

На правах рукописи

ЗЫРЯНОВ Игорь Валерьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ПРАВОПОРЯДКА**

**Специальность 12.00.14 – Административное право;
финансовое право; информационное право
(юридические науки)**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень 2005

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук
Капитонов Сергей Анатольевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Игнатенко Виктор Васильевич;
кандидат юридических наук
Денисенко Олег Александрович

Ведущая организация: Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.

Защита состоится ____ декабря 2005 года в ____ часов на заседании диссертационного совета Д 212. 274. 06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан « » _____ 2005 г.

*Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор*

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Теоретическое осмысление возможностей органов местного самоуправления и органов внутренних дел в оптимизации правопорядка позволяют утверждать, что данные субъекты правоохраны имеют значительный неиспользованный потенциал.

В настоящее время правоохранительные органы еще не в полной мере используют в борьбе с преступностью возможности негосударственных субъектов правоохранительной деятельности. Отчасти это связано с тем, что процесс оформления их правового статуса в современный период развития Российской Федерации остается незавершенным, а законодательные нормы, предусматривающие их компетенцию, не отличаются взаимосвязанностью, четкостью и определенностью.

И все же одним из основных резервов органов местного самоуправления, который, по существу, не используется на практике, предстают колоссальные предупредительно-профилактические возможности этих органов. В 60-80 гг. прошлого столетия главным направлением в борьбе с преступностью являлась профилактика. Это направление оптимизации правопорядка получило в то время значительное развитие как в теории, так и на практике. Вместе с тем со второй половины 80-х до середины 90-х годов система профилактики в России была практически полностью демонтирована, а точнее сказать, бездумно разрушена, тогда как накопленный нашей страной опыт профилактической работы широко использовали и продолжают использовать за рубежом, в таких, например, государствах, как Германия, США и др.

Есть определенные основания полагать, что основных причин свертывания этого, в целом перспективного, направления работы – две. Первая – это слишком жесткое связывание предупредительной работы с личностью конкретного правонарушителя. Вторая – это ограничение поиска факторов, формирующих правопорядок, экономическими и политическими макроявлениями, происходящими в нашем обществе. Выявление фак-

торов, формирующих правопорядок, но имеющих иной, промежуточный между индивидуальными и макроявлениями, масштаб, обещает хорошие перспективы. В связи с чем представляется, что некоторое смещение акцентов в поиске факторов, предопределяющих состояние правопорядка, способно дать новые представления не только о роли органов местного самоуправления в его обеспечении, но и об уровне управляемости правопорядка. Такой подход способен выявить истинную роль органов местного самоуправления в деле предупреждения преступных проявлений и иных правонарушений.

В целях улучшения характеристик правопорядка государство может активнее использовать предупредительно-профилактический (правообеспечительный) потенциал муниципальных органов, способствовать как возрождению традиционных, так и созданию новых структур профилактической направленности. Иными словами, исследование правообеспечительного и административного потенциала органов местного самоуправления, реализуемого в процессе обеспечения правопорядка, имеет большое научное значение.

Совокупность указанных причин свидетельствует, в первую очередь, о необходимости теоретического осмысления административно-правового потенциала органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка.

Степень научной разработанности темы исследования. Поскольку речь идет об административном потенциале органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка, основными теоретическими ориентирами данного исследования явились труды ученых, наиболее активно занимающихся проблемами становления и перспективами развития местного самоуправления, среди которых: Г.В. Барабашев, В.И. Васильев, Е.А. Калинникова, А.М. Кононов, О.Е. Кутафин, Н.В. Постовой, В.В. Пылин, В.В. Таболин, А.Д. Тимошевская, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, А.И. Черкасов, Е.С. Шугрина, В.А. Ясюнас и другие.

В связи с тем, что в данном исследовании затрагиваются проблемы возникновения и развития обеспечения правопорядка органами местного самоуправления в России на протяжении всей ее истории, в основу авторского подхода к исследуемой проблеме заложены результаты научных исследований авторов дореволюционного периода: В.П. Безобразова, А.О. Васильчикова, К.Е. Головина, В.М. Гессена, А.И. Елистратова, А.А. Кизеветтера, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.И. Сергиевича, Б.Н. Чичерина и многих других.

