

ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Т.Ф. Аунапу, Д.Г. Ситников

Одним из существенных элементов региональной институциональной инфраструктуры являются правоохранительные органы в субъектах Российской Федерации. Получение услуг, оказываемых органами правоохраны, гарантируется гражданину Конституцией Российской Федерации.

На функционирование правоохранительных органов расходуются до 10% консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, от устойчивой работы указанных органов во многом зависит сохранность конституционного строя РФ, гарантии сохранности имущества, прав и свобод гражданина. Вместе с этим реформирование и совершенствование расходных полномочий коснулись и правоохранительных органов в регионе.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения муниципального района организацию охраны общественного порядка на его территории муниципальной милицией.

Таким образом, указанный закон предусматривает возможность создания муниципальных органов охраны общественного порядка, чья деятельность будет осуществляться на основании Устава муниципального образования, однако в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции.

При условии сохранения централизованного финансирования (по линии Министерства внутренних дел России) подразделений милиции общественной безопасности в звене горрайорганов можно говорить о создании некоторой новой дополнительной правоохранительной структуры, с которой существующие в настоящее время милицейские службы и подразделения будут взаимодействовать в решении вопросов охраны общественного порядка.

При этом обе эти структуры должны

быть организовано независимыми друг от друга, и речь будет идти прежде всего о координации усилий в решении общих для них вопросов охраны общественного порядка (борьба с уличной преступностью, предупреждение и пресечение правонарушений на потребительском рынке и т.п.).

Изучение отечественного и зарубежного опыта функционирования муниципальных органов охраны общественного порядка, имеющейся нормативной базы позволяет предложить следующие возможные варианты решения этого вопроса:

1. Полная передача в подчинение (в ведение) органам местного самоуправления подразделений милиции общественной безопасности, в настоящее время финансируемых из средств бюджетов субъектов РФ и бюджетов органов местного самоуправления и осуществляющих охрану общественного порядка на территориях муниципальных образований.

В этом случае органы местного самоуправления получили бы в свое полное распоряжение реальные силы и средства воздействия на состояние общественного порядка. Одновременно необходимо решить ряд вопросов правового, организационно-материального, финансового характера. Целесообразно возложить на муниципальную милицию те задачи, которые законодательство передает от милиции общественной безопасности другим структурам как «несвоиственные», учитывая при этом, что реализация задач на уровне милицейского звена имеет территориальные ограничения.

Осуществление этого подхода потребует законодательного определения статуса сотрудников муниципальных органов охраны общественного порядка, круга их полномочий и т.п. Одновременно необходимо будет внести соответствующие изменения в действующие нормативные акты, в частности Федеральный закон «О милиции» и «Положение о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»,

предусмотрев в них больший контроль за деятельностью служб и подразделений милиции общественной безопасности со стороны органов местного самоуправления, а также рабочие схемы финансирования.

2. Создание на самоуправляемых территориях «муниципальной милиции», подобно подразделениям, уже функционирующим в некоторых регионах.

При реализации данного варианта следует иметь в виду ряд обстоятельств.

Во-первых, создание таких подразделений на территориях собственно муниципальных образований (поселения, муниципальные районы и городские округа) как единственных органов охраны общественного порядка маловероятно с точки зрения возможностей местных бюджетов.

Во-вторых, подобная «муниципализация» имеющейся государственной милиции будет, по существу, означать не что иное, как формальную реализацию первого варианта. В-третьих, совместное функционирование на одной территории муниципальной и государственной милиции сопряжено, как показывает имеющийся опыт, с ухудшением работы как тех, так и других.

3. Осуществление охраны общественного порядка на территориях муниципальных образований силами существующих (или дополнительно созданных за счет средств местных бюджетов) подразделений государственной МОБ на основе договоров между органами местного самоуправления и руководством горрайоргана внутренних дел либо руководством УВД соответствующего субъекта Российской Федерации.

Очевидно, что в данном случае не в полном объеме будет реализована установленная компетенция местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, орган местного самоуправления не будет располагать реальной возможностью влиять на качество несения службы сотрудниками милиции. Естественно, что проблематичным становится и само улучшение состояния общественного порядка в результате реализации данного варианта.

