

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «КАЗАНСКИЙ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(КЮИ МВД РОССИИ)

Белов Е.А., Амануллиная А.Ф., Бикчурин Э.З. Бурмистрова Ю.Ю.,  
Кабиров Д.Э., Курлович П.Н., Микерин А.А., Набиев Р.Ф.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

**Монография**

Казань 2023

## Содержание

|                                                                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>Предисловие.....</i>                                                                                                          | <i>3</i>   |
| <i>Раздел 1. Местное самоуправление в контексте конституционно-<br/>правового регулирования .....</i>                            | <i>5</i>   |
| <i>Раздел 2. Генезис общинной организации социального пространства .....</i>                                                     | <i>24</i>  |
| <i>Раздел 3. Государственное и муниципальное управление<br/>в контексте суверенного развития демократического общества .....</i> | <i>41</i>  |
| <i>Раздел 4. Государственная и муниципальная служба: вопросы<br/>соотносительности и взаимосвязи .....</i>                       | <i>56</i>  |
| <i>Раздел 5. Организационная и нормотворческая деятельность органов и<br/>должностных лиц местного самоуправления .....</i>      | <i>75</i>  |
| <i>Раздел 6. Вопросы общественного порядка и общественной<br/>безопасности в городском планировании .....</i>                    | <i>90</i>  |
| <i>Раздел 7. Местное самоуправление в условиях чрезвычайной ситуации.<br/>Правовая основа и направления деятельности.....</i>    | <i>119</i> |
| <i>Раздел 8. Тенденции создания муниципальных органов охраны<br/>общественного порядка .....</i>                                 | <i>137</i> |
| <i>Заключение.....</i>                                                                                                           | <i>154</i> |
| <i>Список источников.....</i>                                                                                                    | <i>156</i> |

## **Предисловие**

Несмотря на закрепление института местного самоуправления в Конституции России, многие аспекты этой важнейшей сферы деятельности до сегодняшнего дня остаются нераскрытыми. Органы местного самоуправления, как воплощение воли граждан на местах, выступают исключительно важным организационно политическим образованием, обладающим собственным предметом введения, функциональной компетенцией и публично властными полномочиями. Однако, в силу различных факторов и причин роль и значение органов местного самоуправления остается несколько приниженым, а их потенциал в решении важных вопросов местного значения не реализуемым. Подобное положение сложилось в течение долгого времени на протяжении всего советского и постсоветского периода развития нашей страны.

Вместе с тем практика деятельности органов государственной власти и управления показывает, что без качественного взаимодействия с органами, создаваемыми на местах, отражающих реальные потребности и интересы местного населения, многие вопросы, имеющие публичные значение, не могут быть решены.

Предлагаемая коллективная монография своим содержанием направлена на раскрытие сущностных характеристик, генезиса и объективную обусловленность органов местного самоуправления. В монографии раскрывается традиционная общинная природа органов местного самоуправления Российской Федерации, анализируются основные этапы и особенности их становления, аргументируется соотношение публично государственных полномочий органов государственной власти и компетенции органов местного самоуправления.

Достойное место в монографии занял материал, отражающий актуальные вопросы участия органов местного самоуправления в решении вопросов правоохранительной направленности, в том числе их участия в

охране общественного порядка, предупреждения и профилактики преступлений и правонарушений. Авторы работы анализируют возможные модели создания муниципальных органов охраны правопорядка в общественных местах. Думается, что предлагаемая монография займет достойное место в юридической литературе и может вызвать научно познавательный интерес у широкого круга читателей.

Бурмистрова Ю.Ю.,  
кандидат социологических наук, доцент

## **Раздел 1. Местное самоуправление в контексте конституционно-правового регулирования**

Российская Федерация как федеративное государство развивается в условиях функционирования многоуровневой системы публичной власти. Конституция Российской Федерации закрепляет принципы организации местного самоуправления. В соответствии с частью 3 статьи 132 Основного закона страны, органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в России.<sup>1</sup>

Однако осуществление принципов реализации местного самоуправления находится на стадии поиска оптимальной и эффективной модели. Местное самоуправление играет важную роль в общественной жизни современной России, но до настоящего времени юридическая природа этого института до конца не определена. В рамках российской концепции организации власти в условиях федеративного государства осуществляется реализация идеи местного самоуправления как важнейшего инструмента формирования гражданского общества, с одной стороны, и как властного института – с другой. При наличии значительного количества научных исследований в этой области, тем не менее, недостаточно раскрыт институт российской публичной власти. На каждом уровне управления с учетом особенностей территории реализуется взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Демократический и управленческий потенциал, который несет в себе федерализм и местное самоуправление, по-прежнему, вызывает множество вопросов.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). М.: Издательство АСТ, 2023. 64 с.