Представления автора данного исследования о зарубежном опыте организации и деятельности муниципальной службы в сфере обеспечения правопорядка были сформированы на основе работ таких ученых как О. Дроппе, А. Токвиль, А. Пэюхэнэн, Ю. Солонен, Д. Харвей и К. Худ, Э. Харлоф, А. Хухтинен, и других.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере обеспечения правопорядка, в том числе при участии органов местного самоуправления.

Предметом исследования является административно- правовые нормы, обеспечивающие возможности оптимизации обеспечения правопорядка в области внутренних дел, посредством привлечения к этому направлению соответствующего потенциала органов местного самоуправления.

Цель и задачи исследования. Целью данного диссертационного исследования является научная, теоретико-прикладная оценка позиций, реального потенциала органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка и определение способов его оптимизации.

Цель исследования достигается посредством решения следующих задач:

1. Изучение имеющихся в научной литературе понятий «правопорядок», «общественный порядок», «местное самоуправление» и формирова-

ние авторского подхода к определению обеспечения правопорядка органами местного самоуправления.

2. Рассмотрение исторических этапов зарождения и развития обеспечения правопорядка посредством реализации административного потенциала органов местного самоуправления в России.

3. Оценка возможности заимствования передового опыта зарубежных стран в сфере обеспечения правопорядка силами муниципальной полиции и подготовка на основе его изучения предложений по внедрению этого опыта в Российской Федерации.

4. Разработка теоретических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере обеспечения правопорядка.

5. Исследование основных направлений взаимодействия органов местного самоуправления и органов внутренних дел по профилактике правонарушений с целью уточнения научных представлений об его организационно-правовой основе.

6. Оценка правового статуса муниципальных органов обеспечения правопорядка, а также рассмотрение некоторых возможных вариантов уточнения теоретико-прикладных представлений о нем.

7. Формулирование положений рекомендательного характера по преодолению проблем, препятствующих взаимодействию органов местного самоуправления и органов внутренних дел в оптимизации правопорядка.

Теоретической основой диссертации явились научные труды: Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, З.А. Багишаева, Г.В. Барабашева, А.Г. Братко, В.И. Васильева, Ю.Е. Волкова, И.В. Выдрина, Ф.М. Городинец, В.В. Дралова, А.А. Кармолицкого, А.К. Костылева, А.П. Коренева, Ю.М. Козлова, А.Н. Кокотова, Ф.Е. Колонтаевского, Ю.В. Кудрявцева, И.О. Кулиева, В.В. Кушнерева, В.В. Лазарева, В.М. Манохина, Л.А. Окунькова, Е.А. Переверзева, А.С. Пиголкина, В.Д. Плесовских, Л.Л. По-

пова, А.А. Савостина, И.Д. Саначева, В.Е. Севрюгина, В.Н. Синюкова, Ю.П. Соловья, Ю.М. Тихомирова, К.Л. Яковлева; а также работы А.М. Гармаш, С.Ю. Марочкина, С.А. Капитонова, Кваша Л.Ф., В.И. Ульянова, Г.Н. Чеботарева и ряда других ученых.

Нормативной базой исследования стали международные нормативные правовые акты, Конституция Российской Федерации и иные федеральные нормативные правовые акты, акты высших судебных органов страны, конституции, уставы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, включенных в Уральский федеральный округ и некоторых иных субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти ряда областей и органов местного самоуправления.

Методологическую основу диссертации составили применяемые в юридической науке и смежных с ней других общественных науках методы познания. При разрешении теоретических и прикладных вопросов диссертант использовал методы и приемы общелогического и структурно-функционального анализа. Исследование построено на методах сравнительно-правового, исторического, формально-юридического и нормативного анализа, на использовании приема обобщения юридической практики в юстиции в их единстве и взаимосвязи.

Научная новизна исследования определяется единым комплексным подходом к изучению вопросов теории и практики реализации административных возможностей органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка, вопросов их компетенции и административно-правового статуса. Такой подход позволяет определить характер взаимоотношений органов исполнительной власти и оценить концепцию делегирования государственно-властных полномочий органам местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка, а также уточнить представления о порядке взаимодействия органов внутренних дел с органами

местного самоуправления при профилактике правонарушений и участии граждан в обеспечении правопорядка.