4. Создание на добровольной или выборной основе общественных и других органов (ДНД, комиссий, групп содействия милиции, постов и общественных пунктов охраны правопорядка и т.д.).

Предполагается создание необходимых условий для эффективного функционирования подразделений милиции общественной безопасности, выделения дополнительных финансовых ресурсов для создания новых или увеличения численности существующих подразделений МОБ, укрепления их материально-технической базы. Организация взаимодействия подразделений милиции с общественными объединениями, трудовыми коллективами, предприятиями, учреждениями и организациями, средствами массовой информации и населением.

5. Создание на самоуправляемых территориях полностью подчиненных, подконтрольных органам местного самоуправления, финансируемых из бюджета муниципального образования (полностью или в большей части), самостоятельных органов охраны общественного порядка (муниципальной полиции), состоящих из муниципальных служащих, наделенных определенной компетенцией в сфере правоохраны.

Из всех возможных вариантов создания и развития муниципальных органов охраны общественного порядка необходимо избрать такой, который в максимальной степени отвечал бы достижению главных целей: расширению демократических начал в организации местного самоуправления, коренному улучшению состояния общественного порядка на территориях муниципальных образований, оптимизации бюджетных расходов на обеспечение правоохранительной деятельности и безопасности государства.

Выбор в пользу того или иного варианта может быть сделан только на основе полного учета и достаточно глубокого анализа всех обстоятельств организационного, материально-финансового и иного характера.

Реализация первого варианта (полная передача в ведение органов местного самоуправления соответствующих подразделений МОБ) позволяет органам местного самоуправления получить в свое полное распоряжение реальный инструмент воздействия на состояние общественного порядка подведомственной территории.

Вместе с тем решение данным образом проблемной ситуации на практике неизбежно приведет к целому ряду негативных последствий. Во-первых, в правовом отношении произойдет фактический переход значи-

ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

тельного числа сотрудников милиции (в том числе и руководителей) из государственных служащих в категорию муниципальных. Во-вторых, это повлечет изменение их статуса преимущественно в сторону снижения (объем полномочий сотрудника милиции как государственного служащего значительно шире), приведет к значительной ломке существующего законодательства, обусловит возникновение и, следовательно, потребность разрешения ряда вопросов организационно-материального и социального характера.

Создание на самоуправляемых территориях муниципальной милиции подобно тому, как это делается в ряде регионов, представляет собой компромисс между потребностями в услугах милиции (не только в сфере охраны общественного порядка) на местах и возможностями территориальных подразделений МОБ. Имеющийся опыт функционирования подобных подразделений позволяет сделать определенные выводы, которые следует учесть при решении вопроса о перспективности данного варианта «муниципализации» милиции. Функционирующие в некоторых городах Российской Федерации подразделения муниципальной милиции входят в централизованную структуру милиции общественной безопасности и в этом качестве находятся в двойном подчинении (вышестоящим органам внутренних дел и местным органам власти) и финансируются за счет средств местных бюджетов.

Не отрицая определенного вклада в охрану общественного порядка со стороны муниципальной милиции, следует заметить, что создание таких подразделений никак не может рассматриваться в качестве оптимального варианта, так как «муниципалы» остаются государственными служащими и не могут в этом качестве совмещать свои обязанности с муниципальной службой, находиться в подчинении органа местного самоуправления. Подчиненность их по вертикали означает фактическое нарушение прав органов местного самоуправления.

Аналогичные возражения вызывает и третий вариант – осуществление охраны общественного порядка на территориях муниципальных образований силами государственной МОБ на основе договоров между органами местного самоуправления и ГУВД субъекта Российской Федерации, так как за-

конодательство предусматривает возможность передачи некоторых функций государственных органов в компетенцию органов местного самоуправления.

Создание общественных органов охраны порядка, обеспечение организационно-материальных условий для эффективного функционирования подразделений милиции общественной безопасности, организации взаимодействия общественности с милицией вряд ли встретят понимание со стороны руководства органов местного самоуправления.

