На правах рукописи

БАЛИКОЕВА ЛАРИСА МУРАДИНОВНА

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА**

Специальность 12.00.02 – конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования

«Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор

**Бессарабов Владимир Григорьевич**

**Официальные оппоненты: Гребенников Валерий Васильевич,**

доктор юридических наук, профессор,

заведующий кафедрой судебной власти,

правоохранительной и правозащитной

деятельности ГОУ ВПО

**«**Российский университет дружбы народов»

**Ежевский Дмитрий Олегович,**

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права ФГКОУ ВПО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Псковский государственный университет»

Защита состоится «02» июля 2013 года в 16 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д.170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15., каб. 414.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации»: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://www.vak.eg.gov.ru>

Автореферат разослан «27» мая 2013 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета С.С. Харитонов

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность исследования.** Развитие законодательства и административных реформ в Российской Федерации в 2005–2012 гг. свидетельствует о том, что государственная политика развития местного самоуправления в этот период не всегда отличалась последовательностью принимаемых решений.

Это было характерно и для полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка. Несмотря на то, что в ст. 132 Конституции Российской Федерации указывается, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка и это относится к вопросам местного значения, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к числу вопросов местного значения относит лишь охрану общественного порядка муниципальной милицией. При этом введение в действие этой нормы закона было отсрочено. Развитие же федерального законодательства происходило в обратном направлении. За прошедшие годы не только не были приняты законы, регламентирующие организацию и деятельность муниципальной милиции, но и были отменены ранее существовавшие полномочия органов местного самоуправления по отношению к милиции общественной безопасности: в 2005 г. они были переданы на уровень органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» установлено, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Таким образом, ликвидировано деление органов, обеспечивающих правопорядок, на федеральные и местные, и полностью ликвидирован существовавший в течение многих лет принцип их двойного подчинения – вышестоящим органам внутренних дел и органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Иные полномочия органов местного самоуправления, такие, как участие в работе по профилактике правонарушений, правовое просвещение, руководство деятельностью народных дружин, общественных пунктов охраны порядка, иных формирований правоохранительной направленности, вообще не закреплены в федеральном законодательстве.

В настоящее время руководством страны ставится задача вернуть местному самоуправлению его конституционно-правовое значение, обеспечить его самостоятельность и ответственность в решении вопросов, входящих в его компетенцию. В.В. Путин в статье «Демократия и качество государства» писал, что «демократия большого государства складывается из «демократии малых пространств» … «Местное самоуправление должно оставаться властью «шаговой доступности», муниципалитеты должны стать в полной мере финансово состоятельными и автономными. Иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем. Надо преодолеть зависимость от «подачек сверху», которые подавляют самостоятельность и ответственность, порождают иждивенчество. А по сути – лишают смысла само существование муниципального уровня власти… Конечно, при этом необходимо будет сбалансировать полномочия между субъектами федерации и муниципалитетами»[[1]](#footnote-2).

Конкретные пути решения этой задачи определены в пп. «ц», «ч» и «ш» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Правительству даны поручения принять меры по внесению в бюджетное законодательство Российской Федерации изменений, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов; представить в установленном порядке предложения о запрете установления органами государственной власти субъектов Российской Федерации показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и увязки финансирования органов местного самоуправления с выполнением этих показателей.

В числе важнейших вопросов, которые должны решаться органами местного самоуправления, должны быть и вопросы обеспечения правопорядка.

На выездном заседании Госсовета Российской Федерации, состоявшемся в городе Казани в августе 2005 года, Президент Российской Федерации поставил задачу восстановить единую государственную систему профилактики правонарушений. Поручением Президента Российской Федерации от 26 сентября 2005 г. № ПР-1564 главам регионов было рекомендовано с учетом местных условий разработать комплексные программы профилактики правонарушений, инициировать их рассмотрение в законодательных органах субъектов Российской Федерации. В соответствии с постановлением Всероссийского координационного совещания руководителей правоохранительных органов от 21 ноября 2006 г. № 2 был разработан проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», однако этот законопроект не был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

На наш взгляд, заслуживают большего внимания также научные и практические разработки вопросов обеспечения правопорядка на уровне муниципальных образований, поскольку современные работы отражают попытки теоретического осмысления лишь отдельных аспектов данной проблемы.

Указанные обстоятельства определили выбор темы диссертационного исследования и обусловили его **актуальность**.

**Степень разработанности темы исследования**. Решению актуальных проблем, связанных с совершенствованием деятельности органов местного самоуправления, были посвящены работы многих отечественных правоведов. В их числе можно назвать работы В.П. Безобразова «Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть», А.И. Васильчикова «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений», Н.М. Коркунова «Русское государственное право». Деятельности местных органов государственной власти советского периода, а также современным проблемам развития местного самоуправления в России и зарубежных государствах, в том числе вопросам деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка, посвящены работы, авторами которых являются, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, И.А. Азовкин А.А. Акмалова, И.В. Бабичев, Г.В. Барабашев, В.Г. Бессарабов, В.И. Васильев, А.Г. Воронин, С.А. Воронцов, И.В. Выдрин, Р.С. Годунин, В.Б. Евдокимов, А.А. Замотаев, А.Л. Ковалев, Е.И. Колюшин, М.А. Краснов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, Л.Е. Лаптева, А.И. Лепешкин, А.И. Лукьянов, В.Л. Лютцер, Т.В. Мифтина, Н.В. Нагорная, С.Б. Нанба, И.И. Овчинников, Л.И. Пешин, М.И. Пискотин, Д.А. Полещенко, А.Н. Попов, А.Е. Постников, Н.В. Постовой, А.А. Сергеев, Н.Г. Старовойтов, Н.С. Тимофеев, И.А. Умнова, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина, А.И. Черкасов, А.И. Ястребова, Т.Ф. Ящук и др.

Отмечая несомненную научную и практическую значимость данных исследований, необходимо заметить, что в них освещались различные аспекты деятельности органов местного самоуправления, в то время как проблема обеспечения правопорядка на уровне муниципальных образований, осуществляемого их силами и средствами, в большинстве случаев не рассматривалась самостоятельно и с учетом опыта, накопленного за период реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в сфере правового регулирования и осуществления полномочий органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка.

