопорядка [3, с. 258—268].

Между тем, как уже отмечалось, функция охраны правопорядка закреплена в ст. 132 Конституции РФ за органами местного самоуправления, что свидетельствует о

реализации такого полномочия не только государственными, но и местными органами публичной власти. Следовательно, обеспечение правопорядка является важнейшей конституционной задачей органов местного самоуправления, причем во многих зарубежных странах такая задача для них является одной из главных. Однако пока нам представляется преждевременным перенимать такой западный опыт, где в обеспечении правопорядка ведущая роль принадлежит органам местного самоуправления, которые выполняют функцию обеспечения правопорядка как часть общегосударственной задачи в пределах конкретного муниципального образования [4, с. 99—106].

В. И. Фадеев справедливо обращает внимание на необходимость реализации нормы ст. 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, что на практике реализуется полицией [5, с. 52, 53].

Конституционное положение о том, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка, конкретизируется в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которому организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией отнесена к числу вопросов местного значения муниципального района (п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона) и городского округа (п. 9 ч. 1 ст. 16 Закона). Следовательно, органам местного самоуправления целесообразно осуществлять указанное конституционное полномочие в конструктивном сотрудничестве с правоохранительными органами, и в первую очередь с полицией.

Действительно, непосредственное обеспечение правопорядка на федеральном, региональном и местном уровнях осуществляется подразделениями полиции. Фактическая отстраненность муниципальных органов от участия в обеспечении охраны правопорядка в условиях современной России приводит к тому, что федеральный центр несет всю полноту ответственности за обеспечение правопорядка на всех уровнях территориальной организации государства — от городов федерального значения до небольших сельских поселений и межселенных

территорий. Это порождает далеко не всегда оправданный перенос негативного восприятия населением качества обеспечения правопорядка только на федеральную власть, сохранение патерналистской модели российской государственности, стагнацию организационно-правовых форм обеспечения правопорядка на территории муниципальных образований [6, с. 24, 25].

В связи с этим важно организовать эффективное взаимодействие полиции с органами местного самоуправления, направленное на обеспечение безопасности, правопорядка и реализацию конституционных прав граждан, проживающих в соответствующих муниципальных образованиях. Учитывая это, правовую характеристику взаимодействия органов внутренних дел и муниципальных органов в системе обеспечения правопорядка следует выстраивать исходя из того, что первые являются государственными органами и относятся к исполнительной ветви государственной власти, а вторые в соответствии с Конституцией РФ не входят в систему органов государственной власти, но являются органами публичной власти на муниципальном уровне.

Какие правовые акты регламентируют и способствуют развитию такого взаимодействия? Анализ Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» позволяет выявить правовые нормы, регламентирующие вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с подразделениями полиции. Во-первых, в числе принципов деятельности полиции законодатель закрепляет принцип взаимодействия и сотрудничества (ст. 10 Закона), согласно которому полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие муниципальным органам в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (ч. 3 ст. 10). В свою очередь муниципальные органы должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (ч. 4 ст. 10).

Во-вторых, на полицию возлагаются следующие обязанности (ст. 12 Закона), которые ее ориентируют на сотрудничество с муниципальными органами, в их числе:

— оказывать содействие государственным и муниципальным органам, депутатам представительных органов муниципальных образований, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

— информировать выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории;

— обеспечивать совместно с представителями органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством РФ содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

В-третьих, органы местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Расходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством РФ (ч. 2 ст. 47 Закона).

В этой связи справедливо подчеркивается, что централизация системы полиции в соответствии с ФЗ «О полиции» не может и не должна означать отсутствие взаимодействия органов полиции с муниципальными органами, являющимися самыми приближенными органами публичной власти к населению. В целях укрепления такой взаимосвязи исследователи предлагают в ст. 8 ФЗ «О полиции» определить категории должностных лиц, обязанных отчитываться перед законодательными органами субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. В их числе — отчеты участковых уполномоченных полиции перед населением и представляемые лично ежегодные

доклады руководителя МВД, ГУМВД УМВД по субъекту РФ — соответствующему региональному парламенту, а руководителя органа внутренних дел на районном уровне — представительному органу местного самоуправления [7, с. 10].

Другим моментом, обуславливающим значимость рассматриваемого вопроса, является отсутствие унифицированного нормативного правового акта, регулирующего вопросы взаимодействия территориальных подразделений органов внутренних дел с муниципальными органами. Помимо упомянутых федеральных законов, регламентирующих деятельность полиции и организацию местного самоуправления в России, действует Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, которое утверждено Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248, согласно которому МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями. В свою очередь территориальные органы внутренних дел, включая органы районного уровня, осуществляют свою деятельность во взаимодействии с различными властными структурами, в том числе органами местного самоуправления.

