

Научная статья

УДК 351.75:342.5 (430)

doi: 10.33463/2687-1238.2023.31(1-4).3.365-373

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЕДОМСТВА ПО ДЕЛАМ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ГЕРМАНИИ: НОВЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Юрий Алексеевич Воробьев¹

¹ Академия ФСИН России, г. Рязань, Россия, jurij.worobjow@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются национальные особенности деятельности ведомств по делам общественного порядка, являющихся структурными подразделениями органов местного самоуправления в Германии. Особое внимание уделяется их эволюционному развитию, в результате которого ведомства получили целый ряд полномочий в сфере обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне, ранее относившихся исключительно к ведению полиции. Данное перераспределение компетенций позволило полицейским службам сосредоточить свое внимание в большей степени на борьбе с серьезными преступлениями, в то время как на ведомства по делам общественного порядка была возложена значительная часть работы по профилактике и пресечению административных проступков и мелких правонарушений на территории, подведомственной муниципалитету. Расширение полномочий муниципальных ведомств обусловило изменения в их правовом статусе, оснащении и профессиональном обучении, в котором больше времени стало отводиться на совершенствование навыков физической, специальной и огневой подготовки. За сравнительно непродолжительный период существования данных органов они стали неотъемлемой частью немецкой системы обеспечения законности и правопорядка, придали ей необходимый баланс в работе на муниципальном уровне.

Ключевые слова: Германия, общественная безопасность, правопорядок, органы местного самоуправления, ведомства по делам общественного порядка, муниципальная полиция, полиция, специальная подготовка

Для цитирования

Воробьев Ю. А. Муниципальные ведомства по делам общественного порядка в Германии: новый вектор развития региональных органов самоуправления // Человек: преступление и наказание. 2023. Т. 31(1–4), № 3. С. 365–373. DOI: 10.33463/2687-1238.2023.31(1-4).3.365-373.

© Воробьев Ю. А., 2023



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Original article

MUNICIPAL DEPARTMENTS FOR PUBLIC ORDER IN GERMANY: A NEW VECTOR OF DEVELOPMENT OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Jurij Alekseevich Vorob'ev¹

¹ Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russia, jurij.worobjow@yandex.ru

Abstract. The article examines the national peculiarities of the activities of public order agencies, which are structural subdivisions of local self-government bodies in Germany. Special attention is paid to their evolutionary development, as a result of which the departments received a number of powers in the field of public security at the municipal level, previously exclusively under the jurisdiction of the police. This redistribution of competencies allowed the police services to focus more on combating serious crimes, while the public order agencies were entrusted with a significant part of the work on the prevention and suppression of administrative offenses and minor offenses in the territory under the jurisdiction of the municipality. The expansion of the powers of municipal departments led to changes in their legal status, equipment and vocational training, in which more time was devoted to improving the skills of physical, special and fire training. For a relatively short period of existence of these bodies, they have become an integral element of the German system of ensuring law and order, giving it the necessary balance in its work at the municipal level.

Keywords: Germany, public security, law and order, local governments, public order agencies, municipal police, police, special training

For citation

Vorob'ev, Ju. A. 2023, 'Municipal departments for public order in Germany: a new vector of development of regional self-government bodies', *Man: crime and punishment*, vol. 31(1–4), iss. 3, pp. 365–373, doi: 10.33463/2687-1238.2023.31(1-4).3.365-373.

Одной из отличительных черт внутренней политики Федеративной Республики Германия (ФРГ) в сфере обеспечения общественной безопасности является деятельность особых органов – ведомств по делам общественного порядка (Ordnungsbehörde, или Ordnungsamt), не относящихся ни к министерству внутренних дел, ни к иным правоохранительным органам, но в то же время играющих важную роль в поддержании законности и правопорядка в стране. Данные ведомства присутствуют в каждой федеральной земле Германии и представляют собой структурные подразделения органов местного самоуправления – муниципалитетов, районов и общин. Их основная задача определяется как «предотвращение угроз общественной безопасности и порядку на муниципальном уровне»¹.