Диссертация представляет собой монографическую работу, посвященную комплексному исследованию деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка. В ней рассмотрены проблемы реализации статуса данных органов в этой сфере с учетом существующих теоретических разработок и складывающейся практики их применения на сегодняшний день, а также возможные варианты разрешения этих проблем в ближайшем будущем.

Научную новизну диссертационного исследования конкретизируют следующие **положения, выносимые на защиту**:

1. Органы местного самоуправления лишь непродолжительное время обладали независимостью в принятии решений в области обеспечения правопорядка, это обстоятельство можно рассматривать в качестве одной из причин возникновения профессиональной государственной полиции в России.

2. Вместе с тем органы местного самоуправления предлагается рассматривать в качестве одного из инструментов обеспечения правопорядка, функционирующего в данной сфере в тесной взаимосвязи с государственными органами на основе четко разграниченной компетенции.

3. Децентрализация процесса обеспечения правопорядка, несмотря на некоторые успехи этого процесса за рубежом, не обусловлена в России соответствующими политическими, правовыми и экономическими преобразованиями.

4. Не во всех муниципальных образованиях следует создавать муниципальные органы обеспечения правопорядка, поскольку некоторые из них могут довольствоваться оперативным обслуживанием их территорий подразделениями Министерства внутренних дел России.

5. Функция правообеспечения, понимаемая как способность уменьшения вероятности совершения правонарушений, несомненно, присуща

местному самоуправлению, оставаясь при этом частью общегосударственного дела обеспечения правопорядка в стране в целом.

6. Административно-правовую основу обеспечения правопорядка следует выстраивать исходя из того, что органы внутренних дел являются государственными органами обеспечения правопорядка и относятся к исполнительной ветви власти, а органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией РФ, не входят в систему органов государственной власти.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что сформулированные в нем выводы и предложения дополняют и развивают соответствующие положения административного и муниципального права, а также могут быть использованы как в ходе дальнейших научных исследований в рассматриваемой области, так и при чтении курсов лекций по одноименным учебным дисциплинам.

Помимо этого материалы диссертации могут быть широко использованы в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование нормативной правовой базы органов местного самоуправления и органов внутренних дел, а также в процессе совершенствования существующей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и сотрудников органов внутренних дел.

Апробация результатов в исследовании. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, содержащиеся в диссертации, обсуждались и были одобрены на кафедре административного и финансового права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет», получили свое отражение в опубликованных авторских работах. Материалы диссертационного исследования были использованы при чтении лекций и ведении семинарских и практических занятий по дисциплинам «Административное право», «Административная деятельность ОВД», «Государственная служ-

ба в ОВД» в Тюменском юридическом институте МВД России. Результаты исследования докладывались автором на шести межвузовских итоговых научно-практических конференциях, проводимых в Тюменском юридическом институте МВД России в 2000-2005 годах, а также на региональной научно-практической конференции «Милиция Сибири: история и современность», посвященной 200-летию МВД, которая проводилась 26 марта 2002 года в г. Кемерово.

Структура и объем диссертации. Структура и объем работы определялись целью и задачами исследования с учетом подхода к избранной теме, а также степенью научной разработанности исследуемых проблем.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационной работы, определен объект, конкретизированы предмет, цели и задачи исследования, даны характеристики понятийного аппарата, методологической и эмпирической основы исследования, отмечены научная новизна, теоретическая и практическая значимость, состояние научной разработки проблемы, апробация результатов исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

Глава первая диссертации – **«Административно-правовая регламентация обеспечения правопорядка органами местного самоуправления»** – состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе – **«Формирование административного потенциала российских органов местного самоуправления: краткий историко-правовой обзор»** – автор анализирует различные научные подходы к понятию и сущности обеспечения правопорядка органами местного самоуправления в совокупности с кратким историко-правовым исследова-

нием российского опыта обеспечения правопорядка органами местного самоуправления.

Проведенный анализ доступного нам исторического материала позволяет сделать вывод о том, что процесс укрепления государственной власти в России последовательно приводил к ограничению возможностей органов местного самоуправления. В том числе и в области обеспечения правопорядка. Закономерным следствием этого стало появление профессиональной полиции как органа, обеспечивающего приемлемые качества правопорядка.

