

Научная статья  
УДК 342  
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-98-103>

### Концепции конституционно-правового регулирования организации и функционирования муниципальной милиции в современной России

Русаков Михаил Иванович<sup>1</sup>, Цветков Владимир Владимирович<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия

<sup>1</sup>rusakovmikhail@gmail.com

<sup>2</sup>Tsvetkov\_vv@mail.ru

**Аннотация.** В 2020 году в Конституцию Российской Федерации было внесено значительное количество поправок. Изменения затронули многие сферы правового регулирования, в том числе и перечень вопросов местного значения. В статье предпринята попытка системного осмысления несостоятельности реформирования правоохранительной системы и образования в ней новых звеньев без утвержденной концепции. Также оценивается опыт публичной власти в организации муниципальной милиции.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, вопросы местного значения, организация муниципальной милиции, правовое регулирование муниципальной милиции в современной России

**Для цитирования:** Русаков М. И., Цветков В. В. Концепции конституционно-правового регулирования организации и функционирования муниципальной милиции в современной России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 1 (57). С. 98—103. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-98-103>.

Original article

### Concepts of constitutional and legal regulation of the organization and functioning of municipal police in modern Russia

Mikhail I. Rusakov<sup>1</sup>, Vladimir V. Tsvetkov<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation

<sup>1</sup>rusakovmikhail@gmail.com

<sup>2</sup>Tsvetkov\_vv@mail.ru

**Abstract.** In 2020 a significant number of amendments were made to the Constitution of the Russian Federation. The changes affected many areas of legal regulation, including the list of issues of local importance. The article attempts to systematically comprehend the failure of reforming the law enforcement system and the formation of new links in it without an approved concept. The experience of public authorities in the organization of municipal police is also evaluated.

**Keywords:** local self-government, issues of local importance, organization of municipal militia, legal regulation of municipal militia in modern Russia

**For citation:** Rusakov M. I., Tsvetkov V. V. Concepts of constitutional and legal regulation of the organization and functioning of municipal police in modern Russia. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 1 (57), pp. 98—103. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-98-103>.

Муниципальная милиция как самостоятельный орган местного самоуправления, выполняющий правоохранительные или правозащитные функции в истории России, не существовала никогда. Прошлое и современное правовое регулирование организации и функционирования муниципальной (местной) милиции тесным образом связано с экспериментами в области

© Русаков М. И., Цветков В. В., 2022

обеспечения общественной безопасности, а также организации правопорядка и безопасности в общественных местах на территориях крупных населенных пунктов органами, выполняющими публичные функции. Основным условием, при котором подобный эксперимент таковым признавался, являлось непосредственное участие местных властей и местного населения в создании и функционировании негосударственных правоохранительных организаций.

Говоря о генезисе представлений создания и функционирования местной правоохранительной организации, можно углубиться в историю древности, но практического значения это иметь не будет. Также можно использовать в качестве примеров традиции организации правоохранительной службы на других материках, но требования к кандидатам на должность «местного шерифа» придется устанавливать с учетом российских реалий. Даже можно поспорить о правильном, социально адаптированном наименовании правозащитной организации, разработать законопроект [6], вносить его в Государственную Думу Российской Федерации в каждом созыве в качестве инициативного, планового и чрезвычайно важного этапа в давно назревшей модернизации правоохранительной системы. Однако все исследования окажутся тщетными, законопроекты «сырыми» [7], если априори не определиться с концепцией самой идеи необходимости образования местной полиции, перечня ее компетенции и организационного взаимодействия с другими субъектами публичного управления.

Тридцать лет — это незначительный этап для истории развития нашего могучего государства. Однако именно возраст государства традиционно закладывается современными учеными в характеристику неудачных попыток преобразования милиции, полиции и создания местных правоохранительных структур. Проанализировав недолгую «жизненную историю» негосударственных правоохранительных органов, самостоятельно занимающихся обеспечением правопорядка и безопасности в общественных местах, можно выделить и несколько концепций, идеи которых должны быть заложены в основу всей гипотетической правоохранительной реформы.

Первый концепт формируется из постулата представлений о возможности решать жителями населенных пунктов (местным сообществом) самостоятельно и (или) через специально создаваемые органы часть публичных дел, в том числе и в обеспечении общественного

порядка (правопорядка) и (или) безопасности в общественных местах.