Отправной точкой происходящих в настоящее время изменений, послужило Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию в январе 2020 года, связанное с проблематикой совершенствования публично-властных отношений. Президент Российской Федерации посчитал необходимым «закрепить в Конституции России принципы единой системы публичной власти. Выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления, самого близкого к людям, могут и должны быть расширены и укреплены».<sup>1</sup> Следовательно, институт местного самоуправления проходит очередной этап своего реформирования.

В 2021 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», внесены очередные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законодательные новеллы, призванные укрепить вертикаль власти, обуславливают разработку и реализацию теоретических основ и рекомендаций, связанных с деятельностью органов местного самоуправления в российской реальности.

Конституция Российской Федерации в главе восьмой содержит отдельные признаки местного самоуправления, однако полного определения понятия данного института законодателем не приводится.

В статье 3 Европейской хартии местного самоуправления предлагается следующее определение местного самоуправления – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 15 января 2020 г. URL: Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.09.2023).

значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.<sup>1</sup>

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 подчеркнул «единство системы публичной власти, имплицитно следующей из конституционных положений, понимается как функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не лишает их конституционно закрепленной самостоятельности».<sup>2</sup>

В статье 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» отмечается, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.09.2023).

<sup>2</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.09.2023).

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003. № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.09.2023).

Ученые, признавая значимость местного самоуправления в механизме публичного управления, выделяют похожие характеристики, присущие данному институту.

Во-первых, местное самоуправление - часть децентрализации.

Во-вторых, это звено государственного механизма, что выражается в следующем: 1) единство территориального пространства. С.Ю. Кабашов, в частности, отмечает, что муниципальное образование не является замкнутым пространством и должно соблюдать правила, которые устанавливает государство;<sup>1</sup> 2) общий род функций. А.А. Уваров указывает, что, хотя некоторые вопросы управления и были переданы местным властям, они все еще находятся в сфере интересов центра;<sup>2</sup> 3) совокупность целей и задач. Власть на любом уровне обязана регулировать наиболее важные общественные отношения, упорядочить жизнь общества, обеспечивать его развитие.

В-третьих, местное самоуправление является частью оптимального функционирования демократического общества.

Следовательно, местное самоуправление обладает условной самодостаточностью. Для его эффективного развития нужно осознавать важную роль местных властей в системе власти в целом. Государство должно выстроить грамотную политику, найти грань, которая позволит муниципалитетам, с одной стороны, действовать максимально эффективно, а с другой – организовать целостную систему публичной власти.

Стоит отметить, что законодательство о местном самоуправлении неоднократно обновлялось. Вслед за Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года на всенародном голосовании, провозгласившей признание и гарантии осуществления в стране местного

---

<sup>1</sup> Кабашов С.Ю., Гимаев И.Р., Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / под ред. В. В. Еремяна. Уфа: Гилем, 2016. С.95.

<sup>2</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2018. С.15.

самоуправления, в августе 1995 года был принят Федеральный закон,<sup>1</sup> закрепивший роль этого института в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы его деятельности и государственные гарантии их реализации.

Закон давал широкие полномочия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в определении понимания территориальной организации местного самоуправления. Законы субъектов Федерации закрепляли административно-территориальное деление и определяли наименование статуса муниципального образования в конкретном регионе самостоятельно. Это положение создавало проблемы особого рода.

Ярким примером является районирование субъектов федерации. В 1996 году Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что «район, непосредственно входящий в состав республики, может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации имеет право быть муниципальным образованием и наделяется всеми правами, предусмотренными ее статьями 130, 131, 132. При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а напротив, отдаляло бы их от него».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.09.2023).

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 № 1-П // РГ. 1997. 6 февраля.

В результате такого подхода к видам муниципальных образований, субъектами Российской Федерации определялась своя система, получившая закрепление в основных законах субъектов. Следовательно, оформить полный список видов муниципальных образований было крайне затруднительно, при этом процедура признания соответствия конституций республик и уставов российских регионов положениям Конституции Российской Федерации затянулась на несколько лет.