Профессионализм – главное преимущество российской государственной полиции (впоследствии – милиции). Главное его проявление отнюдь не в обеспечении идеальных характеристик общественного порядка, и их никогда не будет, хотя бы потому, что улучшение его качества повсеместно автоматически повышает и уровень претензий к нему.

Его проявление кроется не в существовании государственной системы подготовки профессионалов для работы в милиции и системы единых государственных требований к качеству такой подготовки. Его основное проявление, на наш взгляд, заключается в том, что именно государственная милиция может гарантировать единый правопорядок в стране.

Только единый гарантированный правопорядок может быть гарантом прав и свобод человека. «Карманная полиция» – естественная российская реалья в том случае, если возобладает идея перспективности муниципального подхода к организации нынешней российской милиции. Муниципальные интересы в угоду зарвавшимся «хозяйчикам» будут в состоянии разрушить конституционные гарантии общества и личности.

То, что государственная милиция беспомощна и далека от народа, – заказной блеф.

Милиция в силу своей социальной роли должна быть ориентирована не на близость или удаленность от народа, а на обеспечение гарантий правопорядка.

Общество именно в лице государства обязано внимательно и заботливо обеспечивать милиции возможность достойно играть свою роль. И все претензии к милиции возникают в основном оттого, что государство свои обязанности по отношению к милиции выполняет халатно.

Надлежащее и полновесное обеспечение работы государственной милиции именно со стороны государства вернет ей престиж и привлечет тех, кто решит связать с нею свою судьбу, а также – уважение к ней общества, независимо от того, на территории какого муниципалитета проживают его конкретные представители.

Второй параграф главы первой – **«Особенности формирования административного потенциала органов местного самоуправления и организационно-правовые аспекты деятельности муниципальной полиции в зарубежных странах»**. В нем анализируются возможности применения в России опыта обеспечения правопорядка муниципальной полицией ряда зарубежных стран.

Как показало изучение зарубежного опыта, соотношение ролей федеральной и муниципальной составляющих обеспечения правопорядка зависит от конкретных условий, складывающихся в той или иной стране. Есть некоторые основания для предположения о том, что в условиях современной российской действительности чрезмерное увлечение процессом разделения компетенции федеральных и муниципальных милицейских структур может закончиться провокацией конфликтов между ними. И до тех пор, пока на политическом уровне окончательно не будут урегулированы взаимоотношения между центром и регионами, делить российскую милицию на федеральную и муниципальную вряд ли целесообразно.

Вышеобозначенное способно привести к ослаблению потенциала милиции. Кроме того, сложившаяся в области кадрового обеспечения милиции ситуация такова, что все учебные заведения системы МВД имеют федеральный статус. Создавать муниципальные аналоги федеральным структурам подготовки кадров невыгодно даже экономически.

Взаимоотношения муниципальных органов самоуправления и органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в условиях современной действительности, как представляется, должны строиться на принципе взаимного дополнения возможностей, и прежде всего таких возможностей, как средства, полномочия и специалисты. В связи с этим напрашивается вывод о том, что органам местного самоуправления не стоит стремиться заполучить собственную милицию. Гораздо выгоднее во всех отношениях подключать их собственные возможности к нормативному, информационному, финансовому и техническому обеспечению существующих милицейских структур, сориентированных в своей деятельности по обеспечению правопорядка на местную специфику. Такой подход позволит оптимально сочетать роли, компетенцию и возможности взаимодействия органов местного самоуправления с другими ветвями власти в интересующей нас сфере.

В третьем параграфе – **«Место и роль органов местного самоуправления в государственной системе обеспечения правопорядка»** – исследуется понятие государственной системы обеспечения правопорядка, ее основные элементы, место и роль органов местного самоуправления в данной системе, а также возможности этих органов в сфере обеспечения правопорядка.

Анализ организационно-правовых аспектов муниципальных и государственных органов обеспечения правопорядка позволяет сделать вывод о том, что они обладают различными полномочиями, а правовая основа их деятельности имеет определенные особенности.

Государственные правоохранительные органы выступают в качестве регулятора общественных отношений от имени государства. Тогда как органам местного самоуправления данное качество не присуще, поскольку, исходя из их правового положения, они могут выступать только от имени местного населения конкретного муниципалитета.

