

**ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ПОЛНОМОЧИЙ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО
ПОРЯДКА**

**AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF
AUTHORITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES FOR THE PROTECTION
OF PUBLIC ORDER**

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, Краснодар, Россия

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of History, Candidate of Law, Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Krasnodar University, Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnodar, Russia

Аннотация. Рассматриваются поправки к Конституции России (предложенные Президентом России и одобренные федеральным парламентом, но еще не вынесенные на всероссийское голосование) в части, касающейся возложения на органы местного самоуправления функции по охране общественного порядка. Отмечается, что данная функция согласно поправкам подлежит исключению из ст. 132 Конституции России. Обосновывается позиция о нецелесообразности такого решения, так как органы местного самоуправления на территории муниципального образования являются публичной властью общей компетенции, и соответственно охрана местного самоуправления имманентно присуща этой власти.

Abstract. The amendments to the Constitution of Russia (proposed by the President of Russia and approved by the federal parliament, but not yet put to the All-Russian vote) are considered in part regarding the assignment of the functions of protecting public order to local authorities. It is noted that this function, as amended, is subject to exclusion from Art. 132 of the Constitution of Russia. The position on the inappropriateness of such a decision is substantiated, since local self-government bodies on the territory of a municipality are public authorities of general competence, and, accordingly, the protection of local self-government is inherent in this authority.

Ключевые слова: Конституция России, поправки, местного самоуправления, охрана общественного порядка, закон, государство, муниципальное образование.

Keywords: Constitution of Russia, amendments, local self-government, protection of public order, law, state, municipality.

В начале 2020 г. Президент России В.В. Путин выступил с инициативой внесения в действующую Конституцию России 1993 г. самых многочисленных за весь период ее функционирования поправок. Федеральное собрание одобрило этот законопроект [1], и теперь предстоит всероссийское голосование, поскольку именно население должно дать окончательный вердикт по поправкам к Конституции России. Первоначально такое голосование должно было состояться 22 апреля 2020 г., однако в связи с пандемией коронавируса эта дата переносится, и пока, на момент сдачи статьи, то есть, конец апреля 2020 г., эта дата еще не была определена. Среди прочих вопросов определенное внимание было уделено конституционному регулированию института местного самоуправления. И здесь, как представляется, имеется ряд позиций, вызывающих различное толкование. Речь идет, в частности, о степени самостоятельности и взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти. Этот аспект рассматривается в контексте возможностей реализации муниципальной властью вопроса местного значения в

виде охраны общественного порядка.

Цель исследования заключается в анализе поправок к Конституции России, которые касаются наделения органов местного самоуправления функцией (и соответствующими полномочиями) по охране общественного порядка.

В данной статье методологическую основу проведенного научно-правового анализа составили такие общепринятые средства познания, как анализ, синтез, сравнение, методы дедукции и индукции, метод историзма и др. Автор использовал также частнонаучные методы, в числе которых сравнительно-правовой, юридико-догматический методы.

Итак, в Конституции России 1993 г., принятой всенародным голосованием почти три десятилетия назад, ситуация с регулированием института местного самоуправления, если сравнивать ее с позицией советского законодателя, меняется кардинально, причем на сущностном уровне. Так, в статье 12 Конституции России указывается: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», в статьях 130-133 определяются основные функции и полномочия местного самоуправления. В результате российский конституционный законодатель впервые в истории России определил, что органы местного самоуправления находятся вне административного соподчинения с вышестоящими властными структурами, но одновременно на органы местного самоуправления была возложена ответственность за состояние дел в поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах.

Разъясняя свою позицию по поводу конституционных изменений, связанных со статусом института местного самоуправления, Президент РФ В.В. Путин во время работы Совета по местному самоуправлению в начале нынешнего года указал на следующее: «Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти ... Но они находятся, естественно, здесь, а не где-то там, в космическом пространстве, на Луне. Они часть нашего общества, страны и системы управления ... Поэтому так важно обеспечить единство всех уровней публичной власти» [2]. Исходя из такой позиции, Президентом была предложена поправка (дополнение) к ст. 132 Конституции, одобренная Федеральным Собранием России, где ключевым тезисом является: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти» [1].

Между тем данная формулировка некоторым образом противоречит упомянутой выше ст. 12 Конституции России, которая не подлежит изменению в рассматриваемом контексте (для изменения главы 1 Конституции России необходим созыв Конституционного Собрания). Однако использование термина «публичная власть» следует поддержать, поскольку органы местного самоуправления действительно являются органами публичной власти на местном уровне.