Следующим этапом законодательного регулирования института местного самоуправления стала ратификация в 1998 году Европейской хартии местного самоуправления, определяющей фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления.

Наконец в 2003 году был принят ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Закон положил начало реформе местного самоуправления, направленной на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти, максимально приближенного к населению. Однако в настоящее время муниципальная власть кардинально отличается от той, которая создавалась в те годы.

В первую очередь это связано с отсутствием необходимого количества собственных доходов, позволяющих муниципальной власти самостоятельно осуществлять выполнение своих полномочий. Большинство муниципальных образований нуждаются в помощи государства и межбюджетных дотациях. Необходимость осуществления контроля за расходованием средств государственного бюджета привела к тому, что основной тенденцией развития местного самоуправления в России стало его встраивание в вертикаль публичной власти. Юридическое оформление этого процесса осуществлялось путем внесения изменений в действующее законодательство.

Федеральный закон № 131-ФЗ содержал следующие принципиальные положения в сфере местного самоуправления:

1) возможность реализации конституционных прав граждан на местное самоуправление как института гражданского общества;

2) единую для России двухуровневую территориальную структуру местного самоуправления, в которой городские и сельские поселения составляют первый уровень, а наделяющиеся отдельными государственными полномочиями городские округа и муниципальные районы – второй уровень;

3) разграничение полномочий между уровнями публичной власти – федеральным, региональным и местным;

4) сбалансированность бюджетов муниципальных образований за счет межбюджетных трансфертов, выравнивающих их бюджетную обеспеченность;

5) возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями только на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

2012–2014 годы характеризовались очередным витком развития законодательства о местном самоуправлении. Речь идет о появлении новых организационных моделей в формировании органов местного самоуправления, а также появлением новых видов муниципальных образований. Принято считать, что реформирование связано с Всероссийским съездом муниципальных образований в 2013 году, где было принято решение о реализации принципа «приближения власти к населению».<sup>1</sup>

Вместе с тем, как отмечает М.М. Степанов,<sup>2</sup> экономическая основа местного самоуправления в Российской Федерации еще слишком слаба, чтобы оно смогло выполнять свои функции за счет собственных средств. Все время своего существования в современной России местное самоуправление

---

<sup>1</sup> Латыпова Н.С. Исторический опыт развития местного самоуправления в России // Образование и проблемы развития общества. 2019. № 2 (8). С. 35.

<sup>2</sup> Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 35-41. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041.

являлось глубоко дотационным, государство оказывало ему необходимую финансовую поддержку. По данным Министерства финансов Российской Федерации, дефицит местных бюджетов за 2019 г. составил 1 568,9 млрд руб., или 49,4 % (соответственно 1 291,2 млрд руб., или 46,3 %, за 2018 г.). Разные виды муниципальных образований имеют различную степень дотационности. В худшем положении находятся сельские поселения, которые составляли подавляющее большинство муниципальных образований России. На 1 января 2020 г. их насчитывалось 16 821 (почти 81 %) из общего количества в 20 846 муниципальных образований. При этом, по данным Минфина РФ, на 1 января 2020 г. в структуре собственных доходов местных бюджетов собственные доходы бюджетов городских округов, в том числе с внутригородским делением, занимали 54,7 %, бюджетов муниципальных районов - 32,3 %, бюджетов сельских поселений - 7,0 %, бюджетов городских поселений - 5,1 %, бюджетов внутригородских муниципальных образований - 0,8 % и бюджетов внутригородских районов - 0,1 %.<sup>1</sup>

В 2022 году по данным Министерства финансов РФ, объем доходов местных бюджетов составил 6 478,0 млрд рублей (выше уровня 2021 года на 17,0%). У более, чем 50% муниципальных образований объем дотаций превышает 20% собственных доходов. При этом большинство муниципальных образований (93%) являются получателями дотаций. Доля городских и сельских поселений, а также внутригородских районов снижается, а для муниципальных районов наблюдается разнонаправленная динамика. Это следствие процесса укрупнения муниципальных образований, уменьшения числа городских и сельских поселений, их объединения и преобразования в городские и муниципальные округа.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/) (дата обращения: 21.09.2023)

<sup>2</sup> См.: Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном

В свете реформирования института местного самоуправления вопрос укрупнения муниципальных образований нуждается в дополнительном анализе. Примечательно, что фактически сразу после принятия Федерального закона № 131-ФЗ о местном самоуправлении в него были внесены поправки, существенно изменившие текст закона. Основным их содержанием стало укрепление вертикали власти, включение в нее органов местного самоуправления, а также усиление контроля за расходованием выделенных им государственных средств.