**Предмет диссертационного исследования** составляют теоретические, правовые и организационные проблемы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка.

**Цель и задачи исследования**. Целью диссертационного исследования является разработка научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и осуществления полномочий органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка.

Данная цель предопределила постановку и решение следующих задач:

1. Проанализировать теоретические и правовые аспекты обеспечения правопорядка в деятельности органов местного самоуправления.

2. Охарактеризовать состояние правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по обеспечению законности и правопорядка в Российской империи, РСФСР и Российской Федерации.

3. Исследовать практику муниципалитетов иностранных государств в сфере охраны общественного порядка и профилактики преступлений на местном уровне.

4. Рассмотреть вопросы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка на территории муниципальных образований.

5. Провести анализ деятельность органов местного самоуправления по предупреждению правонарушений.

6. Исследовать вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с полицией, иными правоохранительными органами, прокуратурой и судом.

**Методология и методика исследования** включает общенаучный диалектический метод познания, предполагающий изучение явлений и процессов объективной действительности в их развитии и всеобщей взаимосвязи. В процессе исследования применялись также частные научные методы познания, среди которых использовались исторический, статистический, сравнительно-правовой, социологический.

**Теоретической основой диссертационного исследования**, в первую очередь, послужили труды ученых в области муниципального, конституционного, административного права. Большое значение в формировании теоретической основы диссертации имеет изучение работ специалистов в области истории, теории государства и права, криминологии, непосредственно связанных с темой диссертационного исследования.

**Правовую основу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты в сфере регулирования местного самоуправления, законодательство Российской Федерации и зарубежных стран в части исследуемой проблематики, ведомственные и межведомственные нормативные правовые документы, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составляют статистические и информационные материалы, характеризующие состояние охраны общественного порядка и профилактики правонарушений на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; документы и материалы муниципальных образований, отражающие практику осуществления деятельности по обеспечению правопорядка на их территориях; сведения о деятельности народных дружин, общественных пунктов охраны порядка и иных формирований правоохранительной направленности. В ходе исследования проведен анкетный опрос 55 муниципальных служащих, 73 прокуроров, 80 граждан по вопросам деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка. Проведено исследование деятельности в указанном направлении 36 муниципальных образований, расположенных на территории 18 субъектов Российской Федерации.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что ее автор одним из первых осуществил комплексное исследование теоретических и прикладных проблем, касающихся полномочий органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в современный период функционирования Российского государства.

В частности, в диссертации:

– обоснована целесообразность применения в формировании современной системы обеспечения правопорядка исторического опыта муниципальных органов Российской империи и местных органов государственной власти РСФСР;

– представлен анализ действующей правовой базы регулирования полномочий органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка и уточнены пути и методы ее совершенствования.

Впервые рассмотрены вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов внутренних дел Российской Федерации в условиях действия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также взаимодействия органов местного самоуправления с органами ФСИН при значительном расширении практики применения наказаний, альтернативных лишению свободы, и меры пресечения в виде домашнего ареста.

Новизной отличаются предложения о формировании муниципальной милиции на основе существующих формирований правоохранительной направленности (народных дружин, общественных пунктов охраны порядка), о системе правового регулирования рассматриваемой деятельности и другие.

**На защиту выносятся следующие выводы и положения:**

1. Положение о том, что охрана общественного порядка и профилактика правонарушений на территории муниципального образования должны быть отнесены к числу вопросов местного значения, что соответствовало бы ст. 132 Конституции Российской Федерации. При надлежащем разграничении полномочий эта деятельность органов местного самоуправления не может подменять собой деятельность федеральных правоохранительных органов. В то же время нельзя считать приемлемой и полную федерализацию данной сферы, что не позволяет использовать потенциал муниципальной власти и общественной инициативы.

2. Определена система правового регулирования деятельности народных дружин, общественных пунктов охраны порядка и полномочий органов местного самоуправления по руководству общественными формированиями в сфере охраны общественного порядка как совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в указанной сфере.

Эта система должна включать в себя: федеральные законы «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (где вопросы участия в охране общественного порядка на территории муниципального образования и руководство формированиями граждан, участвующими в охране общественного порядка (а не только создание условий для их деятельности), должны быть отнесены к вопросам местного значения), Бюджетный кодекс Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории субъекта Российской Федерации» или «О народных дружинах в субъекте Федерации» и «Об общественных пунктах охраны порядка», Положения о народных дружинах, общественных пунктах охраны порядка (которые должны приниматься представительными органами местного самоуправления – городских поселений, городских округов, муниципальных районов), постановления исполнительных органов местного самоуправления по вопросам организации и деятельности народных дружин, общественных пунктов охраны порядка.

3. Вывод автора о том, что муниципальная милиция в дальнейшем может быть сформирована на базе существующих объединений по охране общественного порядка – народных дружин и общественных пунктов охраны порядка. 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. Ее сотрудниками могут быть как муниципальные служащие, работающие на профессиональной основе, так и граждане, осуществляющие свою деятельность в муниципальной милиции на добровольной основе в свободное от основных занятий время. Деятельность муниципальной милиции должна регламентироваться Федеральным законом «О муниципальной милиции» и законами субъектов Российской Федерации.

4. Определены основные формы деятельности органов местного самоуправления по профилактике правонарушений, к которым отнесены: разработка и исполнение комплексных программ профилактики правонарушений при условии их обеспечения финансовыми средствами, руководство деятельностью народных дружин, общественных пунктов охраны порядка, создание и функционирование межведомственных комиссий по профилактике правонарушений и другие формы, не получившие еще должного распространения.

5. Сделан вывод, что централизация системы полиции в соответствии с Федеральным законом «О полиции» не может и не должна означать отсутствие взаимодействия органов полиции с органами местного самоуправления, являющимися самыми близкими к населению органами публичной власти. В связи с этим предложено в ст. 8 Федерального закона «О полиции» определить категории должностных лиц, обязанных отчитываться перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами.

