

Веденева Яна Витальевна

аспирант кафедры социологии,
социальной антропологии и социальной работы
Саратовского государственного технического
университета имени Ю.А. Гагарина

**ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В ВОПРОСАХ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

Аннотация:

В статье рассмотрены ключевые вопросы реформирования отечественной системы охраны правопорядка, систематизированы и проанализированы основные направления взаимодействия правоохранительных структур и органов местного самоуправления, производимые в контексте реформы изменения. В условиях необходимости оптимизации деятельности правоохранительных служб анализ перспектив внедрения муниципальной милиции позволил выявить проблемные аспекты модернизации системы МВД.

Ключевые слова:

полиция, реформа, муниципальная милиция, МВД, органы местного самоуправления, модернизация.

Vedeneva Yana Vitalyevna

PhD student,
Social Science, Social Anthropology
and Social Work Department,
Saratov State Technical University

**PRINCIPLES OF INTERACTION
BETWEEN LOCAL
AUTHORITIES AND LAW
ENFORCEMENT STRUCTURES
IN ORGANIZATION OF
PUBLIC ORDER**

Summary:

The article considers key areas of reformation of the national law enforcement system. The author systematizes and analyzes the key areas of cooperation between the law enforcement agencies and local authorities in the context of the reform. Considering the need for reinforcement of activities of the law enforcement agencies, the study of prospects for the implementation of municipal police has revealed the problematic aspects of modernization of the Ministry of Internal Affairs.

Keywords:

police, reform, municipal police, Ministry of Internal Affairs, local government, modernization.

Реформирование органов охраны правопорядка обуславливает необходимость пересмотра принципов организации деятельности правоохранительных служб и ставит перед ними новые задачи. Трансформация правоохранительной системы предполагает переход к новому формату взаимодействия с населением, представляющему собой социальное партнерство. В связи с этим одним из ключевых направлений модернизации системы МВД является оптимизация согласованной деятельности органов охраны правопорядка и представителей гражданского общества, реализуемой на муниципальном уровне. В данном контексте осуществляется возрождение старых форм взаимодействия.

Добровольные народные дружины, существовавшие в советский период, сейчас приобретают все большую популярность в различных регионах страны. В советское время силы дружинников использовались для поддержания общественного порядка на территории города. Совместно с милицией они осуществляли патрулирование улиц, выступали в качестве понятых при составлении протоколов. Функционал современной дружины несколько расширен. Добровольцы выполняют двойную роль: содействие полиции в обеспечении общественной безопасности и контроль законности действий сотрудников полиции по отношению к гражданам.

Например, на территории Саратовской области нормативно-правовой основой деятельности современных народных дружин являются:

- ФЗ № 44 от 2 апреля 2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка»;
- Закон Саратовской области № 79 от 30 июня 2014 г. «О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Саратовской области»;
- решение Саратовской городской Думы № 25–290 от 11 июня 2013 г. «О социальной поддержке граждан, участвующих в охране общественного порядка в муниципальном образовании «Город Саратов»»;
- постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» № 1651 от 7 августа 2013 г. «О порядке назначения выплаты материальной помощи гражданам, участвующим в охране общественного порядка в муниципальном образовании «Город Саратов»».

Органы местного самоуправления наделены полномочиями по оказанию поддержки добровольческим организациям, участвующим в охране общественного порядка, и созданию усло-

вий для их деятельности. Финансирование, предоставление помещений и материально-технического оснащения, материальное стимулирование добровольцев и предоставление им льгот, социальных гарантий – вот неполный перечень направлений деятельности органов местного самоуправления по отношению к добровольным народным дружинам в целях привлечения граждан к охране общественной безопасности города. Таким образом, выявленный вид взаимодействия силовиков с гражданским населением представляет собой конвергенцию трех факторов, реализуемую на уровне местного самоуправления.