В связи с внесенными поправками в 2020 году статья 131 Конституции Российской Федерации была изменена путем добавления части 1.1 и части 3. Существенно изменилось и содержание данной статьи. Если прежняя редакция статьи 131 Конституции РФ говорила о том, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях», то в соответствии с новой редакцией «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом».

Территориальная организация местного самоуправления базируется на установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принципах территориальной организации местного самоуправления, в соответствии с которыми определяются порядок образования и преобразования муниципальных образований, состав территории муниципальных образований, а также порядок установления и изменения их границ.

Федеральный закон перечисляет все виды муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление, в том числе городские и сельские поселения. Двухуровневая

---

уровнях за 2022 год. URL:

[https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/) (дата обращения: 21.09.2023).

организация местного самоуправления была закреплена в первоначальном тексте Конституции Российской Федерации, и это имело особое значение для функционирования этого института. Исключение поселенческого уровня из текста Основного Закона государства ведет к его вытеснению из практики применения и из Федерального закона о местном самоуправлении.

Вместе с тем в пользу двухуровневой организации местного самоуправления свидетельствуют весомые аргументы. Положительным моментом низового уровня поселенческой организации является его реальное приближение к местному сообществу, когда вопросы местного значения решаются населением непосредственно на местах. В условиях объединения нескольких поселений в одно большое муниципальное образование, возможность оперативного решения насущных вопросов значительно снижается, что в итоге может привести к нивелированию самоуправленческих начал на селе. Более того, урбанизация городских и сельских поселений противоречит развитию сельского хозяйства, которое в наибольшей степени присутствует на территории села. Проблема становится более значимой, если учесть, что некоторые регионы ориентированы именно под сельскохозяйственную отрасль, например, Поволжье, Урал, Северный Кавказ.

Васильев В.И. отмечает, что муниципальный район как вторичный уровень местной власти, призванный по замыслу законодателя восполнить недостатки поселенческой организации, обеспечить совместное решение межпоселенческих вопросов, стал весьма предсказуемо играть решающую роль в вопросах организации местного самоуправления на соответствующей территории; формально-самостоятельные сельские и городские поселения постепенно оказывались во все большей фактической зависимости от муниципальной районной власти. Этому во многом способствовали широкомасштабные процессы укрупнения сельских поселений, проводимая государством политика пространственного развития экономики, в рамках которой муниципальный район (наряду с городским округом), как ключевое

звено, оказался получателем бюджетных ресурсов, направляемых на социально-экономическое развитие территории.<sup>1</sup>

По изначальному замыслу законодателя городской округ представлял собой поселенческий вид муниципального образования, однако, в процессе реформирования системы местного самоуправления он перестал быть поселенческой территорией. Это произошло, в том числе, в результате укрупнения городских округов, что было обусловлено трансформацией экономической сферы и реорганизацией в городские округа муниципальных районов. В апреле 2017 года в Федеральный закон № 131-ФЗ<sup>2</sup> были внесены изменения, закрепившие новый подход к пониманию городского округа, который стал не поселенческим, а территориальным видом муниципального образования.

Корсун К.И.<sup>3</sup> отмечает, что организация местного самоуправления по двухуровневой системе видится единственно верным решением. Тем не менее, процесс объединения поселений в единое муниципальное образование активно развивается.

Проблема отхода от поселенческой организации муниципальных образований углубляется в связи с тем, что население укрупненных территорий не принимает участия в их реорганизации, поскольку вопросы объединения решают представительные органы. Однако население муниципалитетов непосредственно заинтересовано в переустройстве муниципальных образований, поскольку часть из них перестают существовать как самостоятельные субъекты публичной власти.

---

<sup>1</sup> См.: Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 113.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Российская газета. 2017. № 71(7237).

<sup>3</sup> Корсун К.И. Местное самоуправление после поправок в конституцию российской федерации 2020 года: курс на взаимодействие с государственной властью или встраивание в ее вертикаль? URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-posle-popravok-v-konstitutsiyu-rossiyskoy-federatsii-2020-goda-kurs-na-vzaimodeystvie-s-gosudarstvennoy> (дата обращения: 17.09.2023).