В своей деятельности ведомства опираются на источники права как федерального, так и регионального уровня, и в первую очередь на Федеральную конституцию ФРГ, пред-

¹ См.: <https://www.minilex.de/a/welche-funktion-hat-das-ordnungsamt-deutschland> (дата обращения: 19.02.2023).

писывающую в ст. 20 неукоснительность соблюдения публичными администрациями закона и права¹. Важную роль в правовом обеспечении работы данных органов играют также муниципальное право (*Kommunalrecht*), определяющее правовой статус органов местной власти, Закон об административных процедурах (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), содержащий общие процедурные принципы, применимые ко всем органам власти, в том числе муниципальным, общее и специальное регулятивное право (*Ordnungsrecht*), кодифицированное в целом ряде законов, направленных на обеспечение самых разнообразных аспектов жизнедеятельности административных единиц различных уровней. Кроме того, в своей работе муниципалитеты опираются и на соответствующие местные правовые акты, определяющие задачи, полномочия и организационное устройство ведомств на территориях соответствующих административных единиц.

Ведомства по делам общественного порядка – сравнительно молодой официальный институт, действующий в рамках местного самоуправления. Какие-либо конкретные даты начала их деятельности привести достаточно сложно, так как каждая федеральная земля, учреждая данные органы, исходила из своих возможностей и потребностей, что находило отражение не только в различных датах начала работы ведомств, но и в их структурных особенностях, а также в определении объема компетенций. В большинстве земель ведомства в своем современном виде начали функционировать в конце XX – начале XXI столетия.

При некотором территориальном своеобразии все ведомства имеют организационно-структурное сходство, выражающееся в разграничении их деятельности на внутреннюю и внешнюю (патрульную). Внутриведомственная работа, осуществляемая сотрудниками в специальных офисах, включает в себя сбор и обработку разнообразных сведений для надлежащего регулирования повседневной общественной жизни на территории региональной административной единицы, выдачу различных справок и разрешений, необходимых юридическим или физическим лицам для организации и ведения различных видов деятельности как в коммерческой, так и в некоммерческой сфере. В определенной степени эта сторона работы муниципального органа напоминает деятельность отечественных многофункциональных центров. Кроме того, ведомства выполняют ряд функций органов ЗАГС, санитарного надзора, службы защиты прав потребителей, противопожарной охраны, жилищных инспекций и т. д. Перечень сфер их деятельности зависит от размеров административного образования и числа граждан, проживающих на подведомственной территории. В городах этот перечень может быть очень объемным, в то время как в небольших общинах ведомства ограничиваются самыми необходимыми полномочиями.

Кроме разрешительно-запретительной деятельности, значительная часть работы ведомств посвящена осуществлению контроля за исполнением земельных и региональных постановлений и предписаний. Реализацию контролирующей деятельности в ведомствах по делам общественного порядка обеспечивают сотрудники внешней или патрульной службы, которая в зависимости от региональной принадлежности может иметь различные названия (*Stadtwacht*, *Ordnungsbehörde*, *Ordnungsamt* и т. п.). В специальной литературе для них часто используется общее наименование – «коммунальная служба по охране общественного порядка» (*Kommunaler Ordnungsdienst* или *Kommunale Ordnungsservice*).

¹ См.: <https://www.bundestag.de/gg> (дата обращения: 16.02.2023).

На первых этапах своей деятельности данная служба имела очень ограниченный перечень обязанностей. В сферу ее ответственности входил в основном контроль за соблюдением гражданами на муниципальной территории санитарных и гигиенических норм, шумового режима, прежде всего в ночное время и в выходные дни, и правил парковки транспортных средств.