Федеральным законом должны быть предусмотрены отчеты участковых уполномоченных полиции перед населением и представляемые лично ежегодные доклады руководителя МВД, ГУМВД, УМВД по субъекту Российской Федерации – соответствующему органу законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, а руководителя органа внутренних дел на районном уровне – представительному органу местного самоуправления. Кроме того, на официальных сайтах органов местного самоуправления необходимо проводить опросы населения об оценке работы участкового уполномоченного и начальника органа полиции на районном уровне.

6. Сформулировано положение о необходимости закрепления в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» права нормотворческой инициативы прокуроров в представительных органах местного самоуправления.

7. Разработан комплекс предложений по совершенствованию полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка. В связи с этим также предложено:

– закрепить полномочия соответствующих представительных органов местного самоуправления ставить вопрос о доверии участковому уполномоченному или руководителю органа внутренних дел на районном уровне, что не будет подрывать идею централизации полиции, поскольку окончательное решение по этому вопросу будут принимать руководители федеральных или территориальных органов МВД, и позволит обеспечить реальный контроль деятельности полиции со стороны населения, а вышестоящим органам внутренних дел – учитывать общественное мнение о деятельности подразделений полиции и ее сотрудников;

– проводить на официальных сайтах органов местного самоуправления опросов населения о работе мирового судьи, если он не был избран населением; представительные органы местного самоуправления должны иметь право направлять обобщенные результаты опроса в квалификационную коллегию судей.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, докладывались на четырех научных конференциях, опубликованы в 7 научных работах, в том числе 2 – в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, внедрены в учебный процесс Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова и Владикавказского института экономики, управления и права.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих 7 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Глава 1** «Теоретические и нормативно-правовые основы обеспечения правопорядка в деятельности органов местного самоуправления»состоит из четырех параграфов.

**Параграф первый** – «Понятие деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка» – посвящен рассмотрению основных положений теории муниципального права, относящихся к теме исследования. Отмечается, что в гл. 8Конституции Российской Федерации (ст. 123) закрепляются положения о местном самоуправлении, которые составляют одну из основ конституционного строя. Существо местного самоуправления исторически имеет дуалистическую природу – государственное и общественное начало. Местное самоуправление имеет особый объект управления **-** вопросы местного значения. Прежде всего, это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации.

Перечень этих вопросов дан в гл. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003.

В мировой практике сложились два основных способа правового установления компетенции местных органов власти – посредством позитивного и негативного регулирования. Автор поддерживает позицию С.Б. Нанба, согласно которой в Российской Федерации закрепление компетенции муниципальных образований основано на позитивном способе установления компетенции с элементами ее негативного урегулирования. Основная часть полномочий по регулированию компетенции муниципальных образований сосредоточена на федеральном уровне. Полномочия субъектов Российской Федерации в определении компетенции муниципальных образований существенно ограничены и носят производный характер от федерального уровня. Органы и должностные лица местного самоуправления в отдельных случаях участвуют в формировании компетенции муниципальных образований.

В параграфе дана характеристика законности как принципа организации и деятельности органов местного самоуправления.

Отмечается, что ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации относит осуществление охраны общественного порядка к числу основных вопросов местного значения, которые органы местного самоуправления решают самостоятельно. Следовательно, органы местного самоуправления вправе самостоятельно осуществлять данную деятельность. В то же время, учитывая, что действующее законодательство закрепляет полномочия в области охраны общественного порядка за государственными органами исполнительной власти, представляется правомерным вопрос о необходимости определения объема полномочий органов местного самоуправления по реализации данной функции. По мнению диссертанта, это, прежде всего, организация работы народных дружин и общественных пунктов охраны порядка, а также профилактика правонарушений на муниципальном уровне.

Автор согласен с мнением Р.С. Годунина, согласно которому если действующее законодательство сегодня достаточно подробно регламентирует полномочия государственных органов внутренних дел (полиции) и внутренних войск МВД России, то права и обязанности органов местного самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных учреждений по осуществлению охраны общественного порядка еще требуют уточнения и законодательного закрепления.

Вместе с тем, в отличие от Р.С. Годунина, диссертант не считает целью такого анализа оценку «возможности разрешения и передачи части функций по охране общественного порядка органам местного самоуправления и иным негосударственным учреждениям». По мнению диссертанта, речь может идти об использовании потенциала органов местного самоуправления и населения муниципальных образований в обеспечении правопорядка, но не о передаче им функций государственных правоохранительных органов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает временные рамки формирования муниципальных правоохранительных органов. Введение в действие Федерального закона «О полиции» позволяет сказать, что их формирование откладывается на неопределенное время.

В параграфе на примере Республики Северная Осетия-Алания рассмотрены основные направления деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка, профилактике преступлений и иных правонарушений.

**В параграфе 2 главы 1** «Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в Российской империи, РСФСР и Российской Федерации» рассмотрены вопросы, относящиеся к правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в России различные исторические периоды: от Земской реформы 1864 г. до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Автор анализирует взгляды различных исследователей (Д.А. Полещенко, Т.Ф. Ящук и др.) по поводу соотношения и взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской империи, РСФСР и Российской Федерации. Диссертант согласен с высказанным мнением Д.А. Полещенко о том, что, начиная Земскую реформу 1864 г. и муниципальную реформу 90-х гг. XX в., российский законодатель не имел четкой концепции развития местного самоуправления, его соотношения и взаимодействия с государственной властью, что вело к противоречиям и непоследовательности реформ местного самоуправления, проявлявшимся и в деятельности по руководству местной полицией. Это подтверждает и исследование, проведенное Т.Ф. Ящук, посвященное деятельности местной власти в период НЭПа, в котором отмечается, что местные Советы (городские, волостные, сельские) в период НЭПа, вопреки заложенной в Конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг. иерархической структуре советской власти, на практике приобрели некоторую самостоятельность. Однако это в официальной идеологии рассматривалось как временное отступление. В дальнейшем местные Советы были полностью зависимы как от партийных органов, так и от исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Таким образом, в истории России отсутствуют традиции самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов, отнесенных к их компетенции.