Но именно это обстоятельство предполагает их совместное участие в обеспечении правопорядка. Аналогично основание применения в любой предметной деятельности двух инструментов, функциональные возможности которых способны дополнить друг друга. Именно различие возможностей является основой для продуктивного взаимодействия двух инструментов. В том числе, инструментов социальных.

Завершает главу параграф, посвященный **административным возможностям органов местного самоуправления как субъектов обеспечения правопорядка**, который начинается с исследования понятия и сущности компетенции как определенной категории права, а также возможности органов местного самоуправления обладать определенными государственно-властными полномочиями в сфере обеспечения правопорядка.

Проанализировав компетенцию вышеуказанного субъекта правоохраны на основе действующих нормативных правовых актов, автор приходит к выводу о том, что осуществляемое в настоящий момент времени обеспечение правопорядка органами местного самоуправления не имеет совершенного правового регулирования. В сложившейся в Российской Федерации ситуации компетенция органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка неоправданно размыта. Результатом этого является неопределенность круга субъектов соответствующих правоотношений, а также невнятность нормативного описания их роли. Создается впечатление, что попытка привлечь органы местного самоуправления к обеспечению правопорядка в режиме, характерном для милиции, имеет кампанийский оттенок. И затевалась эта кампания ровным счетом для того, чтобы «выпустить политический пар». Уж очень отчетливо видны «белые нитки», которыми «шита» эта социально-политическая программа.

Исходя из давних российских традиций и задач, поставленных перед органами внутренних дел, последние создаются по образу организаций полувоенного типа и функционируют в соответствии с воинскими уставами. Вместе с тем это ничуть не мешает им быть максимально приближен-

ными к населению, приспособленными (по самым различным направлениям) к функционированию в условиях тесного и повседневного соприкосновения с ним.

Есть все основания полагать, что именно эта их специфика позволяет им быть системой, обслуживающей, прежде всего, российский правопорядок.

Опыт взаимодействия органов местного самоуправления и милиции должен повсеместно обобщаться и систематизироваться. Особенно там, где он дает устойчивые и заметные положительные результаты, либо наоборот – заметно и устойчиво таких результатов не дает.

Режим обеспеченного собственными возможностями содействия во взаимоотношениях органов местного самоуправления и милиции, как представляется, является оптимальным режимом взаимодействия кузнеца и молотобойца, в результате которого будет выкован правопорядок, приемлемый для цивилизованного российского общества и обеспечивающий надежную защиту прав и законных интересов граждан.

Вторая глава диссертации – **«Взаимодействие основных субъектов правообеспечения как условие оптимизации правопорядка»** – состоит из трех параграфов. Первый параграф – **«Взаимодействие органов местного самоуправления с ОВД как способ обеспечения их административного потенциала в обеспечении правопорядка»**. В нем освещаются причинно-следственные связи взаимодействия ОВД с органами местного самоуправления.

Исследование основных аспектов взаимодействия органов местного самоуправления с органами внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка позволяет сделать вывод о том, что существует определенное неравенство между этими двумя субъектами.

По мнению диссертанта, органы внутренних дел осуществляют непосредственно обеспечение правопорядка, а органы местного самоуправ-

ления лишь помогают им в этом, следовательно, первые являются основными, а вторые – обеспечивающими органами.

Вместе с тем между ними отсутствуют организованные взаимосвязи, отражающие их взаимовлияние друг на друга. Это обусловлено Конституцией Российской Федерации, в соответствии с которой органы местного самоуправления, в отличие от органов внутренних дел, не входят ни в одну из ветвей власти.

Таким образом, нормативные акты, принятые любым из рассматриваемых нами субъектов, не могут иметь обязательный характер для них обоих, что, безусловно, отрицательно сказывается на обеспечении правопорядка и на их взаимодействии между собой в этой сфере.

В отдельных случаях целеустремленное воздействие на среду взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления способно инициировать условия, оказывающие существенное влияние на количество совершаемых правонарушений. В таких случаях воздействие на отдельные компоненты этой среды становится целесообразным.

