ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Гаджиев А.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *alisultandgu@mail.ru*

В статье затрагиваются актуальные проблемы обеспечения общественного порядка на уровне местного самоуправления в свете конституционной реформы 2020 года и корректировки законодательства в рассматриваемой сфере. В статье обосновывается значимость данной функции государства на уровне местного самоуправления. На основе статистических данных и анализа деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка в условиях пандемии делается вывод о важности сохранения не только функции, но и конституционного закрепления самостоятельности обеспечения общественного порядка органами местного самоуправления в тесном контакте с государственными органами, призванными исполнять деятельность по обеспечению правопорядка. Делается вывод относительно того, что на сегодняшний день сложно оценить результаты изменений конституционного положения относительно роли органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка, поскольку законодательные изменения пока не повлияли на практику реализации данной функции местных органов.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, общественный порядок, правоохранительная функция государства.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-41-45

UDC 342

PROBLEMS OF ENSURING PUBLIC ORDER AT THE LOCAL GOVERNMENT LEVEL

Gadzhiev A.Sh., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *alisultandgu@mail.ru*

The article deals with topical issues of ensuring public order at the local government level in the light of the constitutional reform of 2020 and the adjustment of legislation in this area. The article substantiates the significance of this function of the state at the level of local self-government. Based on statistical data and analysis of the activities of internal Affairs bodies to ensure public order in the context of the pandemic, it is concluded that it is important to preserve not only the function, but also the constitutional consolidation of the independence of local self-government bodies to ensure public order in close contact with state bodies called upon to perform law enforcement activities. It is concluded that today it is difficult to assess the results of changes in the constitutional provision regarding the role of local self-government bodies in ensuring the protection of public order, since legislative changes have not yet affected the practice of implementing this function of local authorities.

Key words: local self-government bodies, public order, law enforcement function of the state.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-41-45

Конституционная реформа 2020 года внесла существенные изменения во все сферы организации власти на различных уровнях, в том числе и на уровне местного самоуправления. Так, в результате всенародного голосования по поправкам в Конституцию РФ в статью 132 были внесены изменения, касающиеся исключения из полномочий органов местного самоуправления такой функции, как «осуществление охраны общественного поряд-

ка». Представляется, что исключение данной функции из конституционных положений не влечет за собой отстранение органов местного самоуправления от обеспечения общественной безопасности, поскольку, на наш взгляд, она входит в содержание более широкой формулировки, указанной в новой редакции статьи 132 Конституции РФ – «решают иные вопросы местного значения».

Несмотря на внесенные в Конституцию РФ изменения, охрана общественного порядка на уровне муниципальных образований на сегодняшний день является одним из приоритетных направлений современного Российского государства [10, с. 89]. Охрана общественного порядка является составляющей правоохранительной функции государства.

Правоохранительная функция предполагает, во-первых, предупреждение преступлений и иных правонарушений, включающее, по меньшей мере, три разновидности этой деятельности:

а) общее предупреждение преступлений, которое иногда называют социальным (так как речь идет об общегосударственных, региональных или местных мероприятиях, направленных на улучшение социально-политической ситуации в стране);

б) индивидуальное предупреждение (воздействие на личность потенциального правонарушителя, включая и того, кто уже отбыл наказание за прошлые деяния);

в) так называемое техническое, или ситуационное, предупреждение (иначе именуемое мерами безопасности), рассчитанное на предупреждение преступных действий со стороны неизвестных пока лиц [6, с. 139].

Одним из наиболее приближенных к населению органов государственной власти, осуществляющим правоохранительную функцию на уровне местного самоуправления, является Министерство внутренних дел РФ. Всего в 2019 году на территории Российской Федерации зарегистрировано 2–024,3 тыс. преступлений. Из общего количества зарегистрированных преступлений 93,3% (1–888,4 тыс.) поставлено на учет сотрудниками органов внутренних дел.