Исходя из этой идеи, эффективность создания и функционирования муниципальной милиции обусловлена рядом факторов. Среди основных можно назвать необходимость четкого правового регулирования на федеральном уровне статуса муниципальной милиции. Только закон позволит распределить функции и компетенции в правоохранительной сфере между носителями государственной и муниципальной власти. К примеру, если в Конституции Российской Федерации используется грамматическая конструкция «охрана общественного порядка» [2], тогда необходимо отражение в законе не только понятия «общественный порядок», но и полного перечня субъектов, которые его осуществляют, их компетентностной характеристики и формы взаимодействия, а также создание реальных условий для полного финансового обеспечения муниципальной правоохранительной организации со стороны местного сообщества в объеме, равном существующему. К примеру, выплата пенсий бывшим сотрудникам муниципальной правоохранительной службы будет возложена на местный бюджет. Должна быть проведена совместная кадровая, материальная и технологическая работа государственных и муниципальных органов для интегрирования в правоохранительную систему нового субъекта защиты прав.

В соответствии с этим концептом местной (муниципальной) милицией (полицией) может называться самостоятельный орган, входящий в систему (структуру) органов местного самоуправления. Реализация идеи могла бы изменить множество существующих юридических положений, регламентирующих организационные формы местного самоуправления. К примеру, статья 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее — ФЗ № 131) начиналась бы следующей формулировкой: «Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, муниципальная милиция, иные органы ...». Таким образом, *муниципальная милиция* должна представлять собой *орган местного самоуправления, наделенный собственными полномочиями в правоохранительной*

сфере. Перечисленные обстоятельства наглядно демонстрируют, что без серьезной, детально проработанной государственной программы реформирования правоохранительной службы реализовать идею не удастся.

Принцип организационной обособленности муниципальной милиции в системе органов местного самоуправления получил свое развитие в нескольких законопроектах. Их наличие определено законодательными актами, предметом регулирования которых является местное самоуправление. К примеру, почти 30 лет Конституция Российской Федерации указывала, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Статья 6 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] предусматривала в качестве предмета ведения местного самоуправления (вопроса местного значения) охрану общественного порядка, организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью. Пришедший на смену ФЗ № 131 в целом ряде статей прямо предусматривает наличие такого органа, как муниципальная милиция. В соответствии с ФЗ № 131 основной функциональной характеристикой муниципальной милиции должна быть организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования. Если быть точнее, на территории муниципального округа, муниципального района, городского округа и городского округа с внутригородским делением. Для других видов муниципальных образований создание муниципальной милиции не предусмотрено. В переходных положениях ФЗ № 131 указано, что порядок организации и деятельности муниципальной милиции должен регулироваться отдельным федеральным законом.

Отсутствие закона о муниципальной милиции не означает полное бездействие правотворца. В череде разработок наибольший интерес общественности вызвал законопроект, внесенный в Государственную Думу Российской Федерации осенью 2014 года [6]. Текст законопроекта получил широкое распространение в сети «Интернет» и электронных справочных правовых ресурсах. В соответствии с законопроектом муниципальная милиция должна была выполнять функции по охране общественного порядка; профилактике преступлений и административных правонарушений; предупреждения

и пресечения преступлений; производства по делам об административных правонарушениях; оказания помощи гражданам, должностным лицам, организациям и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов; охраны объектов муниципальной собственности; осуществления контроля выполнения муниципальных решений по вопросам охраны общественного порядка и ряд иных полномочий. Авторы законопроекта не видели необходимости создавать муниципальную милицию в городах федерального значения и закрытых административно-территориальных образованиях.

Несмотря на обособленность и самостоятельность как органа местного самоуправления, у муниципальной милиции просматривалась организационная зависимость от других органов публичного управления. Модель формирования и функционирования муниципальной милиции выглядела довольно сложно и подразумевала участие органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня, а также органов местного самоуправления и жителей муниципального образования. К примеру, жители муниципального образования с помощью прямого избрания замещали бы должности начальника муниципальной милиции и участковых уполномоченных муниципальной милиции. Органы местного самоуправления назначали бы заместителей начальника муниципальной милиции, а также присваивали ряд званий муниципальной службы. Законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации формировалась бы квалификационная комиссия по приему экзаменов у кандидатов на должность начальника муниципальной милиции.