Однако нас больше интересует другая предложенная поправка к Конституции России: из ст. 132 Конституции России применительно к органам местного самоуправления исключается функция, связанная с осуществлением охраны общественного порядка. Такая поправка представляется неоднозначной. В этой связи следует заметить, что любое государство имеет ряд имманентно присущих ему функций, среди которых одной из важнейших «является сохранение общественного порядка, обеспечение охраны прав и законных интересов граждан, исполнение правовых предписаний» [3, с. 57]. Такая позиция является доминирующей, более того, например, К.С. Бельский полагает, что именно данную функцию следует отнести к основополагающей для исполнительной власти государства [4, с. 315], и с этим, мы полагаем, следует согласиться. Мы поддерживаем также точку зрения А.В. Безрукова, который справедливо указывает на то, что «обеспечение правопорядка является важнейшей функцией и задачей государства, в реализации которых участвуют практически все органы публичной власти. Правопорядок есть цель правового регулирования, его результат, для его обеспечения издаются правовые и правоприменительные акты, формируется конституционно-правовой механизм его обеспечения органами публичной власти, в котором особое место занимают правоохранительные органы и органы местного самоуправления. И если на первые задача

обеспечения правопорядка ложится исходя из их специального предназначения и правоохранительных функций, то на вторые такое полномочие возложено Конституцией России» [5, с. 1068].

В этом контексте нужно заметить, что вопрос о правовом регулировании содержания и реализации функции охраны общественного порядка для России регулируется противоречиво. Так, действующая Конституция России [6] определяет, что охрана общественного порядка возлагается на органы сразу двух уровней публичной власти: во-первых, согласно п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции России - на Правительство РФ; во-вторых, согласно ч. 1 ст. 132, - на органы местного самоуправления. Во исполнение указанных конституционных норм федеральный законодатель и другие субъекты правотворчества федерального уровня издали ряд законов и подзаконных актов. Так, на федеральном уровне от имени Правительства РФ функцию охраны общественного порядка выполняет МВД России в лице его центрального аппарата и территориальных подразделений во всех субъектах Федерации.

При этом степень отрегулированности полномочий МВД России в данной сфере общественных отношений, на наш взгляд, представляется достаточным. Что касается местного (муниципального) уровня, то здесь ситуация значительно сложнее, и она остается таковой еще с первого законодательного акта, регулировавшего институт местного самоуправления (1995 г.) [7], где в п. 8 ч. 1 ст. 6 четко определялось, что одним из вопросов местного значения является «охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка» [7]. В 2003 г. был принят новый и поныне действующий федеральный закон о местном самоуправлении [8]. Здесь в рассматриваемой нами сфере общественных отношений отражены два вопроса местного значения, которые относятся только к муниципальным районам и городским округам: а) п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 - организация охраны общественного порядка на территории соответственно муниципального района и городского округа муниципальной милицией; б) п. 33 ч. 1 ст. 14 и п. 37 ч. 1 ст. 16 - создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка соответственно в городских и сельских поселениях и городских округах.

Как отмечает Н.П. Алешкова, указанными правовыми нормами «законодатель закрепил для муниципальных образований два равно возможных способа охраны общественного порядка на своей территории: профессиональными органами и силами общественности» [9, с. 8]. Одновременно этот закон отражает конституционное положение о том, что органы местного самоуправления в процессе своей деятельности «вправе самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка» [10, с. 62]. Вместе с тем в данном законодательном акте имеется условие только при наличии которого норма закона о муниципальной милиции вступает в силу (п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16), и этим условием является издание специального федерального закона, которым должна регулироваться деятельность муниципальной милиции. Однако, несмотря на то, что рассматриваемый муниципальный закон был принят уже пятнадцать лет назад, закона о муниципальной милиции по-прежнему нет, а предлагаемые его концепции не находят необходимой поддержки у специалистов, ученых, депутатов и в целом у российской общественности.

Более того, в 2014 г. в Государственную Думу был внесен законопроект [11], которым вопрос местного значения в виде охраны общественного порядка исключался из федерального муниципального закона ввиду того, что потерял свою актуальность [12, с. 34]. И именно это предложение, спустя почти шесть лет, как мы указывали, вошло в состав поправок к Конституции России. Однако с таким подходом мы не можем согласиться, поскольку, как отмечалось, охрана общественного порядка - это неотъемлемая функция публичной власти всех публично-территориальных образований, которые имеют место в России (Российская Федерация как единое государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования). Не будем также забывать о том, что Конституция России была принята всенародным голосованием, и в ней определен вектор дальнейшего развития

как российского общества в целом, так и государства в частности, в том числе предусмотрен институт местного самоуправления с соответствующими полномочиями. Другое дело, что охрана общественного порядка как вопрос местного значения, нуждается, очевидно, в более определенном механизме реализации.