Меры дисциплинарного воздействия сотрудников ведомства традиционно ограничивались проведением бесед с гражданами, вынесением устных замечаний или предупреждений в рамках мероприятий по недопущению противоправных действий административного характера или с целью их пресечения. Максимальным правовым реагированием на противозаконные действия граждан было инициирование производства по делу об административном правонарушении с последующим взысканием штрафа или приостановкой той или иной деятельности до приведения ее в соответствие с законом. У сотрудников отсутствовало право силового вмешательства в основные права граждан, за исключением, безусловно, случаев обязанности задержания подозреваемого на месте совершения преступления в соответствии с § 127 Уголовно-процессуального кодекса Германии¹. Для пресечения каких-либо серьезных противоправных действий граждан требовался вызов полиции.

С конца 80-х годов прошлого века такой подход в деле обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне постепенно стал оцениваться гражданами и органами местного самоуправления как недостаточный. Возникла потребность, особенно в городских муниципалитетах, наделяния ведомств дополнительными полномочиями в области охраны правопорядка. Это было обусловлено целым рядом причин:

- сравнительно долгим процессом реорганизации полицейской системы ФРГ после объединения страны, особенно на ее новых территориях;
- почти неконтролируемым наплывом мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья и последовавшим за ним увеличением числа случаев мелкой и средней уличной преступности²;
- участвовавшими случаями пренебрежения правилами поведения в общественных местах;
- нарушениями санитарных норм, на предотвращение и пресечение которых у полиции не всегда хватало времени и сил³.

Такое положение дел стало оказывать негативное влияние не только на общественный порядок в его широком понимании как «совокупность общественных отношений, установленных в государстве и основанных на правилах человеческого общежития, определяющих поведение людей в процессе общественной жизни» [1, с. 458], но и на само концептуальное восприятие понятия Ordnung (порядок), суть которого, по мнению немцев, заключается в том, чтобы придать всему жизненному укладу соответствующую

¹ См.: <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo> (дата обращения: 16.02.2023).

² По данным Федерального управления уголовной полиции Германии, количество зафиксированных преступлений в 1993 г. достигло своего пика за весь послевоенный период – 8337 случаев на 100 000 жителей [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2021/PKSTabellen/Zeitreihen/zeitreihen_node.html (дата обращения: 17.02.2023)].

³ См.: <https://www.halteverbot123.de/ordnungsamt-aufgaben-und-befugnisse.html> (дата обращения: 17.02.2023); <https://www.volksstimme.de/sachsen-anhalt/die-90er-waren-besonders-wild-2012849> (дата обращения: 19.02.2023).

правовую упорядоченность с целью обеспечения необходимых условий в повседневной жизни, чувства безопасности и внутреннего покоя граждан [2]. В этой ситуации региональные власти в различных федеральных землях стали предпринимать целенаправленные действия для создания или реорганизации муниципальных органов, способных в рамках своих полномочий и во взаимодействии с полицией противодействовать реальным угрозам общественной безопасности и правопорядку на местном уровне, с делегированием им ряда функциональных обязанностей, относившихся ранее исключительно к компетенции полиции, закрепив эту процедуру в соответствующих муниципальных правовых актах. В большинстве случаев муниципалитеты наделяли дополнительными полномочиями свои уже существующие структурные подразделения, обладавшие правом контроля за соблюдением законности, переименовывая их в ведомства по охране общественного порядка. В некоторых муниципалитетах такие ведомства создавались на базе временно функционировавших на тот момент органов, аналогичных «совету по профилактике правонарушений» в Лейпциге¹.