Автор придерживается суждения о том, что сама необходимость во взаимодействии милиции и органов местного самоуправления проистекает из того, что их возможности в деле обеспечения правопорядка объективно нуждаются во взаимном дополнении. Принудительный и оперативный потенциал милиции может быть применен с гораздо меньшим эффектом, если он не будет подкреплён полномочиями органов местного самоуправления.

Именно дополняя друг друга, органы местного самоуправления и милиция смогут, не впадая в противостояние, добиваться устойчивого улучшения правопорядка.

Одним из самых перспективных, по мнению автора, направлений совместной работы является выявление условий, повышающих вероятность правонарушения, равно как их целенаправленная коррекция, с последующим обобщением и сохранением полученных результатов. Такой

опыт можно накапливать в масштабе конкретных ситуаций. Вот где способно в полной мере проявиться сочетание возможностей органов местного самоуправления и милиции.

В этом случае, как представляется, затраты энергии для оказания воздействия на состояние правопорядка будут гораздо меньшими, чем при выявлении правонарушителей и привлечении их к ответственности.

Таким образом, на взгляд диссертанта, следует совершенствовать взаимодействие органов внутренних дел с органами местного самоуправления в направлении взаимного дополнения их возможностей и на основе обобщенного и систематизированного прошлого опыта.

Второй параграф данной главы – **«Предупреждение правонарушений как направление совместной реализации административного потенциала органов местного самоуправления и соответствующих возможностей ОВД»**. В нем автор исследует основные направления совместной правообеспечительной работы этих органов и ее возможные перспективы.

С экономической и социальной точек зрения предупреждение преступлений и административных правонарушений посредством выявления и коррекции соответствующих условий, способствующих их появлению, является наиболее разумным. На наш взгляд, данные мероприятия могут быть при этом разделены на три группы: основные, специальные, обеспечивающие.

Органы внутренних дел относительно обеспечения качества правопорядка рассматриваются как система, функционирующая в определенной, обладающей познанными и непознанными свойствами среде. Есть все основания полагать, что подключение к этой системе еще и системы органов местного самоуправления даст возможность обеспечивать получение из правопорядка, как из некой среды их согласованного функционирования, энергии и информации для сохранения возможности оказывать воздействие на эту среду посредством более широкого круга методов. Используя

влияние органов местного самоуправления на правопорядок, в муниципалитете возможно экономить финансовые и материально-технические затраты органов внутренних дел на ту же работу.

Проведенные исследования показали, что проблема подключения к обеспечению правопорядка возможностей органов местного самоуправления находится на стадии активного развития.

Не все попытки решения этой проблемы равнозначны. В частности, заведомо неприемлемыми, по мнению автора, является создание в системе органов местного самоуправления структур, дублирующих милицейские, или реанимация идеи добровольных народных дружин.

Вместе с тем практика уже нашла ряд форм участия органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка. Они разнообразны. Для точных представлений об их истинной эффективности следует тщательно обобщать и систематизировать этот ценный опыт.

Единственно, что сейчас уже проявляет себя как принцип совместного участия органов местного самоуправления и внутренних дел в обеспечении правопорядка – это взаимное дополнение их возможностей. Придерживаясь этого принципа, можно достичь успехов в деле улучшения характеристик правопорядка, причем не только на основе взаимодействия участвующих в этом социальных структур, но и с учетом всех местных особенностей.

Вопросам **нормативной основы взаимодействия органов местного самоуправления с общественностью и ее представителями как способа укрепления их административного потенциала в области обеспечения правопорядка** посвящен третий параграф второй главы. В данной связи автор исследует особенности привлечения граждан к обеспечению общественного порядка, а также перспективные направления оптимизации правопорядка на территории муниципалитетов.

Диссертант выделяет основные направления (формы) взаимодействия органов внутренних дел и местного самоуправления с различными

объединениями граждан правоохранительной направленности, а также основные формы участия граждан в обеспечении правопорядка.

Автор отмечает, что реализация принципов правообеспечительного взаимодействия в современной практике формирования нормативной основы обеспечения правопорядка в основном осуществляется.

В том, что нормативная основа такого взаимодействия разнообразна в силу муниципальных особенностей, но вместе с тем соответствует Конституции Российской Федерации и другим федеральным законам, несомненно, проявляется принцип законности.