На наш взгляд, выход из сложившейся противоречивой ситуации может заключаться в том, чтобы полномочия по охране общественного порядка передавались органам местного самоуправления постепенно. На первом этапе, который может занять значительный период, целесообразно передать органам местного самоуправления полномочия федеральной полиции, связанные с деятельностью участковых уполномоченных и подразделений по делам несовершеннолетних, то есть так называемые несиловые подразделения (не связанные с применением оружия, спецсредств и физической силы). Дальнейшие полномочия следует передавать, исходя из складывающейся правоприменительной практики. Одновременно следует более четко отрегулировать деятельность административных комиссий, которые функционируют в муниципальных образованиях, а также участие общественности в охране общественного порядка.

Такой подход предполагает, что законодатель поторопился с поправками по изменению Конституции России в части исключения функции охраны общественного порядка применительно к органам местного самоуправления. Мы полагаем, что такая функция должна оставаться. В противном случае, при исключении этой функции, органы местного самоуправления не будут являться на территории муниципального образования публичной властью общей компетенции, и тогда ставится под сомнение сам институт местного самоуправления как одна из основ конституционного строя России.

Библиографический список

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Российская газета. 2020. 16 марта.
2. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, состоявшегося в г. Красногорске 30.01.2020 г. // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 25.04.2020 г.).
3. Свиринов Ю.А. Дивергенция в системе права. М.: Астра Полиграфия, 2012. 392с.
4. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. N 3. С. 311-317.
5. Безруков А.В. Участие правоохранительных органов и органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка в России // Административное и муниципальное право. 2015. N 10. С. 1067 - 1073.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.04.2020).
7. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.04.2020).
9. Алешкова Н.П. Проблемы реализации конституционной нормы о самостоятельности осуществления охраны общественного порядка органами местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. N1. С. 6 - 9.
10. Миклина С.В. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 8. С. 60-64.

11. Проект Федерального закона N 677881-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29. 02. 2020).

12. Борбат А.В. Проблемы формирования системы профилактики правонарушений и обеспечения правопорядка в муниципальных образованиях с учетом особенностей образа жизни населения // Российский следователь. 2016. N 18. С. 33 - 37.

Bibliography

1. The law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14.03.2020 N 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority" // Rossiyskaya Gazeta. 2020.16 March

2. Transcript of the meeting of the Council on the Development of Local Self-Government under the President of the Russian Federation, held in Krasnogorsk on January 30, 2020 // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (accessed: April 25, 2020 g.).

3. Svirin Yu.A. Divergence in the system of law. М.: Astra Polygraphy, 2012. 392s

4. Belsky K.S. On the functions of the executive branch // State and Law. 1997. N 3. S. 311-317.

5. Bezrukov A.V. The participation of law enforcement and local authorities in ensuring the rule of law in Russia // Administrative and municipal law. 2015. N 10.P. 1067-1073.

6. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated December 30, 2008 N 6-FKZ, dated 30.12.2008 N 7-FKZ, dated 05.02.2014 N 2 -FKZ, dated July 21, 2014 N 11-FKZ) // [Electronic resource]. Access from ATP "ConsultantPlus" (access date: 04.25.2020).

7. Federal law of 08.28.1995 N 154-ФЗ "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // Russian newspaper. 1995. September 1.

8. Federal law of 06.10.2003 N 131-ФЗ (as amended on 12/27/2019) "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // [Electronic resource]. Access from ATP "Consultant Plus" (access date: 25. 04. 2020).

9. Aleshkova N.P. The problems of implementing the constitutional norm on the independence of the implementation of public order by local authorities // Municipal service: legal issues. 2014. N1. S. 6 - 9.

10. Miklina S.V. The role and place of local governments in the protection of public order // Constitutional and municipal law. 2006. N 8.P. 60-64.

11. Draft Federal Law N 677881-6 "On Amendments to the Federal Law" On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation " // [Electronic resource]. Access from ATP "Consultant Plus" (accessed: 29. 02. 2020) .

12. Borbat A.V. The problems of forming a system for preventing crime and law enforcement in municipalities, taking into account the characteristics of the lifestyle of the population // Russian investigator. 2016. N 18. S. 33 - 37.

Сведения об авторе

Упоров Иван Владимирович, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, uporov@list.ru

Author's personal details

Uporov Ivan Vladimirovich, DSc., Candidate of Law, Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, uporov@list.ru