Изначально институт местного самоуправления вводился именно и намеренно таким образом, чтобы было отграничение местного самоуправления от органов государственной власти, то есть, авторы текста Конституции Российской Федерации уходили от прямой привязки органов местного самоуправления к органам власти, с акцентом на то, что население муниципальных образований имеет возможность непосредственно осуществлять свою власть, то есть, решать вопросы местного значения, например, на сходах граждан, чего нет на федеральном и региональном уровнях<sup>1</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации по этому поводу в 2015 году указывал на то, что «статья 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая «негосударственные» начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества».<sup>2</sup>

Территориальные изменения, связанные с проводимой реформой местного самоуправления, субъекты Российской Федерации обосновывают по-своему. В первую очередь это связано с реализацией оптимального взаимодействия уровней власти на региональном и местном уровнях, повышением социального и экономического положения муниципальных образований, вопросами сокращения чиновничьего аппарата. Однако такая ситуация ведет к постепенному отдалению населения от власти на местах, особенно учитывая, что глава муниципального округа, образованного на территории муниципального района и его поселений, выбирается не в

---

<sup>1</sup> Лахтина Т.А. Роль местного самоуправления в системе публичной власти // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2017. № 6. С. 119.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. 2015. 14 декабря.

процессе муниципальных выборов. Все это приводит к кризису института народного представительства.

Изменения, внесенные в действующее законодательство, позволяют критически осмыслить особенности территориальной организации местного самоуправления. Созданная модель муниципальной территориальной организации показывает явные трудности в вопросах обеспечения самостоятельности местной власти от территориального устройства власти регионального уровня. Формально-юридическая обособленность эти проблемы не решает, поскольку нужна четкая система законодательных и правоприменительных принципов соотношения муниципально-территориального и административно-территориального устройства на основе конституционного принципа единства территориальной организации публичной власти, а также основанные на них организационно-правовые средства взаимодействия органов государственной, региональной и муниципальной власти.

Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> были внесены изменения, позиционируемые законодателем как направленные на дальнейшее совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления. Тем самым было положено начало процессу объединения поселений в единое муниципальное образование. В конструкцию статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ была введена часть 3.1-1, согласно которой стало возможным объединение всех поселений, входящих в муниципальный район, с согласия населения, выраженного представительным органом соответствующих поселений и

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлен на совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ // Российская газета. 2019. № 98(7856).

муниципального района. Вновь образованному муниципальному образованию присваивается статус муниципального округа. Тем самым, по замыслу законодателя, обеспечивается вариативность в выборе подходов к осуществлению местного самоуправления с учётом особенностей территорий.<sup>1</sup>

Муниципальные округа начали активно формироваться на территории отдельных субъектов Российской Федерации, например, в Ставропольском, Пермском, Приморском краях. В настоящее время тенденция к созданию муниципальных округов продолжается. По состоянию на 1 января 2023 года муниципальные округа были образованы в 24 субъектах Российской Федерации.

Законодатель установил, что муниципальный округ – это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, которые не являются муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут реализовывать отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В дальнейшем перечень видов муниципальных образований может быть расширен, что потребует внесения соответствующих изменений в федеральный закон.

Возникновение муниципальных округов происходит следующим образом. Небольшие по численности жителей поселения вливаются в состав более крупного муниципального образования или вместе с другими небольшими поселениями образуют одно большое муниципальное образование, как правило, городской или муниципальный округ. Характерным итогом подобных действий становится упразднение ранее

---

<sup>1</sup> Отчет о работе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного значения и аппарата Комитета в период весенней сессии 2020 года URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Otchet-o-rabote-Komiteta-i-ego-Apparata/item/23055488> (дата обращения: 05.08.2023).

действовавших в этих муниципальных образованиях органов власти. Данная тенденция может вызвать затруднения в реализации права населения принимать решения об организации желаемого для него вида муниципального образования и расширении возможности непосредственного участия в управлении делами муниципального образования.

Следует отметить, что переустройство в первую очередь коснулось небольших сельских поселений, территориально расположенных рядом с городами. Особенности их существования были финансовые трудности, которые мы рассматривали выше, а также отсутствие возможностей пополнения собственного бюджета из постоянного источника. Следовательно, для дальнейшего развития этим муниципальным образованиям были необходимы средства федерального бюджета. Вполне объяснимо, что такие муниципальные образования подверглись процессу объединения с более крупными муниципальными образованиями. В дальнейшем эта практика распространилась на другие сельские поселения.