Разнообразие форм правообеспечительного взаимодействия, нашедшее свое отражение в соответствующем муниципальном нормотворчестве, свидетельствует о соблюдении принципа оперативности.

Принципы непрерывности и плановости в процессе создания нормативной основы правообеспечительного взаимодействия проявляются в постоянном и последовательном ее совершенствовании.

В целом взвешенный подход к нормативному обеспечению участия средств массовой информации в освещении проблем правообеспечительного взаимодействия свидетельствует об обеспечении принципа гласности.

Вместе с тем отсутствие должного внимания к формированию нормативной основы таких сторон правообеспечительного взаимодействия, как материальное стимулирование участия граждан в обеспечении правопорядка и страховое возмещение материального ущерба потерпевшим в результате правонарушений и преступлений, свидетельствует о недостаточном обеспечении принципа гибкости.

Внимание к нормативному обеспечению принципа научности в правообеспечительном взаимодействии также, на наш взгляд, является недостаточным. Это проявляется, в частности, в попытке прямого копирования такой, имевшей место в недалеком прошлом, формы участия

представителей общественности в обеспечении правопорядка, как добровольные народные дружины.

В целом же, по мнению диссертанта, нормативная основа правообеспечительного взаимодействия своему предназначению соответствует и является весьма перспективной для совершенствования.

**По теме диссертации автором
опубликованы следующие работы:**

1. Зырянов И.В. Местное самоуправление – децентрализованная форма власти // Научные исследования высшей школы: Сб. науч. тр., тез., док. и сообщ. на итог. науч.-практ. конф. – Тюмень: ТЮИ МВД РФ, 2000. – С. 31-32. – 0,2 п. л.

2. Зырянов И.В. Место и роль органов местного самоуправления в государственной системе охраны общественного порядка // Научные исследования высшей школы: Сб. науч. тр., тез., док. и сообщ. на итог. науч.-практ. конф. – Тюмень: ТЮИ МВД РФ, 2001. – С. 64-65. – 0,2 п. л.

3. Зырянов И.В. Исторический аспект децентрализации органов местного самоуправления // Научные исследования высшей школы: Сб. науч. тр., тез., док. и сообщ. на итог. науч.-практ. конф. – Тюмень: ТЮИ МВД РФ, 2002. – С. 106-107. – 0,2 п. л.

4. Зырянов И.В. Выявление условий как способ реализации правообеспечительных функций органами охраны общественного порядка // Милиция Сибири: история и современность: Мат. регион. Науч.-практ. конф., посвящ. 200-летию МВД (г. Кемерово, 26 марта 2002 г.). – Кемерово: Притомское, 2002. – С. 121-124. – 0,2 п. л.

5. Зырянов И.В. Административно-правовой аспект охраны общественного порядка органами местного самоуправления // Научный вестник Тюменского юридического института МВД России: Сб. науч. тр. – Тюмень: ТЮИ МВД России, 2003. – Вып. 2. – С. 103-105. – 0,2 п. л.

6. Зырянов И.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с ОВД по профилактике правонарушений // Научные исследования высшей школы: Сб. науч. тр., тез., док. и сообщ. на итог. науч.-практ. конф. – Тюмень: ТЮИ МВД РФ, 2004. – С. 76-78. – 0,2 п. л.

7. Зырянов И.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел как способ обеспечения их административного потенциала в обеспечении правопорядка // Научные исследования высшей школы: Сб. науч. тр., тез., док. и сообщ. на итог. науч.-практ. конф. – Тюмень: ТЮИ МВД РФ, 2005. – С. 102-104. – 0,2 п. л.

Зырянов Игорь Валерьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА**

Автореферат

Корректурa **Е.В. Кравченко, Е.А. Пыжова**
Тиражирование **Л.Г. Пакулева**

Подписано в печать 9.11.2005 г. Формат 60x84/16.
Бумага SvetoCору. Гарнитура Таймс.
Оригинал-макет изготовлен в ОНиРИО
Тюменского юридического института МВД РФ.
Отпечатано на ризографе.
Усл. печ. л. 1,16. Уч-изд. л. 0,87.
Заказ № 274. Тираж 100 экз.

Организационно-научный
и редакционно-издательский отдел
Тюменского юридического института МВД РФ
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75