Вместе с тем диссертант считает, что законы РСФСР 70-80-х гг. ХХ в. содержали наиболее точное и полное регулирование полномочий местных советов и их исполкомов в сфере обеспечения правопорядка. В параграфе анализируется содержание [Закона РСФСР от 29.07.1971 (ред. от 29.01.1986) «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР»](consultantplus://offline/ref=2372535E314E22FDF8AED71C266117AF474E6CE592A3B41E418D701C9CFD1E73B4E19C831DB3QBTFO), [Закона РСФСР от 29.07.1971 «О районном Совете народных депутатов РСФСР»](consultantplus://offline/ref=47D90928940EB769DF622AA4ED6F1ECBD71773217B6C57BFFBB9BCC029B36444565E8B24537AEBmBO) и делается вывод о том, что эти законы содержали систематизированный перечень полномочий во всех сферах деятельности. Это, по мнению диссертанта, может быть использовано в дальнейшем при совершенствовании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом отмечается, что в СССР фактическое руководство деятельностью всех государственных органов и общественных организаций осуществлялось партийными органами. Основой для этого была ст. 6 Конституции СССР, где устанавливалось, что «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза». Должности начальников управлений (отделов) внутренних дел входили в номенклатуру соответствующих горкомов, райкомов КПСС. Кандидаты на эти должности согласовывались с партийными органами, только после этого назначались вышестоящими руководителями органов внутренних дел, а после назначения утверждались на бюро райкома, горкома партии. Утверждение на очередной сессии городского, районного Совета народных депутатов носило формальный характер, когда руководитель органа внутренних дел фактически уже исполнял свои обязанности. В таком же порядке руководитель органа внутренних дел мог быть освобожден от занимаемой должности. Эти особенности, по мнению диссертанта, необходимо учитывать, когда дается характеристика двойного подчинения (в том числе местным Советам народных депутатов) органов внутренних дел в РСФСР.

В параграфе 3 «Основные черты правового регулирования деятельности органов местного самоуправления иностранных государств по обеспечению правопорядка» рассмотрены результаты анализа законодательства различных государств Европы, а также США. Автор согласен с мнением Н.В. Нагорной, которая на основе проведенного ею сравнительно-правового исследования реформ местного самоуправления в России и Германии пришла к выводу, что реформа в обоих государствах включает в себя целый ряд взаимосвязанных направлений (территориальная, функциональная, финансовая, экономическая, организационная реформы), среди которых территориальная и функциональная реформы являются наиболее значимыми, определяющими содержание иных направлений.

В то же время необходимо отметить, что, во-первых, Германия прошла многовековой путь развития демократии и местного самоуправления, и этот фактор следует учитывать, оценивая возможность применения подобных принципов в России. Кроме того, Германия в основном мононациональная страна, и в ней нет субъектов федерации, сформированных по национальному принципу.

Для англосаксонской системы организации местного самоуправления характерна децентрализация государственной власти, что, естественно, не исключает, по замечанию О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, наличия разных форм государственного контроля над муниципальными органами власти, осуществляемого через соответствующие министерства.

Французская модель предполагает гораздо более высокую степень централизации власти, которая осуществляется посредством назначения президентом страны префектов, осуществляющих контроль за деятельностью муниципальных образований.

Изучение результатов проведенных различными авторами исследований, по мнению диссертанта, подтверждает существование в большинстве государств децентрализации полиции (в той или иной форме) и необходимость укрепления взаимодействия полиции с общественностью через муниципальные структуры. При этом общим является законодательное регулирование деятельности (в том числе и полномочий) всех органов полиции – как общегосударственных, так и муниципальных. Вместе с тем отрицается приемлемость в современной России таких положений законодательства, существующих, например, в США, как возможность различного материального обеспечения сотрудников органов охраны правопорядка в различных муниципальных образованиях (в зависимости от их финансовых возможностей). Кроме того, отмечается, что в ближайшее время создание муниципальной полиции в Российской Федерации не предполагается.

**Параграф 4 главы 1** «Современное состояние правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в Российской Федерации» посвящен анализу действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов местного самоуправления в указанной сфере.

Делается вывод, что в действующем российском законодательстве пока отсутствует единый нормативный акт, определяющий полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка. Единственное прямое указание содержится в п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где закрепляется право органов местного самоуправления на организацию охраны общественного порядка. В то же время названный закон устанавливает, что до принятия закона о порядке организации и деятельности муниципальной милиции указанные пункты статей Федерального закона не вступают в силу. Со вступлением в законную силу Федерального закона «О полиции» перспективы создания муниципальной милиции становятся очень отдаленными. Кроме этого, п. 37 ст. 16 (вопросы местного значения городского округа) и п. 33 ст. 14 (вопросы местного значения поселений) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относят к вопросам местного значения создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка, не предусматривая, однако, этот вопрос для муниципальных районов.

Вместе с тем в параграфе отмечается, что обязанности органов местного самоуправления в указанной сфере устанавливаются целым рядом различных федеральных законов и иных нормативных правовых актов. В связи с этим анализируется содержание норм [Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 03.12.2011) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»](consultantplus://offline/ref=FD7C41FF92D253E9E29A359F491FD07E05621FF2A7C6EA5409BD78250BBE8D82885F9A75AFDED2B0zD4BK), Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О безопасности дорожного движения», [Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»](consultantplus://offline/ref=9EC4D0CB50E9689144F69315558C1EC4CDCC7813D8FA47B1F5444731D15731C40DD22D6769031808K1a6L),  [Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О наркотических средствах и психотропных веществах»](consultantplus://offline/ref=73D906978DB7AF24A62784AA9E6085E0DD9FFE4E344D325CA97E95EE1E331E97F074D8D1441B22B9q2b8L), [Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О противодействии коррупции»](consultantplus://offline/ref=16A450B5AD9B23E38D4ACE1B4CA81BC4ADC762A10242BAC8450422108558A7C17A3A81t9jCL), [Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 29.04.2008) «О противодействии экстремистской деятельности»](consultantplus://offline/ref=DBD39A17F3800939FECEB8C222DB27E43600F84CF529B8F52E8F51572B09B25ECC6F575E0D8019E97713F2I8y4L), а также Указов Президента Российской Федерации и Постановлений Правительства Российской Федерации.