Анализируя процедуру изменения границ муниципального образования, следует обратиться к части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает допущение изменения границ территорий, в пределах которых реализуется местное самоуправление, с учетом мнения жителей соответствующих территорий, в порядке, который устанавливает федеральный закон. Новый вариант части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации не вносит принципиальных изменений в порядок определения границ муниципального образования, сохранив диспозитивный характер правовой нормы. У населения муниципального образования сохранилось право высказаться по вопросу судьбы местности, в которой оно проживает. Соответствующее полномочие закреплено также за представительным органом муниципального образования. По мнению Чихладзе Л.Т., Ганиной О.Ю., такая ситуация позволяет сделать вывод о

перспективе ограничения возможности учета мнения населения в связи с укрупнением муниципальных образований при их юридическом слиянии.<sup>1</sup>

Поскольку наметилась тенденция к преобразованию муниципальных образований, изменению их границ, возникает необходимость проанализировать правовую основу данного процесса. Ключевым в этой процедуре является выяснение мнения местного населения по вопросам, связанным с изменением или преобразованием муниципальных образований. В соответствии с Конституцией РФ и законодательством о местном самоуправлении это выяснение обязательно. Анализ статей 12 и 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволил выявить следующие способы: согласие населения, выраженное путем голосования или на сходе с учетом мнения представительных органов муниципального образования; согласие населения, выраженное представительным органом муниципального образования; учет мнения населения, выраженного представительным органом муниципального образования. При этом решение принимает представительный орган местного самоуправления, предварительно проводятся голосование, сход или публичные слушания.

Процесс встраивания органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти заключается в реализации комплекса юридических процедур, который содержит утверждение структуры органов местного самоуправления нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Закрепляется подобная структура в основном законе субъекта государства (конституции в республиках, уставы в остальных регионах), кроме того, издаются региональные законы по вопросам полномочий органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю. Тенденции развития местного самоуправления в свете реформирования конституционной модели Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2020(7). С. 76-81.

Поправки, внесенные в Закон о местном самоуправлении, допускают изъятие части полномочий муниципальных органов публичной власти в пользу органов государственной власти субъектов России, в частности, регулирование вопросов земельного характера, градостроительная сфера, торговая деятельность, сфера жилищно-коммунального хозяйства. В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления обязаны предоставлять государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

Интерес представляют полномочия органов местного самоуправления по распоряжению муниципальной собственностью и решению вопросов бюджета муниципального образования. Согласно части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации на органы местного самоуправления возложено полномочие по самостоятельному управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, введению местных налогов и сборов, решению иных вопросов местного значения.

По вопросам перераспределения полномочий С.А. Авакьян придерживается позиции, что данные новеллы российского законодательства носят обыденный характер. В конституционной практике процессы перераспределения функций и полномочий между государственной и муниципальной властью являются распространенным явлением, причем происходить они могут как в пользу государства, так и в сторону расширения функций муниципалитетов.<sup>1</sup>

Отдельного внимания заслуживает выделение в части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации положения об обеспечении органами местного самоуправления в пределах своей компетенции, согласно

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3 – 6.

федеральному закону, доступности медицинской помощи, а также исключение из описания полномочий органов местного самоуправления в тексте части 1 статьи 132 полномочия по осуществлению охраны общественного порядка.<sup>1</sup>

Новая редакция статьи 133 Основного Закона Российской Федерации предусматривает гарантию права на судебную защиту для местного самоуправления, на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Анализ предложенной новеллы позволяет заключить об ином подходе к организации деятельности органов публичной власти разных уровней в осуществлении части своих полномочий. В Основном законе подчеркивается право на компенсацию дополнительных расходов, которые понесли органы местного самоуправления в результате осуществления совместно с органами государственной власти публичных функций, закрепленных в федеральном законодательстве. Это может способствовать расширению возможностей местной власти по реализации задач, установленных вышестоящими государственными органами. Однако в качестве обязательного условия называется взаимодействие с органами государственной власти, что в очередной раз подчеркивает необходимость принятия взвешенных решений внутри единой вертикали органов публичной власти, что согласуется с положением части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации об отнесении органов местного самоуправления и органов государственной власти к единой системе публичной власти Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемым органам, речь идет о доминирующем варианте воздействия государственных органов на органы местного самоуправления. Анализ положений Конституции Российской

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее в разделе 8 данной монографии.

