

Охрана общественного порядка – важнейшая функция местного самоуправления на современном этапе

С.Н. УШАКОВ – начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Владимирского юридического института ФСИН России, кандидат юридических наук

Формальное признание того, что муниципальные органы охраны общественного порядка есть правоохранительные органы местного самоуправления, еще не раскрывает сути этих органов, не позволяет в полной мере определить их социальную роль.

Социальная роль того или иного органа, учреждения определяется, прежде всего, совокупностью возложенных на них функций, а также степенью включенности в систему общественных связей и отношений, возникающих в процессе реализации этих функций.

Одним из основных предназначений муниципальных органов охраны общественного порядка выступает непосредственная защита жизни, здоровья, прав и свобод, чести и достоинства людей от противоправных посягательств, имеющих место в общественных местах.

В ряде субъектов ввиду отсутствия специальных органов и учреждений, обладающих достаточными полномочиями, на милицию пытаются возложить и другие функции, непосредственно законодательством не предусмотренные: предупреждение и пресечение правонарушений в областях экологии, природопользования, санитарии, нравственности; осуществление контроля за исполнением решений органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным законодательством к их ведению; оказание помощи гражданам, пострадавшим в результате несчастных случаев; доставление в морги «бесхозных» трупов; снос незаконно сооруженных гаражей и т.п.

Тенденция возлагать все новые и новые функции (особенно некриминального свойства) на государственный правоохранительный орган – милицию – в конечном итоге может привести к отвлечению ее от решения основной задачи: защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Кроме того, расширение милицейского присутствия в обществе при снижении потенциальных возможностей эффективно выполнять все возложенные на этот правоохранительный орган функции неминуемо приводит к его дискредитации.

Статус муниципальных органов охраны общественного порядка позволяет рассматривать их в качестве органов социального обслуживания населения, способных оперативно реагировать не только на факты правонарушений, но и на разнообразные обращения с просьбой об оказании квалифицированной помощи гражда-

нам, оказавшимся в чрезвычайных ситуациях. Оценивая возможности муниципальных органов охраны общественного порядка в данном направлении, можно предположить, что наряду с основной задачей охраны общественного порядка на них целесообразно возложить ряд функций некриминального характера.

Прежде всего это касается деятельности, направленной на недопущение правонарушений, предупреждение угрозы личной и общественной безопасности.

В данном случае речь может идти о широком арсенале средств профилактики и предупреждения антисоциального поведения людей, включая меры общей и индивидуальной профилактики, выявление и принятие в пределах установленных полномочий мер по устранению условий, способствующих совершению правонарушений или возникновению угрозы личной и общественной безопасности (например, неосвещенность улиц, отсутствие замков на дверях в подвальные помещения, открытые колодцы, оборванные провода и т.п.).

Для профилактики правонарушений в субъектах государства целесообразно создать муниципальные конфликтологические службы, задачей которых будет посредничество между сторонами социальных конфликтов (представительными, исполнительными органами муниципалитета и населением, работодателями и работниками, предпринимателями, общественными организациями и т.п.).

Одним из наиболее эффективных и востребованных институтов гражданского общества правоохранительной направленности можно считать создание пунктов постоянной правовой поддержки на базе общественных приемных, учебных заведений, учреждений социальной защиты населения, муниципальных учреждений путем привлечения штатных специалистов, юристов и выпускников юридических вузов, проходящих преддипломную практику.

Важнейшими социальными функциями муниципальных органов охраны общественного порядка должны стать защита жизни, здоровья людей, спасение имущества, оказание экстренной помощи лицам, находящимся в беспомощном состоянии. По сути, эти органы следует рассматривать в качестве местных сил быстрого реагирования, способных оперативно прибыть на место происшествия и оказать первую помощь пострадавшим. Выполнение данной функции можно было бы предоставить муниципальным службам спасения.