Местное сообщество рассматривается как ресурс социального контроля над деятельностью полиции, что представляется особенно актуальным в условиях гласности деятельности органов внутренних дел. Г. Тард впервые употребил термин «социальный контроль», подразумевая «средство, инструмент возвращения лиц с антиобщественным поведением к общественно значимой деятельности», к поведению, соответствующему общепринятым социальным нормам [1, с. 20].

Переход к новым принципам деятельности полиции расширил права граждан. С развитием общественных советов, комиссий, народных дружин, правозащитных организаций общество получило возможность осуществлять функцию социального контроля функционирования правоохранительных структур. Таким образом, выявлен характер взаимовлияния населения и силовиков – полицейские контролируют соблюдение законов, а население контролирует легитимность деятельности полиции. Возникает вопрос о допустимости такого рода вмешательства граждан в дела закрытого ведомства МВД, обеспечивающего внутреннюю безопасность государства. Е. Росс подчеркивает, что «контроль, который мы имеем какое-нибудь право называть социальным, опирается на авторитет всего общества» [2].

Возрастание в условиях демократизации роли гражданского общества предполагает проникновение его «агентов» во все сферы организации государственного управления. Именно это позволяет обеспечить ориентацию деятельности властных структур на интересы личности. Р. Парк, говоря о социальном контроле, обращал внимание на его основную функцию – «организацию, интеграцию и направление энергии индивидов, составляющих общество» [3]. Предоставление возможности оказания влияния на действия правоохранителей в вопросах охраны общественного порядка позволяет упростить механизмы контроля общественной активности в данном направлении и эффективно использовать гражданские ресурсы.

Одним из ключевых направлений взаимодействия правоохранительных органов с гражданскими институтами является координация деятельности по охране общественного порядка на муниципальном уровне. Органы местного самоуправления контактируют с полицией в вопросах проведения схода граждан, мероприятий, направленных на профилактику административных правонарушений, организации общественных советов и комиссий. Эволюция местного самоуправления привела к возможности возникновения иной формы воздействия гражданского общества на силовые структуры – муниципальной милиции, призванной «решить извечные полицейские проблемы: отчужденность от обслуживаемого населения, информационный вакуум и социальный контроль» [4, с. 36].

Возможность создания органа охраны общественного порядка на муниципальном уровне предусмотрена нормами действующего законодательства. В ст. 132 ч. 1 Конституции РФ обеспечение общественного порядка отнесено к вопросам местного значения. Глава 3 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2013 № 131-ФЗ (действующая редакция от 29.12.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления» также определяет задачи охраны общественной безопасности как вопрос местного значения муниципального района. Контекст модернизации органов охраны правопорядка стимулирует разработку мер оптимизации деятельности полиции. В связи с этим был разработан ожидаемый законопроект «О муниципальной милиции в Российской Федерации», призванный обеспечить органам местного самоуправления доступ к участию в охране общественного порядка. Создатели проекта закона предлагают вывести новую структуру (муниципальную милицию) из состава системы МВД, что позволит произвести демонаполизацию правоохранительной деятельности и приблизит правоохранителей к потребностям населения, повысит уровень доверия.

Подобные прецеденты уже имели место в современной истории. В 1998 г. в Саратовской области, как и в ряде других регионов России, стартовал эксперимент, в рамках которого организация общественного порядка была передана в ведение милиции общественной безопасности (МОБ) и, оставаясь структурным компонентом МВД, курировалась органами местного самоуправления. Оценивая последствия данного опыта, важно отметить, что основная цель – усиление взаимосвязи милиции и населения – так и не была достигнута в полной мере. Финансовые тяготы, связанные с содержанием службы охраны общественного порядка, возложенные на муниципальный бюджет, стали серьезной проблемой функционирования милиции в данный период.

Усиление связей между руководством местных органов власти и органами охраны правопорядка привело к усилению коррупционных и противоправных практик на местах.