В 2019 году было зарегистрировано 774,2 тыс. краж, в том числе 45,3 тыс. – квартирных (-13%). Выявлено и поставлено на учет 747,6 тыс. преступлений, сопряженных с извлечением дохода в крупном (значительном) или особо крупном размере (+4,8%). Их доля в общем массиве зарегистрированных преступлений составила 36,9% (в 2018 г. – 35,8%). Меньше зафиксировано фактов присвоения или растраты (15,3 тыс. – 0,8%), угонов транспортных средств (18,9 тыс. – 2,9%), умышленных поджогов (10,2 тыс. – 6 %), уголовно наказуемых хулиганств (2 тыс. – 4,1%). В целом по стране сократилось число деяний небольшой (875,3 тыс. – 0,9%), средней (654,9 тыс. – 0,8%;) тяжести и особо тяжких (104,7 тыс. – 6,7%) [1, с. 23].

Проблемы охраны общественного порядка на уровне местного самоуправления постоянно находятся в сфере пристального внимания, о чем свидетельствует как совершенствование законодательства в данной сфере, так и практика деятельности специально уполномоченных органов [9, с. 138].

Эволюция законодательного регулирования рассматриваемого вопроса показывает активную

деятельность государства в плане реализации данной функции. Так, на основе Указа Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» была создана правовая основа для формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. В соответствии с приказом Министерства внутренних дел РФ от 29 декабря 1998 г. № 852 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 “О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления”» с 1 января по 15 декабря 1999 г. был проведен эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Президент РФ Указом от 17 сентября 1998 г. определил, в каких субъектах РФ проводить эксперимент: в республиках Дагестан, Карелия, Северная Осетия–Алания, Ставропольском крае, Астраханской, Иркутской, Калининградской, Новгородской, Самарской, Саратовской областях [2, с. 104].

Несмотря на изменения, внесенные в Конституцию РФ относительно обеспечения общественного порядка на уровне местного самоуправления, в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 9.11.2020 г.) об охране общественного порядка говорится как о соответствующем вопросе местного значения, хотя используется два варианта его формулировки:

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин (п. 33 ч. 1 ст. 14; п. 37 ч. 1 ст. 16; п. 13 ч. 1 ст. 16.2);

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальными органами обеспечения общественного порядка (п. 8 ч. 1 ст. 15; п. 9 ч. 1 ст. 16) [7, с. 138].

Очевидна актуальность сохранения правового содержания функции по обеспечению общественного порядка на уровне местного самоуправления, поскольку именно данный уровень наиболее приближен к населению [3, с. 108]. Значимость органов внутренних дел для поддержания общественного порядка на муниципальном уровне подтверждается сложившимися условиями существования общества в условиях пандемии.

Так, именно органами внутренних дел [11, с. 422] и подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии обеспечивались меры по соблюдению режима самоизоляции. Изменения законодательства об ужесточении ответственности вступили в силу с момента их официального опубликования 3 апреля 2020 года. Новые нормы об административных правонарушениях

стали активно применяться. Нарушения, за которые граждан привлекают к административной ответственности по статье 6.3 КоАП РФ, заключаются в несоответствии формы справок на передвижение, выданные юридическими и должностными лицами, установленным требованиям (использование подложного документа), непредъявлении сотрудникам полиции специальных электронных пропусков, отсутствие справок от работодателя установленного образца, нахождение в общественных местах в нарушение режима самоизоляции, прогулки в нескольких километрах от дома, нахождение несовершеннолетних без сопровождения взрослых и без средств индивидуальной защиты. За данные правонарушения в большинстве случаев назначается минимальное административное наказание в виде штрафа в размере 15000 рублей. Хотя, по мнению отдельных юристов, данные меры привлечения к ответственности являются избыточными, так как сотрудникам полиции и судебным органам в каждом конкретном случае следует давать оценку обстановке, в которой совершалось деяние, все обстоятельства, связанные с личностью, привлекаемой к ответственности, имелась ли реальная угроза причинения вреда окружающим.

Распространение получают и более серьезные правонарушения, такие как повторное нарушение гражданами режима самоизоляции, массовое уклонение от соблюдения карантинного режима лицами, прибывшими из-за рубежа.

Несмотря на постоянное повсеместное распространение информации об опасности распространения коронавирусной инфекции и ее возможных тяжелых последствиях, сложности экономической, социальной и санитарно-эпидемиологической ситуации, установившейся уже во многих регионах страны, достаточно большое число граждан не стремится соблюдать рекомендации врачей, не воспринимают серьезно призывы представителей государственной и муниципальной власти, разъяснения правоохранительных органов, что порой создает угрозу заражения работников целой организации, жителей отдельного многоквартирного дома, отдельного муниципального образования.