В целях обеспечения личной безопасности граждан целесообразно возложить на муниципальные органы охраны общественного порядка обязанность осуществлять привод в учреждения здравоохранения по их представлениям, санкционированным судом (судьей), лиц, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией, венерическими заболеваниями, ВИЧ-инфицированных, которые уклоняются от явки по вызову в медицинские учреждения.

Перечень социальных услуг, оказываемых муниципальными органами охраны общественного порядка, может быть продолжен. Набор этих функций определяется потребностями конкретных муниципальных образований и устанавливается правовыми нормативными актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов государства. Тем самым предлагаем принять на законодательном уровне субъекта государства закон, регламентирующий работу муниципальных органов правоохранительной направленности и определяющий их административно-правовой статус.

Содержание деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка определяет формы и методы ее осуществления.

Формы охраны общественного порядка есть внешнее проявление осуществляемой деятельности, которое выражается в практически реализуемых правовых и организационных мерах. Это предопределяет их деление на правовые и организационные формы¹.

Правовые формы включают в себя меры, применение которых влечет определенные юридические последствия. Правовые формы делятся на нормотворческую и правоприменительную (регулятивную и правоохранительную) формы. К организационным относятся формы выражения применяемых в целях охраны общественного порядка организационных и материально-технических мер².

Поскольку на муниципальном уровне нормотворчество относится прежде всего к компетенции органов местного самоуправления, можно предположить, что деятельность муниципальных органов охраны общественного порядка в большей степени будет осуществляться в правоприменительных и организационных формах. Нормотворчество может иметь место лишь во внутренней деятельности этих органов (например, издание кадровых приказов).

Методы деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка – это конкретные способы ее осуществления, которые должны выбираться в зависимости от решаемой задачи охраны общественного порядка. Традиционно методы охраны общественного порядка разделяются на методы убеждения и принуждения. Применительно к деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка можно выделить:

– методы контроля за соблюдением установленных норм поведения в общественных местах

и выявления правонарушений (выставление постов, патрулирование, проведение рейдов, контроль с использованием технических средств и др.);

– методы непосредственной охраны жизни, здоровья, чести и достоинства людей в общественных местах (ограничение прохода или пребывания людей в определенном месте, оказание экстренной помощи пострадавшим);

– методы предупреждения правонарушений (профилактические беседы, правовое консультирование и правовая пропаганда, информирование соответствующих органов и учреждений о необходимости устранения условий, способствующих совершению правонарушений);

– методы пресечения административных правонарушений и преступлений (требование о прекращении противоправного поведения, задержание и доставление правонарушителя).

Организация муниципальных органов охраны общественного порядка (новых для страны правоохранительных формирований) вызывает необходимость принятия специальных законов, регулирующих их деятельность.

Учитывая, что эта деятельность предполагает использование властных полномочий, в том числе с применением мер принуждения, ограничения в случае необходимости некоторых прав и свобод граждан, прерогатива установления правовых основ муниципальных органов охраны общественного порядка должна принадлежать федеральному законодательству.

Представляется, что на федеральном уровне следует закрепить основные понятия, принципы, задачи, права, обязанности муниципальных органов охраны общественного порядка, порядок их финансирования и материально-технического обеспечения, механизм контроля и ответственности. В федеральном законе также должны найти отражение общие условия и порядок прохождения службы в этих органах.

Особый административно-правовой статус муниципальных органов охраны общественного порядка позволяет им быть ближе к населению, чем федеральные органы внутренних дел. Через муниципальные органы охраны общественного порядка могут быть открыты надежные каналы связи общества и правоохранительных органов. Появится возможность создания условий для реализации стратегии социального партнерства, предполагающей взаимопонимание, доверие, взаимную поддержку и сотрудничество. Все это будет способствовать росту правовой активности людей и в конечном итоге повышению эффективности всей правоохранительной деятельности государства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Административная деятельность органов внутренних дел: Учеб. / Под ред. проф. Л.Л. Попова. М., 1987. С. 111.

² См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учеб. М., 1998. С. 222–225.