С получением дополнительных полномочий ведомствами начала меняться и их правовая база, которая стала вбирать в себя все больше положений как из федерального Закона о полиции, так и из его земельных аналогов, таких как Закон об органах общественного порядка земли Северный Рейн – Вестфалия, Закон об общей безопасности и порядке земли Берлин и т. д. Более того, в ряде регионов именно земельные законы о полиции стали законодательной базой для работы патрульных служб ведомств по делам общественного порядка. Так, в федеральной земле Бремен в § 136 регионального Закона о полиции прямо говорится о том, что «...в рамках своего мандата они (сотрудники ведомств по делам общественного порядка. – Ю. В.) обладают полномочиями *полицейских* (курсив мой. – Ю. В.) и вправе осуществлять прямое принуждение граждан к выполнению закона»². Аналогичные по своему содержанию полномочия ведомств определены и в Законе о полиции земли Баден-Вюртемберг, где в § 125 отмечается, что «муниципалитеты в своей деятельности, направленной на обеспечение общественного порядка, имеют право делегировать задачи с целью предотвращения опасностей сотрудникам муниципальных ведомств по делам общественного порядка, которые в рамках установленных задач имеют статус, сопоставимый со статусом полицейских, со всеми необходимыми правами и обязанностями»³.

Примечательно, что все большее соответствие содержания деятельности внешней службы муниципальных ведомств по охране общественного порядка функциональным обязанностям полиции в Германии получило отражение и в языковом плане. Значительная часть правоохранительных муниципальных служб имеет названия, одним из компонентов которых является слово «полиция»: Stadtpolizei (городская полиция), Polizeibehörde (полицейское ведомство), Kommunalpolizei (муниципальная полиция), Gemeindepolizei (полиция общины) и т. д.

Объем полицейских полномочий, делегированных муниципальным ведомствам по делам общественного порядка, в разных федеральных землях может значительно от-

¹ См.: <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/aemter-und-behoerdengaenge/behoerden-und-dienstleistungen/dienststelle/ordnungsamt-32> (дата обращения: 19.02.2023).

² См.: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=168683%2C1 (дата обращения: 19.02.2023).

³ См.: <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=PolG+BW&psml=bsbawuerprod.psml&max=true&aiz=true> (дата обращения: 26.01.2023).

личаться. В некоторых землях компетенции, полученные внешней службой ведомств, приблизили их к статусу классической полицейской патрульной службы. Так, в землях Баден-Вюртемберг, Гессен, Гамбург и некоторых других сотрудники внешней службы охраны общественного порядка получили право останавливать граждан, в том числе тех, кто передвигается на транспортном средстве, при необходимости установления их личности. Предъявление паспорта или удостоверения в этой ситуации стало обязательным. При наличии сведений, дающих основание подозревать человека в совершении серьезного правонарушения, сотрудники ведомства уполномочены не только устанавливать его личность, но и проводить обыск в его жилище или транспортном средстве. В случае неподчинения допускается применение силы и задержание гражданина.

Сотрудники внешней службы ведомств все чаще стали участвовать в совместной работе с полицией, например, при патрулировании улиц и парковых зон, в ходе обеспечения общественного порядка при массовом скоплении людей: при проведении разного рода музыкальных фестивалей, праздничных мероприятий, согласованных демонстраций, при организации оцепления в случаях ликвидации последствий техногенных катастроф, крупных аварий, террористических актов.

Такие изменения в перечне полномочий муниципальных служб повлекли за собой необходимость пересмотра вопроса их оснащенности, прежде всего в городах. Если еще пятнадцать-двадцать лет назад сотрудники довольствовались наличием только переговорных устройств и нашивок на одежде, свидетельствующих о принадлежности к соответствующему ведомству, то в настоящее время все больше муниципалитетов задумываются о более серьезном оснащении своих работников. Современная экипировка сотрудников внешней службы ведомств по делам общественного порядка включает в себя уже гораздо больший набор специальных средств. Кроме переговорных устройств и форменной одежды, стандартным стало наличие у сотрудников наручников, перцовых баллончиков (газовых пистолетов) и резиновых дубинок. Ряд муниципалитетов начали включать в экипировку перчатки и жилеты с защитой от ножевых ранений. Более того, в таких крупных городах, как Франкфурт-на-Майне, Висбаден, Штутгарт и некоторых других, сотрудники ведомств при патрулировании муниципальной территории имеют при себе огнестрельное оружие.