На основе исследования сделан вывод, что полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка регламентируются целым рядом федеральных законов и иных нормативных правовых актов, при этом далеко не всегда соответствующие нормы вносились в базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В параграфе проанализировано содержание нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка (на примере Республики Северная Осетия – Алания), и нормативных актов, принимаемых органами местного самоуправления по вопросам осуществления охраны общественного порядка и профилактики правонарушений на их территории.

Сделан вывод о том, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления должны быть изложены по сферам деятельности в полном объеме, так, как это было изложено в Законах РСФСР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов», «О районном Совете народных депутатов», «О сельском, поселковом Совете народных депутатов».

Полномочия органов местного самоуправления, установленные иными федеральными законами, должны быть закреплены путем внесения изменений и дополнений в базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Глава 2** «Основные виды деятельности органов местного самоуправления по обеспечению законности и правопорядка в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

**Параграф 1 «**Организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования» включает в себя рассмотрение вопросов деятельности органов местного самоуправления по руководству работой народных дружин, общественных пунктов охраны порядка, а также иным формам организации охраны общественного порядка.

Отмечается, что полномочия органов местного самоуправления по организации охраны общественного порядка органами внутренних дел исключены из действующего законодательства. В отдельных случаях в законах субъектов Российской Федерации закреплено лишь право органов местного самоуправления вносить предложения по повышению эффективности охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

В то же время органы местного самоуправления реализуют полномочия, не установленные федеральными законами – по обеспечению охраны общественного порядка на территории муниципального образования силами негосударственных организаций и прежде всего – добровольных народных дружин. Исследование деятельности 36 муниципальных образований, расположенных на территории 18 субъектов Российской Федерации, проведенное автором, показывает, что эти полномочия по отношению к деятельности народных (добровольных народных) дружин закреплены законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, нормативными актами представительных органов местного самоуправления. Так, в ряде субъектов Российской Федерации приняты специальные законы о деятельности народных дружин либо об участии населения в обеспечении общественного порядка (Республики Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика, Архангельская, Нижегородская области, г. Москва, Московская область – всего 46 субъектов Российской Федерации).

Особо следует отметить Закон Саратовской области от 01.10.2007 «О порядке решения вопросов местного значения», который явился правовой основой для принятия органами местного самоуправления области решений о создании и деятельности народных дружин по охране общественного порядка. Вопросы, связанные с охраной общественного порядка, этот Закон отнес к вопросам местного значения, на основании ст. 132 Конституции Российской Федерации, несмотря на то что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» этого не предусматривает.

В 9 из 18 субъектов Российской Федерации, где проводилось исследование, положения о народных дружинах муниципальных образований были утверждены представительными органами местного самоуправления (городских округов, городских поселений, муниципальных районов). В 6 субъектах Российской Федерации решения о создании народных дружин и положения о дружинах были утверждены исполнительными органами местного самоуправления (местными администрациями) городских округов, городских поселений и муниципальных районов.

В ряде случаев положения о народных дружинах утвердили представительные и исполнительные органы местного самоуправления более низкого уровня - сельских поселений, городов районного подчинения. Даже в субъектах Российской Федерации, где существуют законы об участии населения в обеспечении общественного порядка, также в различных муниципальных образованиях, положения о народных дружинах утверждены различными (представительными или исполнительными) органами местного самоуправления.

Точно такое же отсутствие единообразия проявляется и в определении народных дружин, изложенных в различных законах и иных нормативных правовых актах, в которых указывается, что народная дружина (добровольная народная дружина) – это «государственно-общественное объединение», «форма коллективного участия граждан в охране общественного порядка», «добровольное объединение граждан, осуществляющее свою деятельность совместно с УВД», «общественная организация граждан, организуемая руководителями предприятий и организаций с численностью работающих более 50», «объединение граждан на добровольной основе», «общественное формирование по оказанию содействия ОВД», «добровольное формирование граждан, создаваемое по инициативе населения территории», «добровольное объединение граждан, призванное дополнять деятельность правоохранительных органов», «самоорганизация граждан, создаваемая в целях оказания содействия правоохранительным органам в их деятельности по охране общественного порядка» и др. Такое разнообразие в определении народных дружин обусловлено тем, что народные дружины нельзя считать общественным объединением (организацией) в обычном смысле данного слова, поскольку общественные объединения создаются по инициативе граждан, сами принимают свой устав, регистрируются в органах Министерства юстиции Российской Федерации. Народные дружины в большинстве субъектов Российской Федерации созданы решением представительного (в других случаях – исполнительного) органа местного самоуправления, эти же органы утверждают положения о народных дружинах, дружины не регистрируются в территориальных органах Минюста России. Кроме того, и это должно быть определено совершенно ясно, народные дружины должны осуществлять свою деятельность под руководством органов местного самоуправления. Возложение этих обязанностей на федеральные правоохранительные органы (а других правоохранительных органов у нас в настоящее время не существует) будет совершенно не соответствовать действующему законодательству.

Различно и наименование положений: «О дружине» (города, района, иного муниципального образования) или «О дружинах» в муниципальном образовании. Представляется, что предпочтителен второй вариант, когда дружины как объединения граждан создаются по месту их работы или жительства, а в масштабе муниципального образования может быть организован штаб народных дружин, работающий под руководством органов местного самоуправления.

По-разному закреплены в нормативных правовых актах органов местного самоуправления и обязанности народных дружин. Общее для всех регионов здесь – охрана общественного порядка, предупреждение правонарушений, содействие соблюдению правил дорожного движения, в приграничных районах – содействие органам, охраняющим государственную границу. В то же время встречаются и такие, вряд ли свойственные народным дружинам обязанности, как «прием сообщений и иной информации о правонарушениях, выявление обстоятельств, способствующих совершению правонарушений». Также вряд ли обоснованно закрепление таких обязанностей народной дружины, как «борьба с употреблением в общественных местах пива и алкогольных напитков, оказание содействия органам внутренних дел, наркоконтроля, прокуратуре, судам, органам юстиции, сопровождение задержанных в дежурную часть ОВД (без сотрудников полиции), совместно с сотрудниками полиции использование транспорта граждан».

Практически во всех субъектах Российской Федерации, где проводилось исследование, в Положениях о народных дружинах закреплено их финансирование за счет местных бюджетов (в некоторых случаях также и за счет бюджетов субъектов Российской Федерации).