Федерации и федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что наиболее ярко воздействие на органы местного самоуправления проявляется в праве высшего должностного лица субъекта федерации отрешать главу муниципального образования от должности. Так, согласно ч. 1.1 статьи 131 Конституции Российской Федерации органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Особую актуальность данное положение приобретает в свете последних тенденций в местном самоуправлении. Наблюдается все большее вмешательство органов государственной власти в дела органов местного самоуправления. С введением данной части в Конституцию РФ государство официально признало зависимое положение местного самоуправления в структуре российской государственности. Это проявляется во влиянии на процедуру формирования должности главы муниципального образования, когда постепенно прямые выборы высшего должностного лица муниципального образования сменил конкурсный отбор. Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления напрямую коррелирует с доверием к местной власти, а значит, с ее эффективностью.

Участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления стало предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в части предоставления субъектам Российской Федерации избыточных прав при решении данного вопроса. Однако Конституционный Суд Российской Федерации счел возможным регулирование субъектами Российской Федерации способа замещения главы муниципального образования. При этом высший орган конституционной юстиции пояснил, что применительно к верхнему уровню организации местной власти возможно установление не выборного и при этом единственного способа наделения полномочиями

главы муниципального образования, тогда как на низовом поселенческом уровне прямые выборы главы муниципального образования не могут быть исключены, а также должны быть и иные альтернативные способы наделения полномочиями главы муниципального образования.

Таким образом, поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации, привели к изменению и развитию конституционной модели местного самоуправления. Последующие за этим новеллы, активно воплощаются в федеральном и региональном законодательстве, находят свое отражение в деятельности органов публичной власти, охватывая государственный и местный уровень властных отношений. В то же время концептуальная модель местного самоуправления продолжает трансформироваться, следовательно, процесс совершенствования российского законодательства в этой сфере будет продолжаться.

Набиев Р.Ф.,

доктор исторических наук, доцент

## **Раздел 2. Генезис общинной организации социального пространства**

Отслеживая судьбы ряда стран древности, можно заметить ряд закономерностей. Например, в расположении столиц, цикличности процессов и преемственности государственных структур и законодательства. Читая более-менее подробные хроники или описания древних гражданских сообществ можно обратить внимание на ещё более древние примеры преемственности мотивов легенд, орнамента, религий, традиций, обычаев, правил.

Нередко схожесть традиций, обычаев, правил довольно убедительно объясняется условиями проживания (климат, ландшафт, способы хозяйствования). Например, в случаях завоевания одним этносом территории другого вполне рациональным представляется отказ от привычек, выработанных в других ландшафтно-климатических условиях и

заимствование местных обычаев. Но подобные примеры можно отметить и в тех случаях, когда отмечается полное уничтожение предшествующего населения или у народов, отстоящих друг от друга на многие тысячи километров.

Практически у всех устойчивых цивилизаций схожи целые комплексы норм и правил, которые обобщались в составе корпуса обычного права. Следует отметить, что оно не было лишь архаическим атавизмом по отношению к государственным сводам законов, а становилось основой для других форм и источников права.

Заметим, что и атавизмы обычного права продолжали существовать и обращаются в обществе до сих пор. Они, и наряду с государственными уложениями, регулируют общественные отношения. Так, например, мы не задумываемся, почему неприлично называть старших по имени, особенно – своих близких, а это, между прочим, древнее табу на произношение подлинных имен уважаемых и почетных людей (например, родителей или руководства).

Более того, философская позиция практического детерминизма особо явственно проявляется в основе прецедентного права западных стран, а в восточных странах обычное право и община часто существует наряду с государственным и религиозным правом.

Именно это сочетание придаёт особую высокую устойчивость «восточным» сообществам и цивилизациям (для которых даже классики марксизма сформулировали доктрину отдельной «Азиатской общественно-экономической формации», в которой закономерности европейского развития работают несколько иначе).