Вместе с тем нет нормативно четко установленных критериев оценки эффективности взаимодействия полиции и муниципальных органов. Основными критериями оценки эффективности рассматриваемой деятельности в настоящее время являются качественные и количественные показатели, отражающие реализацию отдельных форм и направлений их взаимодействия, которые складываются в определенных сферах. Среди таких сфер взаимодействия органов местного самоуправления и полиции можно выделить организационно-правовую, правоохранительную и консультативно-информационную сферы. Между тем эффективность такого взаимодействия зависит не только от его нормативно-правового регулирования, но и организационно-аналитической подготовки и материально-технической оснащенности субъектов взаимодействия, способности руководителей

подразделений полиции и муниципальных органов конструктивно организовать и выстроить их взаимодействие.

Среди основных направлений рассматриваемого взаимодействия выделяют: обмен информацией о состоянии правопорядка и мероприятиях по его обеспечению; совместную разработку комплексных целевых программ и проведение отдельных мероприятий; формирование в полиции и органах местного самоуправления подразделений, ведающих вопросами их взаимодействия по обеспечению правопорядка на территории соответствующего муниципалитета [4, с. 11, 12].

Вместе с тем также значимы такие формы их сотрудничества, как участие представителей муниципальных органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов; совместная подготовка и согласование проектов нормативных правовых актов; взаимное участие в заседаниях и совещаниях, проводимых в муниципальных органах и органах внутренних дел; участие представителей соответствующих органов в работе межведомственных комиссий и совещаний; проведение совместных мероприятий по повышению квалификации; проведение совместной профилактической работы; заслушивание отчетов должностных лиц по вопросам обеспечения правопорядка. Но в любом случае в современных условиях нельзя говорить о подчиненности органов внутренних дел, функционирующих на районном уровне, главам муниципальных образований или другим муниципальным органам [4, с. 52—56, 62], следует вести речь о возможности их конструктивного сотрудничества.

Взаимодействие между полицией и органами местного самоуправления в пределах муниципального образования позволяет достичь их согласованных действий и решений, консолидировать усилия и продуктивно использовать ресурсы в обеспечении правопорядка, привлечь общественность посредством органов местного самоуправления к обеспечению правопорядка и безопасности. Должным образом организованное взаимодействие полиции и органов местного самоуправления с привлечением общественности способствует информированию населения о состоянии правопорядка и системе мер, комплексно принимаемых органами местного самоуправления

и полицией по его обеспечению, степени участия институтов гражданского общества в таких процессах, что качественно отразится на профилактике правонарушений в муниципальном образовании, поспособствует минимизации противоправных проявлений и повышению уровня правосознания жителей муниципалитетов.

Другой вопрос, который уже поднимался, в каком нормативном документе должно быть регламентировано такое взаимодействие? Иногда оно регулируется в уставах муниципалитетов, что влечет проблему, связанную с тем, что органы внутренних дел не могут руководствоваться муниципальными нормативными правовыми актами и не несут ответственности перед органами местного самоуправления. Возможно, следует реализовать давно предлагаемую идею о принятии ФЗ об основах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления [4, с. 10, 24], в котором регламентировать вопросы взаимодействия полиции и муниципальных органов.

В практической реализации такого взаимодействия являются разработка и принятие муниципальных программ в сфере обеспечения безопасности и правопорядка. Например, в Красногорском муниципальном районе Московской области принята Муниципальная программа Красногорского муниципального района на 2014—2018 гг. «Безопасность населения» [8].

Цель такой муниципальной программы — участие в формировании действенной системы профилактики преступлений и правонарушений на территории муниципального образования, в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципалитета; обеспечение безопасности и правопорядка на территории муниципалитета.

Особое внимание в таких программах должно обращаться на профилактику преступлений и иных правонарушений, формы и направления взаимодействия полиции и муниципальных органов в системе такой профилактики, привлечение общественности к обеспечению правопорядка.

В результате практической реализации таких программ полицией и муниципальными органами

вырабатываются различные формы и модели их сотрудничества, что находит свое закрепление в определенных организационно-правовых документах (соглашениях о сотрудничестве, программах, концепциях, стратегиях, разрабатываемых муниципальными органами совместно с отдельными правоохранительными органами).

С учетом этого становится значимой роль органов местного самоуправления в организационно-координационной деятельности территориальных подразделений правоохранительных органов на муниципальном уровне в целом (прокуратуры, полиции, госнаркоконтроля и др.). На практике функциональная деятельность органов местного самоуправления в правоохранительной сфере в настоящее время сводится к организационному обеспечению деятельности по охране правопорядка, что проявляется в том, что они:

- 1) принимают участие в координации деятельности правоохранительных органов;

- 2) создают правоохранительным органам необходимые условия для более результативной работы;

- 3) формируют в соответствии с законодательством муниципальные органы охраны общественного порядка;

- 4) принимают участие в комплексном планировании противодействия преступности;

- 5) формируют правоохранительные комиссии и контролируют их деятельность;

- 6) через общественные советы осуществляют контроль за деятельностью территориальных органов внутренних дел (ч. 7 ст. 9 и ч. 4 ст. 50 ФЗ о полиции) [9, с. 165, 166].