Этот путь позволяет сохранить в целостности существующую систему милиции общественной безопасности, но, с другой стороны, он полностью зависит от элементов субъективных – воли и желания руководителей муниципальных образований следовать именно этой схеме. Любая попытка органов федеральной власти или субъекта Российской Федерации оказать в этом вопросе давление на органы местного самоуправления может быть расценена как посягательство на законные права последнего.

Кроме того, низкая эффективность, половинчатость и уязвимость подобного подхода к организации охраны общественного порядка с точки зрения возможности фальсификации его результатов уже доказаны предшествующим опытом функционирования ДНД, что происходило в гораздо более благоприятных социально-экономических условиях.

Из всех возможных вариантов заслуживает наиболее детального рассмотрения предусматривающий создание на самоуправляемых территориях полностью подчиненных и подконтрольных органам местного самоуправления, финансируемых из бюджетов органов местного самоуправления самостоятельных органов охраны общественного порядка (муниципальной милиции), состоящих из муниципальных, а не государственных служащих, наделенных определенной компетенцией в сфере правоохраны.

Данный вариант решения проблемы обеспечивает фактическое соблюдение норм действующего законодательства, полную самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов охраны общественного порядка, отнесенных к предмету ведения властей муниципального образования.

Создание муниципальной милиции позволяет включить в сферу правоохраны рабо-

ту по выявлению и устранению обстоятельств хотя и «некриминального» характера, но, тем не менее, имеющих важное значение с точки зрения охраны общественного порядка и безопасности. В зависимости от местных условий на муниципальную милицию могут быть возложены задачи по охране порядка в сфере экологии, санитарии, лесоохраны, строительства и т.д.

При формировании статуса муниципальной милиции возможно включение в ее компетенцию, помимо указанных, ряда других обязанностей по охране общественного порядка, в настоящее время отнесенных к полномочиям государственной МОБ.

Круг полномочий муниципальной милиции не может полностью дублировать компетенцию государственной МОБ, функционирующей на территориях муниципальных образований, а должен лишь дополнять ее в необходимой степени. Тем самым государственная милиция получает возможность сосредоточить усилия на решении более важных и крупных вопросов, в частности о борьбе с уличными правонарушениями.

Несмотря на то, что создание муниципальной милиции может повлечь за собой сокращение дополнительной численности государственной милиции, в целом это не грозит разрушением централизованной структуры милиции и позволяет сохранить ее управляемость в масштабе страны, что само по себе представляется весьма важным.

В связи с рассматриваемой проблемой необходимо осветить важнейший вопрос о финансировании муниципальных органов охраны общественного порядка. Как показывает весь предшествующий опыт сколько-нибудь значительных преобразований в сфере правоохраны, основным камнем преткновения было отсутствие финансовых средств.

В данном случае решение этого вопроса напрямую зависит от четкого и однозначного законодательного определения «минимальных социальных стандартов» применительно к охране общественного порядка и, следовательно, обязанности субъектов Российской Федерации обеспечивать поддержание этих стандартов для населения самоуправляемых территорий путем финансирования расходов

на создание и содержание органов охраны общественного порядка там, где бюджет муниципального образования не позволяет это сделать. Тем более, «что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов» [1].

Характеризуя механизм финансирования правоохранительных органов, необходимо отметить, что в настоящее время финансирование одного юридического лица (районного отдела внутренних дел) осуществляется за счет средств бюджетов трех уровней: федерального, краевого и местного. Такая многоканальность финансирования зачастую порождает «перекосы» в содержании правоохранительных структур, различия от оплаты труда сотрудников до материально-технического оснащения подразделений.

Создание муниципальной милиции, финансируемой за счет средств местных бюджетов, позволит отказаться от многоуровневой схемы финансирования одного учреждения, так как каждый получатель бюджетных средств будет закреплен за определенным уровнем бюджета. Полномочия, а значит и финансовые потоки всех уровней власти, будут разделены. Таким образом, территориальная принадлежность органов внутренних дел (как институциональной инфраструктуры) к региональному будет дополнена органами местного самоуправления (местным уровнем). Это даст возможность оптимизировать расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, исключить параллельные финансовые потоки и четко разграничить расходные обязательства всех уровней власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Российская газета, 2003, №202.