Характерным является и правовое регулирование деятельности общественных пунктов охраны порядка – еще одной, наряду с народными дружинами, зарекомендовавшей себя формой деятельности общественных формирований.

Здесь также свойственны те же разночтения и разногласия, что и в руководстве народными дружинами. Так, решения о создании пунктов и положения о них утверждались исполнительными (а не представительными) органами местного самоуправления, они (в нарушение федерального законодательства) устанавливали обязанности должностных лиц органов внутренних дел, по-разному определяли форму деятельности пунктов, источники финансирования этой деятельности.

В этих нормативных правовых актах налицо различия и в наименовании пунктов, и в определении их статуса (в одном случае – общественные объединения, в другом – форма взаимодействия, в третьем – «специально оборудованные помещения»), и в органах, принявших положения о них, и в целях и задачах деятельности.

Безусловно, подлежат приведению в соответствии с Федеральным законом «О полиции» акты органов местного самоуправления, устанавливающие обязанности органов внутренних дел по руководству народными дружинами.

Результаты исследования свидетельствует о необходимости создания системы правового регулирования деятельности народных дружин, общественных пунктов охраны порядка и полномочий органов местного самоуправления по руководству общественными формированиями в сфере охраны общественного порядка.

Эта система, как представляется, должна включать в себя:

1. Федеральный закон «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка». Этот закон должен определить основные формы участия граждан в этой деятельности, среди которых, помимо народных дружин по охране общественного порядка, могут быть названы также казачьи формирования, дружины по содействию охране государственной границы. Что же касается участия в охране общественного порядка частных охранных предприятий (ЧОПов), а также различного рода отрядов содействия полиции (ранее – милиции) и студенческих (молодежных) оперативных отрядов, то представляется, что члены указанных отрядов для участия в охране общественного порядка на территории муниципальных образований должны иметь единый статус дружинников, а сотрудники ЧОПов – статус, соответствующий правовому статусу дружинников, о чем необходимо также внести изменения в Закон «О частной детективной и охранной деятельности». Федеральным законом должны быть единнобразно для всей территории Российской Федерации определены права и обязанности членов народных дружин и иных формирований. Необходимо также определить и статус общественных пунктов охраны порядка, поскольку, как показало изучение практики муниципально-правового регулирования их деятельности, здесь вопросов возникает еще больше. В Федеральном законе должны быть определены и полномочия органов местного самоуправления по руководству деятельностью народных дружин, общественных пунктов охраны порядка и иных формирований, участвующих в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где вопросы участия в охране общественного порядка на территории муниципального образования и руководство формированиями граждан, участвующими в охране общественного порядка (а не только создание условий для их деятельности), должны быть отнесены к вопросам местного значения.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации, в котором должны предусматриваться вопросы, связанные с бюджетным финансированием деятельности народных дружин, общественных пунктов охраны порядка и других общественных формирований, создаваемых для охраны общественного порядка.
4. Законы субъектов Российской Федерации «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории субъекта Российской Федерации» или «О народных дружинах в субъекте Федерации» и «Об общественных пунктах охраны порядка» должны определять порядок организации и деятельности народных дружин и общественных пунктов охраны порядка в субъекте Российской Федерации с учетом положений федеральных законов и особенностей субъекта Российской Федерации. В этих законах, а также в законах субъектов Российской Федерации о бюджете должны быть предусмотрены вопросы финансирования деятельности народных дружин, общественных пунктов охраны порядка.
5. Положения о народных дружинах, общественных пунктах охраны порядка, которые должны приниматься представительными органами местного самоуправления (городских поселений, городских округов, муниципальных районов).
6. Постановления исполнительных органов местного самоуправления по вопросам организации и деятельности народных дружин, общественных пунктов охраны порядка, например, порядка функционирования народных дружин и штабов народных дружин по охране общественного порядка, общественных пунктов охраны порядка и их советов, о порядке и графике дежурств, о назначении (утверждении) руководителей этих формирований, о поощрении народных дружинников и иных граждан, участвующих в охране общественного порядка.

По мнению диссертанта, рассмотренные вопросы позволяют сформулировать и принципиально новое предложение. В целом ряде работ исследователи указанных проблем (Т.В. Мифтина, А.Л. Ковалев и др.) отмечали, что милиция общественной безопасности (местная милиция), существовавшая в соответствии с Законом РСФСР (Законом Российской Федерации) «О милиции», не могла называться муниципальной милицией. Она только частично финансировалась за счет средств местного бюджета путем введения дополнительных штатных единиц. Начальник милиции общественной безопасности, хотя и находился в двойном подчинении, назначался на должность руководителем вышестоящего органа внутренних дел. Те немногочисленные подразделения, носившие название «муниципальной милиции», которые создавались в Москве и в других регионах, просуществовали непродолжительное время. Причиной их упразднения было отсутствие правового регулирования и неопределенность источников финансирования их деятельности.

Предложения о создании муниципальных органов охраны правопорядка, которые вносятся указанными выше учеными, основаны на использовании опыта иностранных государств, где существует муниципальная полиция. Вместе с тем, как уже было отмечено, действующий Федеральный закон «О полиции» не содержит таких понятий, как «местная» или «муниципальная» полиция. По мнению автора, речь необходимо вести не о полиции, а именно о муниципальной милиции, которая может быть сформирована в дальнейшем на базе существующих объединений по охране общественного порядка – народных дружин и общественных пунктов охраны порядка. Как уже отмечалось выше, они не могут характеризоваться в полной мере как общественные объединения, так как не обладают всеми признаками общественных объединений, установленных федеральным законодательством. Вместе с тем они финансируются полностью или частично за счет средств местных бюджетов, а руководители штабов народных дружин, общественных пунктов охраны порядка и их советов являются в ряде регионов муниципальными служащими либо получают заработную плату за счет бюджетов муниципальных образований. Кроме этого, в деятельности этих объединений участвуют граждане – жители муниципальных образований – на возмездной или безвозмездной основе. Это, на наш взгляд, соответствует одному из значений термина «militia» – народное ополчение, объединение вооруженных граждан, защищающих территорию, на которой они живут.