Поскольку в структуру муниципальной милиции предлагалось включить дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных муниципальной милиции, инспекции (участковые инспекторы) по делам несовершеннолетних, исполнения административного законодательства и другие подразделения, считаем, что принятие этого законопроекта положило бы начало реформированию самой крупной по численности правоохранительной организации, то есть полиции. Факторный анализ показывает, что к такому шагу федеральная исполнительная власть того периода была просто не готова. Формально законопроект получил отрицательное заключение Правительства Российской Федерации и был отправлен на доработку. Неформально

законопроект не получил поддержку в Администрации Президента Российской Федерации.

Та же участь постигла и законопроект, внесенный в Государственную Думу Российской Федерации осенью 2016 года [7].

В основе второй концепции представления о муниципальной милиции заложен принцип современного понимания и функционирования муниципальной милиции. В подавляющем большинстве случаев никакой муниципальной милиции как самостоятельного правоохранительного муниципального органа вообще не существует. В качестве типичного примера обычно ссылаются на наличие в структуре местной администрации городского округа «Город Шахты» Ростовской области «инспекционного отдела» [11]. На отдел возлагается ряд полномочий правоохранительной направленности, именуемых в статутных муниципальных правовых актах функциями отдела. Среди прочих особого внимания заслуживают предупреждение, выявление и пресечение на территории муниципального образования отдельных видов административных правонарушений; применение мер административного воздействия к физическим и юридическим лицам, их совершившим, а также составление протоколов об административных правонарушениях по выявленным фактам нарушений.

Муниципальная милиция (инспекция, полиция) — это не самостоятельный орган в структуре органов местного самоуправления, а функциональный орган, выполняющий часть полномочий, возложенных на исполнительно-распорядительную власть при осуществлении муниципальной демократии. В довольно абстрактном виде можно сказать, что муниципальная милиция представляет собой наименование управления, департамента, отдела, группы и т. п., входящего в систему местной администрации. По такому типу создано Управление муниципальной милиции в Златоустовском городском округе Челябинской области [8]. Несмотря на семилетнюю историю ее функционирования, это скорее «исключение из правил», чем общероссийский тренд. Даже если и создаются подобные подразделения, существуют они, как правило, не долго. К примеру, в городе Ижевске Удмуртской Республики Управление муниципальной милиции Администрации города Ижевска перестало существовать в 2020 году [9]. В ходе административного реформирования ее полномочия в области охраны общественного порядка теперь осуществляет Управление общественной безопасности

Администрации города Ижевска. В той же республике функционирует муниципальное казенное учреждение «Муниципальная милиция» г. Сарапула [10]. Среди привычного перечня полномочий местных администраций в правоохранительной сфере в уставе муниципального учреждения выделяются организация деятельности административной комиссии в городском округе в качестве переданного государственно-полномочия, а также охрана здания администрации города.

Концепция понимания муниципальной милиции как самостоятельного структурного подразделения в местной администрации не получила широкого распространения. В общем виде все правоохранительные или правозащитные полномочия местной администрации можно разделить на три большие группы. Первую группу будут образовывать полномочия по реализации контрольных функций в жилищной, земельной, градостроительной, экологической, дорожной и иных сферах деятельности местной администрации. Во вторую будут входить полномочия по самостоятельному созданию и обеспечению функционирования подконтрольных учреждений и структурных подразделений местной администрации, целью которых является обеспечение общественного порядка, а также взаимодействие с системой правоохранительных органов государственной власти и гражданского общества. В третью группу войдут отдельные государственные полномочия, осуществление которых связано с обеспечением безопасности. Таким образом, *муниципальная милиция — наименование функционального органа местной администрации, имеющего набор полномочий в правоохранительной сфере.*

Третий концепт выстраивается на понимании невозможности государственного и муниципального паритета в организации и функционировании правоохранительной системы. Правоохрана, правозащита, а равно и применение принуждения для обеспечения права — задача, форма реализации, функция, компетенция лишь только государственных органов. Общественные объединения правоохранительной направленности, адвокатура и т. п. традиционно относятся к квазиправоохранительным органам. Исходя из формальных признаков, к ним тяготеют и органы местного самоуправления.