Нарушение санитарно-эпидемиологических требований зачастую сопряжено с совершением иных проступков, предусмотренных ст. 19.4 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль» или ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)».

Нарушение режима самоизоляции может сопровождаться кражами, распитием спиртных

напитков, ездой на мотоцикле без водительского удостоверения, что в значительной мере утяжеляет морально-нравственную составляющую совершенных проступков.

В настоящее время введенные ограничения, связанные с противодействием распространению коронавируса COVID-19, многими юристами расцениваются как неправомерные, в связи с тем, что специального закона, раскрывающего понятие и содержание самоизоляции и самоограничения, не создано. В свою очередь не разрешает проблему и подпункт «д» пункта 10 статьи 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», на который делают ссылки некоторые юристы, где говорится о компетенции должностного лица имеющего право «принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» и «ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации» [8].

На территории России также практически во всех регионах вводится «режим повышенной готовности», в соответствии с которым могут ограничиваться такие права, как право на свободу передвижения, право на свободу собраний и объединений, право на свободу и личную неприкосновенность, право на образование и ряд других. В Конституции Российской Федерации ограничение одних прав и свобод человека и гражданина (например, право на передвижение) допускается в целях обеспечения полной и эффективной защиты других прав и свобод (например, право на жизнь и охрану здоровья), и именно на реализацию этих прав направлены действия сотрудников органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка на уровне местного самоуправления.

Помимо органов внутренних дел, законодательно определяется еще один субъект обеспечения общественного порядка на местном уровне – добровольные народные дружины [5, с. 110]. Народные дружины действуют в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общественных объединениях», Гражданским кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами РФ. Деятельность дружин осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав и свобод человека, гласности и добровольности. Федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлена административно-правовая форма организации народных дружин, которая представляет собой основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 2). Но данная форма также

пока не нашла широкого применения в муниципалитетах, что объясняется рядом причин, имеющих экономическую и правовую природу, а также невысоким уровнем гражданской инициативы населения, низким уровнем заинтересованности органов власти [4, с. 309].

Функция обеспечения общественного порядка на уровне муниципалитетов очевидна, однако в рамках конституционной реформы не совсем

ясна мотивация исключения рассматриваемого положения из Конституции РФ. На сегодняшний день сложно оценить результаты изменений конституционного положения относительно роли органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка, поскольку законодательные изменения пока не повлияли на практику реализации данной функции местных органов.

Литература

1. *Бондарев А.А., Мальцева В.Р.* Обеспечение прав и свобод человека в профессиональной деятельности полиции // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2019. № 3 (80). С. 20–23.
2. *Виноградов М.Ю.* Организационно-правовые аспекты участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка (результаты социологического исследования) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 1 (47). С. 104–107.
3. *Игнатюк А.З., Колёско С.С.* Роль органов местного управления и самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. Д. Экономические и юридические науки. 2020. № 13. С. 108–111.
4. *Каляшин А.В., Карпов О.В.* О формах участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка // Актуальные проблемы публичного права: сб. науч. тр. междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. / редкол.: О.Н. Дядькин (пред.) [и др.]. 2019. С. 308–313.
5. *Ковальщина Т.О.* Организация охраны общественного порядка на территории муниципальных образований с привлечением добровольных народных дружин // Академическая публицистика. 2019. № 2. С. 108–114.
6. *Курдюк П.М., Упоров И.В.* Правоохранительная функция публичной власти и ее особенности применительно к органам местного самоуправления: концептуально-правовой аспект // Общество и право. 2019. № 2 (68). С. 139–144.
7. *Никишин И.И.* Варианты разграничения полномочий федеральной полиции и муниципальной милиции по охране общественного порядка в муниципальных образованиях // Академическая публицистика. 2019. № 2. С. 138–142.
8. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ; в ред. от 1 апр. 2020 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52_95/6ff5e98fee989a34bd9ce012f4b62cfa4d8ed1d0/. (дата обращения: 20.11.2020).
9. *Рахимова Ю.И.* Участие органов местного самоуправления в обеспечении общественного порядка // Актуальные вопросы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. ст. по итогам I всерос. науч.-практ. конф., посвященной Дню местного самоуправления / отв. ред. Р.М. Усманова. 2018. С. 165–168.
10. *Сахно А.И.* Конституционные основы деятельности органов местного самоуправления по созданию службы охраны общественного порядка // Проблемы защиты прав человека в Российской Федерации и Республике Казахстан: материалы междунар. круглого стола с онлайн-участием / отв. ред. О.Ю. Винниченко. 2020. С. 89–94.
11. *Строева О.А., Лимарева Е.С.* Охрана общественного порядка как одно из направлений деятельности полиции // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. 2019. № 1 (2). С. 422–426.