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. Ее сотрудниками могут быть как муниципальные служащие, работающие на профессиональной основе, так и граждане, осуществляющие свою деятельность в муниципальной милиции на добровольной основе в свободное от основных занятий время. Представляется, что деятельность муниципальной милиции должна регламентироваться Федеральным законом «О муниципальной милиции» и законами субъектов Российской Федерации.

**В параграфе 2** «Деятельность органов местного самоуправления по профилактике правонарушений» **о**тмечается, что несмотря на неурегулированность федеральным законодательством, имеют место такие формы деятельности, как введение должностей заместителей глав местных администраций по профилактической работе, развитие в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях сети специализированных органов социальной помощи и защиты, психолого-педагогической и медицинской реабилитации и иных мер. На местном уровне принимаются программы по профилактике (предупреждению) правонарушений, создаются межведомственные комиссии по профилактике правонарушений.

В то же время серьезной проблемой является недостаточная разработанность нормативно-правовой базы, регламентирующей основы профилактики преступлений как в целом, так и на уровне муниципальных образований.

В связи с этим проанализировано содержание нормативных правовых актов различных субъектов Российской Федерации (Республики Северная Осетия – Алания, Псковской области, г. Москвы и др.).

На примере Республики Северная Осетия – Алания и Псковской области рассмотрено использование органами государственной власти и местного самоуправления комплексного подхода к профилактике правонарушений, в том числе экстремистского характера.

В то же время отмечается, что ряд нормативных правовых актов органов местного самоуправления противоречили действующему законодательству, комплексные программы профилактики правонарушений были составлены формально или не были обеспечены финансово, в других случаях принимались программы, скопированные с программ муниципальных образований других регионов, а межведомственные комиссии ограничивались заслушиванием докладов и информаций, которые принимались к сведению.

В ходе проведения данного исследования было изучено мнение муниципальных служащих о состоянии и перспективах законодательного регулирования в указанной сфере.

На вопросы анкеты ответили муниципальные служащие органов местного самоуправления Республики Северная Осетия – Алания, в том числе работающие в органах местного самоуправления города Владикавказа, Алагирского и Пригородного районов республики.

Так, на вопрос «Считаете ли Вы, что обеспечение личной и общественной безопасности должно являться одним из основных направлений деятельности органов местного самоуправления?» утвердительно ответили 23 из 55 муниципальных служащих, то есть меньше половины. Соответственно, почти две трети опрошенных сотрудников этой же администрации считают, что обеспечением личной и общественной безопасности должны заниматься исключительно федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Этому вопросу корреспондировал другой: «Считаете ли Вы необходимым законодательно закрепить обеспечение во взаимодействии с государственными органами законности и правопорядка как самостоятельную функцию органов местного самоуправления?». Здесь положительный ответ дали еще меньше – 41%.

В то же время, когда муниципальные служащие отвечали на уточняющий вопрос «Какие направления деятельности органов местного самоуправления по профилактике правонарушений Вы считаете наиболее актуальными?», они назвали, в первую очередь, профилактику преступлений и правонарушений в подростковой и молодежной среде, организацию спортивной, досуговой работы с населением, в том числе по месту жительства и учебы несовершеннолетних и молодежи, формирование материально-технической базы для этих целей, пропаганду патриотизма и здорового образа жизни (более 72%). Вместе с тем менее 10% опрошенных отнесли к таким направлениям ресоциализацию лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и несовершеннолетних, прибывших из специальных учреждений закрытого типа (в администрации г. Владикавказа – ни одного респондента, в администрации Пригородного района – 1), только 12% – выработку и реализацию системы мер социального обслуживания, реабилитации и адаптации лиц, нуждающихся в государственной поддержке, только 21,8% опрошенных муниципальных служащих – участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом и борьбу с незаконной миграцией. Это, с одной стороны, также подтверждает вывод, что фактическое исключение органов местного самоуправления из числа участников решения перечисленных задач было ошибочным. С другой стороны, Федеральными законами «О противодействии терроризму» и «О противодействии экстремистской деятельности» определены обязанности органов местного самоуправления, и подобные ответы на вопросы свидетельствуют об определенной недооценке этой деятельности муниципальными служащими.

Таким образом, ответы муниципальных служащих на поставленные вопросы анкеты свидетельствуют, прежде всего, о том, что многие годы, когда значительная часть функций и полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений фактически осуществлялась органами государственной власти, отразились на правосознании муниципальных служащих. Восстановление этих полномочий повлечет за собой и изменение отношения муниципальных чиновников к вопросам, касающимся обеспечения законности и правопорядка.

Попытка законодательного урегулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений была сделана Министерством внутренних дел Российской Федерации в октябре 2011 г. при подготовке проекта федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который не принят до настоящего времени, а законопроект содержал многочисленные противоречия. Диссертант полагает, что федеральный закон в этой части должен носить рамочный характер, вопросы же профилактической деятельности органов местного самоуправления должны быть подробно урегулированы законами субъектов Российской Федерации с учетом территориальных, национальных, социально-экономических и иных особенностей. Безусловно, необходима и координация и оказание методической помощи органам местного самоуправления в планировании и организации работы по профилактике преступлений.

**В параграфе 3 главы 2** «Взаимодействия органов местного самоуправления с полицией, другими правоохранительными органами, прокуратурой и судом» отмечается, что Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» полиция определена исключительно как федеральный государственный орган со строгим вертикальным подчинением. Вместе с тем централизация полицейской структуры не может и не должна означать отсутствия взаимодействия органов полиции с органами местного самоуправления, являющимися самыми близкими к населению органами публичной власти.

Автором рассмотрены формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами полиции с учетом действия Федерального закона «О полиции».

Диссертант полагает, что категории должностных лиц органов полиции, уполномоченных отчитываться перед органами местного самоуправления и гражданами, должны определяться федеральным законом, а не федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Иначе МВД, пользуясь предоставленным ему усмотрением, может легко свести отчеты к нулю, если полицейские руководители посчитают для себя неудобным отвечать на вопросы депутатов или населения. В связи с этим предлагается, что в самом тексте федерального закона должны быть предусмотрены (помимо отчетов участковых уполномоченных) представляемые лично ежегодные доклады руководителя МВД, ГУМВД, УМВД по субъекту Российской Федерации – соответствующему органу законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, а руководителя органа внутренних дел на районном уровне – представительному органу местного самоуправления.