Многоаспектность задач, выполняемых внешней службой ведомства, предопределила набирающую ход тенденцию к узкой специализации ее сотрудников, что можно наглядно продемонстрировать на примере штатной организации данного ведомства во Франкфурте-на-Майне¹. Помимо нескольких патрульных групп, в обязанность которых входит контроль общественных мест, прежде всего в центре города, в кварталах, прилегающих к железнодорожному вокзалу, в парковых зонах, с целью выявления мест употребления алкоголя или наркотических средств, а также случаев деструктивного поведения граждан, выражающегося в сквернословии, агрессивном поведении, попрошайничестве, внешняя служба ведомства имеет в своем штате специалистов, ответственных за санитарный контроль общественных мест, а также специальную группу мониторинга за вредными выбросами в окружающую среду. Все упомянутые подразделения работают в дневное время суток, за исключением сотрудников экологической службы, деятельность которой зависит от времени забора проб и может начинаться рано утром или заканчиваться поздним вечером. В ночное время работает только так называемая оперативная группа безопасности (*task-force-sicherheit*), в обязанности которой входит

¹ См.: [https://www.gdp.de/gdp/gdphe.nsf/id/DE_aufgaben_oa/\\$file/Ausbildung_Stadtpolizei_Frankfurt.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdphe.nsf/id/DE_aufgaben_oa/$file/Ausbildung_Stadtpolizei_Frankfurt.pdf) (дата обращения: 20.02.2023).

реагирование на жалобы граждан по поводу нарушения шумового режима, соблюдаемого в Германии особо строго, выезды для разрешения бытовых ссор на территории частных домовладений и конфликтов в общественных местах (барах, ресторанах), то есть тех деликтов, которые не выходят за рамки мелких правонарушений. Для более серьезных случаев противоправного поведения предусматривается вызов полицейских.

Кроме того, муниципальное ведомство располагает собственной группой расследования, целью которой, конечно, не являются следственные мероприятия по уголовным деликтам. В качестве основных направлений ее деятельности следует выделить:

- выявление лиц, проживающих на территории муниципалитета без необходимой регистрации;
- розыск лиц, не оплативших налоги или штрафы (при наличии соответствующих поручений со стороны налоговых служб, полиции или других правоохранительных органов);
- розыск автовладельцев, не зарегистрировавших (перерегистрировавших) автомобиль (например, после переезда) или не прошедших своевременно технический осмотр транспортного средства;
- установление места проживания лиц, не выполняющих решения суда о выплате алиментов, и т. д.

В большинстве случаев сотрудники группы расследования работают с лицами, сознательно уклоняющимися от выполнения законных требований соответствующих ведомств, но только в качестве уполномоченных помощников последних. Целью их деятельности является доведение до сведения правонарушителей информации (письменно или устно) о необходимости урегулирования существующих проблем в соответствии с требованиями закона.

Расширение полномочий внешней службы ведомства, допустимость применения ее сотрудниками силы с целью обеспечения правопорядка, оснащение их огнестрельным оружием повлекло за собой необходимость внесения изменений в процесс их подготовки и переподготовки. Особенно отчетливо эта тенденция просматривается в крупных городах. Так, муниципалитет Франкфурта счел необходимым для более эффективного решения данного вопроса ввести в штатный состав ведомства группу инструкторов, имеющих многолетний опыт службы в правоохранительных органах, обладающих требуемой теоретической и практической подготовкой, прошедших также обучение в Гессенском университете полиции и управления по оперативной тактике, огневой и специальной подготовке и имеющих соответствующие лицензии. Проводимые ими тренировки с сотрудниками носят плановый характер и обязательны для всех вне зависимости от их специализации в рамках ведомства. Проходят они обычно в спортивных центрах, которые либо принадлежат правоохранительным органам, либо арендуются ими.