Принцип территориальной организации правоохранительной системы представляет собой создание и функционирование, к примеру, органов внутренних дел на определенной территории с определенным количеством

проживающего населения. Низшими звеньями такой организации на сегодняшний день выступают управления, отделы, отделения МВД России по муниципальным образованиям. Ступенчатость правового регулирования организации деятельности этих подразделений замыкается на типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне [5]. Таким образом, *муниципальная милиция — это совокупность территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне.*

Четвертый концепт сегодня выглядит довольно утопично. Он характерен для общества с высочайшим уровнем правосознания, выражающегося в реальной и легально закрепленной возможности жителей населенных пунктов (части территории населенного пункта) самостоятельно выявлять и пресекать нарушения законности, правопорядка, осуществлять контроль за обеспечением общественной безопасности.

По сути, речь идет о наименовании одной из форм общественного объединения, целью которой является не только содействие государственному правоохранительным органам, но и при необходимости частичное выполнение их функций, полномочий. К формам такой деятельности можно отнести патрулирование в общественных местах; выявление нарушителей правил выгула домашних животных, курения, распития алкоголя в общественных местах; гражданское задержание и доставление в органы внутренних дел правонарушителей; розыск правонарушителей и безвестно отсутствующих; сообщение о фактах нарушения антикоррупционного законодательства и многое другое.

Самоорганизация или самодеятельность местных жителей в правоохранительной сфере по своей сути закладывает понимание *муниципальной милиции как особой разновидности общественных объединений, основной уставной целью которых является обеспечение правопорядка и общественной безопасности на территории (части территории) муниципального образования.*

Несовершенство правового регулирования на государственном уровне не позволило выработать единое представление о создании и функционировании муниципальной (местной) милиции по сегодняшний день. Проведенная конституционная реформа 2020 года позволяет исследователям правовой материи по-новому взглянуть на перспективы создания

и функционирования муниципальной милиции в современной России. Исключение из текста Конституции Российской Федерации охраны общественного порядка как вопроса местного значения [1] подчеркивает, что время для реформирования самого важного звена правоохранительной системы еще не настало.

#### Список источников

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.12.2021).
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 14.12.2021).
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (утратил силу) // Российская газета. 1995. 1 сентября.
5. Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 14.12.2021).
6. О муниципальной милиции в Российской Федерации: проект федерального закона № 621910-6. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/621910-6> (дата обращения: 14.12.2021).
7. О муниципальной милиции в Российской Федерации: проект федерального закона № 385-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7> (дата обращения: 14.12.2021).
8. Официальный сайт Златоустовского городского округа. URL: [https://www.zlat-go.ru/municipal\\_police/](https://www.zlat-go.ru/municipal_police/) (дата обращения: 14.12.2021).
9. Глава Ижевска опроверг слухи о расформировании муниципальной милиции. URL: <https://udm-info.ru/news/city/28-01-2021/glava-izhevsk-a-oproverg-sluhi-o-rasformirovanii-munitsipalnoy-militsii> (дата обращения: 14.12.2021).
10. Устав муниципального казенного учреждения «Муниципальная милиция г. Сарапула» от 19 июля 2016 г. URL: <http://www.adm-sarapul.ru/city/bezopasnost-i-pravoporyadok/mku-mun-militsiya/ustav-mkumm.PDF> (дата обращения: 14.12.2021).
11. Официальный сайт Администрации города Шахты. URL: <http://www.shakhty-gorod.ru/municipal-inspection/> (дата обращения: 14.12.2021).

#### References

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote of December 12, 1993 (with changes approved during the all-Russian vote of July 1, 2020). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/0001202007040001> (accessed 14.12.2021). (In Russ.)
2. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote of December 12, 1993. *Rossiyskaya Gazeta*, 1993, December 25. (In Russ.)
3. On the General principles of the Organization of Local Self-government in the Russian Federation: federal law no. 131-FZ of October 6, 2003. Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 14.12.2021). (In Russ.)
4. On the general principles of the Organization of local self-government in the Russian Federation: federal law no. 154-FZ of August 28, 1995 (expired). *Rossiyskaya Gazeta*, 1995, September 1. (In Russ.)
5. On approval of the Model Regulation on the department (department, point) of the police of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation at the district level: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia no. 690 of September 1, 2017.

#### Информация об авторах

**М. И. Русаков** — кандидат юридических наук;  
**В. В. Цветков** — кандидат юридических наук, доцент.

#### Information about the authors

**M. I. Rusakov** — Candidate of Sciences (Law);  
**V. V. Tsvetkov** — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 10.01.2022; одобрена после рецензирования 15.02.2022; принята к публикации 10.03.2022.

The article was submitted 10.01.2022; approved after reviewing 15.02.2022; accepted for publication 10.03.2022.