Предлагается проводить на официальных сайтах органов местного самоуправления интернет-опросы населения о деятельности участковых уполномоченных и руководителей органов полиции. Не менее важной является и необходимость закрепления полномочий соответствующих представительных органов местного самоуправления ставить вопрос о доверии участковому уполномоченному или руководителю УМВД (ОМВД) по району, городу или нескольким муниципальным образованиям. Представляется, что это никоим образом не будет подрывать идею централизации полиции, поскольку окончательное решение будут принимать руководители федеральных или территориальных органов МВД. Но это позволит обеспечить реальный контроль деятельности полиции со стороны населения и реальный учет общественного мнения о деятельности подразделений полиции и ее сотрудников.

**С учетом внесенных изменений в законодательство рассмотрены вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами и учреждениями Федеральной службы исполнения наказаний. Определено, что** взаимодействие органов местного самоуправления с уголовно-исполнительными инспекциями ФСИН может быть двух видов: взаимодействие в процессе исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, и взаимодействие в проведении профилактической работы с осужденными.

**Рассмотрены вопросы** взаимодействия органов местного самоуправления, расположенных в приграничных регионах, с пограничными органами ФСБ России в соответствии со ст. 37 Закона Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 08.12.2011) «О Государственной границе Российской Федерации».

Проанализированы формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов прокуратуры. При этом изучена деятельность органов прокуратуры Республики Северная Осетия – Алания и Псковской области по взаимодействию с органами местного самоуправления при разработке проектов целевых программ профилактики преступлений и правонарушений и укреплению правопорядка и контролю за их исполнением, по организации совместной деятельности, направленной на борьбу с экстремизмом. Проанализирован опыт прокуратуры Псковской области по внедрению совместно с системой «Кодекс» подпрограммы «Аналитик регионального законодательства», содержащей результаты предварительного машинного анализа региональных и муниципальных нормативных правовых актов на предмет их соответствия изменениям в федеральном законодательстве, а также результаты предварительного юридического анализа действующих нормативных правовых актов органов государственной власти Псковской области и органов местного самоуправления на предмет выявления в них противоречий всем федеральным нормативным правовым актам, коррупциогенных факторов и пробелов в правовом регулировании. Этой подпрограммой по инициативе прокуратуры обеспечены все органы местного самоуправления.

Диссертант полагает, что закрепление права нормотворческой инициативы прокуроров в представительных органах местного самоуправления было бы обоснованным. Это вполне логично вытекает и из того, что в большинстве субъектов Российской Федерации прокуроры наделены правом законодательной инициативы.

Вопрос о взаимодействии органов местного самоуправления и судов является более сложным. К сожалению, ни Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции», ни Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» не предусматривают никаких положений, касающихся такого взаимодействия. В отличие от Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» законы, регламентирующие деятельность судебной системы, не предусматривают даже информирования судами органов местного самоуправления о результатах рассмотрения уголовных дел, а также об установленных судами причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений. Видимо, по мнению законодателей, такая изолированность судов должна быть гарантией независимости судебной власти. В то же время, как представляется, органы местного самоуправления могут быть связующим звеном между судебной властью и населением.

Так, в статье В.В. Путина «Демократия и качество государства» было предложено проводить опросы населения, в том числе при помощи сети Интернет, в отношении работы мирового судьи, если он не был избран населением. Диссертант полагает, что такие опросы также должны проводиться на официальных сайтах органов местного самоуправления. Результаты опроса представительные органы местного самоуправления должны иметь право направлять в квалификационную коллегию судей.

В дальнейшем, как полагает автор, избрание населением судебного участка должно стать основным способом наделения мировых судей полномочиями.

**В заключении** подведены итоги исследования. Отмечено, что рассматриваемые в диссертации полномочия органов местного самоуправления относятся к сфере правопорядка, состояние дел в которой очень остро воспринимается населением. Изолированность государственных правоохранительных органов от местных общин и населения не позволит при осуществлении государственной правоохранительной политики учесть особенности социального и национального состава, менталитета, уклада жизни, взаимоотношений различных групп населения, проживающих на территории муниципального образования. Это может привести к непониманию и неодобрению населением действий федеральных правоохранительных органов. Могут возникать ответные спонтанные, непредсказуемые инициативы со стороны отдельных групп жителей территории, направленные на самозащиту от правонарушений. И, напротив, взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления, всемерное использование потенциала органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка и профилактике правонарушений позволит умножить результат усилий в этой сфере. Для этого муниципальная власть должна быть наделена объективно необходимым объемом полномочий.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

**Статьи в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России**

* 1. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 112-116 (0,2 п.л.);
  2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка // Пробелы в Российском законодательстве. 2012 № 2. С. 22-24 (0,2 п.л.).

**Публикации в иных изданиях**

1. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению законности и правопорядка // Вестник Владикавказского института экономики, управления и права. 2009. №7. С. 3-11 (0,37 п.л.);
2. Деятельность органов местного самоуправления Республики Северная Осетия – Алания по обеспечению правопорядка // Актуальные вопросы Российского права. 2010. Вып. 18. С. 87-93 (0,3 п.л.);
3. Проект федерального закона «О полиции» и местное самоуправление // Вестник Владикавказского института экономики, управления и права. 2010. №8. С. 3-7 (0,2 п.л.);
4. Правовые основы обеспечения правопорядка органами местного самоуправления РСО – Алания // Российский парламентаризм: опыт, проблемы и перспективы (материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 40-летию юридического факультета СОГУ. Владикавказ. 19-20 ноября 2009 г.). Владикавказ, 2010. С. 102-107 (0,2 п.л.);
5. К вопросу о правовом регулировании полномочий органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений // Вестник Владикавказского института экономики, управления и права. 2011. №10. С. 3-10 (0,3 п.л.).

Подписано в печать 21.05.2013 г.

|  |  |
| --- | --- |
| Усл. Печ.л. 1,4.  Тираж 150 экз. | Уч. – изд.л.1,5  Наряд № 443 |

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к. 1

1. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. 6 февраля. [↑](#footnote-ref-2)