Хорошая физическая подготовка является неременным атрибутом не только действующих сотрудников, но и граждан, желающих продолжить свою профессиональную деятельность в данном муниципальном органе. Проверяется она при проведении входного тестирования, состоящего из четырех-пяти различных упражнений, при выполнении которых контролируется сила, выносливость, скорость, быстрота реакции и волевые качества соискателя. Формы тестирования могут отличаться в различных федеральных землях, но, как правило, испытание включает в себя челночный бег, отжимания, ситап-упражнения и куперовский тест.

Кроме того, сотрудники ведомства при поступлении на службу обязательно проходят интеллектуальное тестирование, в ходе которого проверяются навыки логического

мышления, измеряются показатели памяти, внимательности, скорости реакции, а также стрессоустойчивости. Региональные работодатели считают, что необходимый уровень данных характеристик не только позволит соискателю поступить на службу в ведомство, но и обеспечит возможность совершенствования в теоретической подготовке, включающей в себя, помимо стандартных для сотрудников ведомств базовых знаний в области муниципального права, специального регулятивного права, административного права, также основы знаний уголовного, уголовно-процессуального и полицейского права, на изучение которых в последние годы отводится все больше учебного времени. Это в значительной степени приближает объем и содержание теоретического обучения сотрудников ведомства к стандартам, используемым при подготовке и переподготовке полицейских¹.

Повышение уровня подготовки сотрудников заметно повысило эффективность работы данного органа, его авторитет среди населения и тем самым содействовало в целом успешному на данный момент решению концептуальной задачи, поставленной изначально перед данным органом, – обеспечивать безопасность на территории муниципалитета, находиться в постоянном контакте с гражданами, осуществляя мониторинг соблюдения общественного порядка на муниципальном уровне, то есть «быть глазами и ушами муниципалитетов»² и своим зримым присутствием на улицах поселений поддерживать на необходимом уровне чувство безопасности и защищенности у граждан.

Эволюционное развитие муниципального органа, в котором явно просматривается тенденция наделяния ведомств дополнительными серьезными полномочиями, позволяет рассматривать данный орган в качестве значимого элемента немецкой системы обеспечения законности и правопорядка, придающего ей необходимый баланс в работе на первичном уровне административного управления – муниципальном, исключительно важном с учетом того, что все действия государственного управления на более высоких уровнях в значительной степени основываются на его эффективном функционировании.

Список источников

1. Улезько С. И. Преступления против общественной безопасности // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А. И. Бойко. Ростов н/Д, 1996. 734 с.
2. Тахтарова С. С. Концепт «Ordnung» как культурная доминанта в немецкой лингвокультуре // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 2. Филология и искусствоведение. 2009. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontsept-ordnung-kak-kulturnaya-dominanta-v-nemetskoj-lingvokulture> (дата обращения: 17.02.2023).

References

1. Ulezko, S. I. 1996, 'Crimes against Public security', in A. I. Boyko (ed.), *Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation*, Rostov-on-Don.
2. Takhtarova, S. S. 2009, 'The concept of "Ordnung" as a cultural dominant in German linguoculture', *Bulletin of the Adygea State University, Series 2, Philology and Art History*, iss. 3, viewed 17 February 2023, <https://cyberleninka.ru/article/n/kontsept-ordnung-kak-kulturnaya-dominanta-v-nemetskoj-lingvokulture>.

¹ См.: <https://www.kommunale-ordnung.de/wp-content/uploads/2014/10/Heinrich.pdf> (дата обращения: 16.02.2023).

² См.: <https://www.ludwigsfelde.de/die-augen-und-ohren-der-stadt/> (дата обращения: 19.02.2023).

Информация об авторе

Ю. А. Воробьев – кандидат филологических наук, доцент, доцент кафедры иностранных языков.

Information about the author

Ju. A. Vorob'ev – Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Foreign Languages.

Примечание

Содержание статьи соответствует научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Статья поступила в редакцию 27.02.2023; одобрена после рецензирования 12.04.2023; принята к публикации 27.07.2023.

The article was submitted 27.02.2023; approved after reviewing 12.04.2023; accepted for publication 27.07.2023.