References

1. *Bondarev A.A., Mal'tseva V.R.* Obespechenie prav i svobod cheloveka v professional'noi deyatel'nosti politzii // Nauchnyi vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V.V. Luk'yanova. 2019. № 3 (80). S. 20–23.
2. *Vinogradov M.Yu.* Organizatsionno-pravovye aspekty uchastiya organov mestnogo samoupravleniya v okhrane obshchestvennogo poryadka (rezul'taty sotsiologicheskogo issledovaniya) // Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii. 2020. № 1 (47). S. 104–107.
3. *Ignatyuk A.Z., Kolesko S.S.* Rol' organov mestnogo upravleniya i samoupravleniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka i obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti // Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. 2020. № 13. S. 108–111.
4. *Kalyashin A.V., Karpov O.V.* O formakh uchastiya organov mestnogo samoupravleniya v okhrane obshchestvennogo poryadka // Aktual'nye problemy publichnogo prava: sb. nauch. tr. mezhdunar. nauch.-prakt. konf.: v 2 t. / redkol.: O.N. Dyad'kin (pred.) [i dr.]. 2019. S. 308–313.

5. *Kovalyshina T.O.* Organizatsiya okhrany obshchestvennogo poryadka na territorii munitsipal'nykh obrazovaniy s privlecheniem dobrovol'nykh narodnykh družhin // *Akademicheskaya publitsistika*. 2019. № 2. S. 108–114.
6. *Kurdyuk P.M., Uporov I.V.* Pravookhranitel'naya funktsiya publichnoi vlasti i ee osobennosti primenitel'no k organam mestnogo samoupravleniya: kontseptual'no-pravovoi aspekt // *Obshchestvo i pravo*. 2019. № 2 (68). S. 139–144.
7. *Nikishin I.I.* Varianty razgranicheniya polnomochii federal'noi politsii i munitsipal'noi militsii po okhrane obshchestvennogo poryadka v munitsipal'nykh obrazovaniyakh // *Akademicheskaya publitsistika*. 2019. № 2. S. 138–142.
8. O zashchite naseleniya i territorii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennoogo kharaktera: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21 dek. 1994 g. № 68-FZ: v red. ot 1 apr. 2020 g. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52_95/6ff5e98fee989a34bd9ce012f4b62cfa4d8ed1d0/. (data obrashcheniya: 20.11.2020).
9. *Rakhimova Yu.I.* Uchastie organov mestnogo samoupravleniya v obespechenii obshchestvennogo poryadka // *Aktual'nye voprosy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: sb. nauch. st. po itogam I vseros. nauch.-prakt. konf., posvyashchennoi Dnyu mestnogo samoupravleniya / otv. red. R.M. Usmanova*. 2018. S. 165–168.
10. *Sakhno A.I.* Konstitutsionnye osnovy deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya po sozdaniyu sluzhby okhrany obshchestvennogo poryadka // *Problemy zashchity prav cheloveka v Rossiiskoi Federatsii i Respublike Kazakhstan: materialy mezhdunar. kruglogo stola s onlain-uchastiem / otv. red. O.Yu. Vinnichenko*. 2020. S. 89–94.
11. *Stroeveva O.A., Limareva E.S.* Okhrana obshchestvennogo poryadka kak odno iz napravlenii deyatelnosti politsii // *Upravlenie deyatelnost'yu po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: sostoyanie, problemy, puti sovershenstvovaniya*. 2019. № 1 (2). S. 422–426.

Поступила в редакцию 21 ноября 2020 г.
Received 21 November, 2020