Идея создания муниципальной милиции выстроена на принципах деятельности милиции общественной безопасности, что позволяет сделать предположение о предопределенности ее неэффективности. Внедрение инновационных предложений, таких как выборность руководителей муниципального органа охраны общественного порядка и участковых уполномоченных, имеет высокую вероятность риска. Ведь, учитывая специфику правоохранительной деятельности, процедура оценивания степени должностного и квалификационного соответствия кандидатов не должна находиться в компетенции населения и сотрудников местных органов власти. Кроме того, сохранившаяся в обществе установка на противопоставление народа и полиции как инструмента принуждения создает серьезный барьер на пути установления эффективного взаимодействия гражданского общества и силовиков.

Немаловажно, что в массиве современных норм права также были выявлены положения, противоречащие возможностям создания муниципальной милиции. Статья 2 п. 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (действующая редакция от 02.07.2013) «О системе государственной службы в Российской Федерации» дает определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы, что исключает вероятность создания муниципальной правоохранительной структуры. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» не отрицает перспективы создания муниципальных правоохранительных органов, но его нормы в части охраны общественного порядка нуждаются в концептуальном согласовании с Конституцией и № 131-ФЗ. Недопустимо, чтобы такое направление деятельности, как профилактика правонарушений, являющаяся одной из центральных точек соприкосновения органов местного самоуправления и структур охраны правопорядка, не нашла отражения в данном законе. Ведь предупреждение преступлений не может отождествляться с общим смыслом правоохранительной деятельности.

Несмотря на выявленные нормативные барьеры, идея создания муниципальной милиции только актуализируется. В.А. Кочев, Л.А. Бурилова выделяют потребность образования подразделений общественной безопасности, так как данная мера позволит «наиболее полно использовать потенциал органов местного самоуправления и непосредственно населения в деле защиты правопорядка» [5, с. 90]. Действующая модель правоохранительной системы критикуется за минимизацию возможности участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка [6, с. 34] и несоответствие потребностям социума [7, с. 33]. Развитие и дополнение имеющихся форм взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными структурами могло бы стать реальной альтернативой создания новой охранной службы муниципального уровня.

Ссылки:

1. Кузнецова Е.М. Социальный контроль: сущность и методы реализации. М., 2012. С. 181.
2. Там же. С. 20.
3. Там же. С. 23.
4. Кононов А.И. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка (вопросы теории и практики) // Государство и право. 1997. № 12. С. 36.
5. Кочев В.А., Бурилова Л.А. К вопросу о разграничении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4. С. 87–92.
6. Жерновой М.В. Совершенствование взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления с территориальными подразделениями милиции // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 3. С. 31–36.
7. Иванько И.В. Принципы взаимодействия органов местного самоуправления и органов внутренних дел в вопросах организации общественного порядка // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 2 (24). С. 30–35.

References:

1. Kuznetsova, EM 2012, *Social control: the nature and methods of implementation*, Moscow, p. 181.
2. Kuznetsova, EM 2012, *Social control: the nature and methods of implementation*, Moscow, p. 20.
3. Kuznetsova, EM 2012, *Social control: the nature and methods of implementation*, Moscow, p. 23.
4. Kononov, AI 1997, 'The role and place of local government in the implementation of protection of public order (theory and practice)', *State and law*, no. 12, p. 36.
5. Kochev, VA & Burylova, LA 2013, 'On the question of the division of powers between local governments and public authorities in the field of public order', *Bulletin of Perm University. Jurisprudence*, no. 4, p. 87-92.
6. Zhernovoy, MV 2011, 'Improving cooperation between state authorities of subjects of the Russian Federation and local self-government with the territorial militia units', *Municipal Service: legal issues*, no. 3, p. 31-36.
7. Ivanko, IV 2013, 'Principles of interaction between local authorities and law-enforcement bodies in the organization of public order', *Jurisprudence and law enforcement practice*, no. 2 (24), p. 30-35.