Законодателем и в прежнем, и действующем ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления в РФ закреплена возможность создания муниципальной милиции, но для этого до сих пор не принимаются соответствующие законодательные акты, хотя такая идея, как и идея обеспечения рационального перераспределения функций и полномочий в сфере управления системы МВД России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, выдвигается не первый десяток лет [2, с. 13, 288, 289; 10, с. 35—37; 11, с. 25—264; 12, с. 80—82]. Мало того, уже в середине 1990-х гг. отдельные ученые предлагали принятие федерального закона «О полиции» и создание региональных и

муниципальных органов охраны правопорядка [13, с. 310, 311].

Современные исследователи, предлагая формировать муниципальную милицию на основе существующих объединений по охране общественного порядка, подчеркивают, что муниципальная милиция не может и не должна подменять собой федеральную полицию, ее основными функциями должны быть охрана общественного порядка и профилактика правонарушений на территории муниципального образования. Деятельность муниципальной милиции должна регламентироваться Федеральным законом «О муниципальной милиции» и законами субъектов РФ [7, с. 9, 10].

Другими авторами обоснованно указывается на необходимость дополнения ФЗ об общих принципах местного самоуправления положениями, раскрывающими содержание основных полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка как вопросов местного значения, а конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка предлагается закреплять в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ [9, с. 163, 164].

Видится, что с возрастанием ответственности местной власти за состояние конституционного правопорядка и законности на территории муниципалитетов представляется в перспективе необходимым принятие ФЗ «О муниципальной милиции», в котором следует определить формы участия органов местного самоуправления в охране правопорядка.

Однако с учетом того, что в действующем ФЗ «О полиции» развивается идея централизации полиции (ч. 1 ст. 4 ФЗ о полиции) с переходом всей полиции на федеральное бюджетное финансирование (ч. 1 ст. 47 ФЗ о полиции), что исключает двойное подчинение полиции, на современном этапе такой подход означает отказ законодателя от идеи создания муниципальной полиции [9, с. 165, 166].

Тем не менее в дальнейшем потребуются корректировка закона о полиции в целях формирования возможности создания муниципальной милиции, воздержание от таких

преобразований не должно затягиваться на десятилетия. В таком случае органы местного самоуправления действительно смогут стать основными субъектами обеспечения правопорядка, что в недавнем прошлом уже предлагалось исследователями [14, с. 75—83].

Согласованная деятельность и развивающееся сотрудничество полиции с муниципальными органами являются объективной и перспективной потребностью государственно-правового развития России, способствуют укреплению правопорядка и эффективному обеспечению прав и свобод граждан.

Разумеется, значение такого сотрудничества нельзя принижать. Актуален сегодня и тезис о том, что органы внутренних дел являются одним из инструментов реализации государственной политики в сфере обеспечения правопорядка, но без участия органов местного самоуправления система органов внутренних дел не способна эффективно осуществлять возложенные на нее функции обеспечения безопасности и правопорядка [4, с. 74, 75].

Таким образом, эффективность функционирования и развитие взаимодействия органов внутренних дел и муниципальных органов в значительной мере определяют качественное состояние правопорядка и результативность его обеспечения органами публичной власти в целом.

Список библиографических ссылок

1. Виссаров А. В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
2. Зубов И. Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999.
3. Правовое положение полиции МВД России: учебник / под ред. Ф. П. Васильева. М., 2014.
4. Переверзев Е. А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
5. Фадеев В. И. Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 51—55.
6. Скрипкина Ю. Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования (конституционно-правовые и организационные основы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
7. Баликоева Л. М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
8. Безопасность населения: муниципальная программа Красногорского муниципального района: утв. постановлением администрации Красногорского муниципального района от 7 апреля 2015 г. № 499/4 [Электронный ресурс]. URL: http://www.krasnogorsk-adm.ru/doc/gl/post_736.html (дата обращения: 30.04.2015).
9. Скрипкин Г. Ф. К вопросу об охране общественного порядка органами местного самоуправления в свете принятия закона о полиции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 163—167.
10. Миньковский Г. М. О понятии и структуре муниципальной милиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991.
11. Роша А. Н. Функции и структура муниципальной милиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991.
12. Старостин С. А. Нужна ли муниципальная милиция Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2014. № 4. С. 80—83.
13. Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 1997.
14. Годунин Р. С. Роль органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.