Ретроспективный обзор восточных обществ сливается в некую метафизическую картину. Мидийцев сменяли персы, тех парфяне, арабы, а махалля (община) Хивы по-прежнему говорит на хорезмийском, (хотя

государственная культура Хорезма погибла почти тысячу лет назад)<sup>1</sup>. Декханин, как и тысячи лет назад, чистит арык, договаривается о будущем замужестве дочери, участвует всем хашаром в строительстве дома для соседа... эти детали быта были основой древних ирригационных цивилизаций и современных сообществ. Вся жизнь населения проходила в рамках общины, которая являлась древнейшим социальным пространством и инструментом комплексного разрешения проблем общества.

Известный социолог Леонид Гринин, как сторонник «социального дарвинизма»<sup>2</sup>, уверенно утверждает: *«Государство развилось путем усложнением общины... общество усложняется, появляется больше людей, появляется социальная и преимущественная дифференциация, стратификация, общество усложняется»*.

Андрей Коротаев развивает этот тезис: *«Государство в течение долгого времени совсем необязательно показывает свои преимущества. Проходит очень долгое время, пока государство в свою очередь эволюционирует и совершенствуется, постепенно государственная организация начинает вытеснять очень большое количество альтернативных типов политических организаций сложных обществ»*.<sup>3</sup>

Следует отметить, что мудрецы древности давно обращали внимание на цикличность общественного развития, в частности, любое государство (как и любая иная система) после фазы подъема испытывает фазу деградации и распада. В связи с чем, чиновники и жрецы изучали причины образования этой закономерности и способы противодействия ей. Единственной цивилизацией, письменные истории которой позволяют отслеживать долговременные тенденции и действенность долгосрочных программ,

---

<sup>1</sup> Ещё более яркий пример представляют собой национально-религиозные общины ассирийцев, чья государственность была уничтожена несколько тысяч лет назад!

<sup>2</sup> Разумеется, это наше определение лишь примерно отражает отношение Л. Гринина и А. Коротаева к развитию социальных систем. Они в частности, считают своим предшественником Спенсера.

<sup>3</sup> Коротаев А.В. Государства развиваются так же, как биологические виды URL: <http://ethology.ru/interview/?id=182> (дата обращения: 20.11.2022).

является китайское государство и китайская мир-система.<sup>1</sup> Представляется, что благодаря умению учитывать многотысячелетний опыт, Китай остаётся единственным на планете государством, которому удаётся раз за разом преодолевать периоды распада, продолжая свое развитие.

При изучении историй различных династий «Поднебесной», мы обратили внимание на то, с какой настойчивостью восстанавливал Китай крестьянскую общину после каждой катастрофы или войны. Признаки этой политики наблюдаются и в историях иных древних стран (Индия, Иран).

Империи древности при помощи общинной организации решали целый комплекс проблем. Сельская община обеспечивала государству гарантированные налоговые сборы, товарное зерно, стойкого солдата, устойчивые нормы нравственности, надежное воспроизводство.

При более глубоком изучении источников выяснилось, что основной сферой обращения обычного права была территориальная община. Предполагается, что поначалу она представляла собой родовую, и лишь впоследствии, с развитием государства переросла в территориальную общину.

Опыт практической целесообразности фиксировался, обобщался, систематизировался, закреплялся и накапливался общиной в форме корпоративных норм морали и правил поведения, постепенно складывавшихся в самостоятельно функционирующий корпус норм права – обычное право (адат).

По всей видимости, на формирование комплекса катастрофических явлений современности в значительной мере влияло и государственное законодательство (сформировавшееся на основе Римского права) которое, в абсолютном большинстве случаев, в принципе не ставит перед собой задачи победы над преступностью. Более того, некоторые известные нам своды

---

<sup>1</sup> Набиев Р.Ф. Понятие «Родина» и мир-системный подход в изучении истории // Идея родной земли и модернизация общественного сознания: материалы международной конференции / сост. А. Шарип, А. Байгаж. Алматы: Arna-B, 2019. С.122-129.

законов вообще оставляют впечатление, что написаны в интересах преступных сообществ.

На наш взгляд, это обусловлено тем, что между преступностью и бизнесом нет границы, более того, они тесно взаимосвязаны. Поэтому, ориентируя законодательство на поощрение деловой инициативы, на поощрение крупного бизнеса и инвестиций, на торжество свобод, законодатель обрекает общество на обострение целого комплекса проблем.

Конечно, говоря о «Римском праве» в современном обществе, мы отдаем себе отчет, что конкретные формы современных национальных кодексов отличаются от классического Римского права разнообразием и адаптацией к современным условиям. Но основная суть римского права, его дух легко узнаваем: направленность на защиту прав патрициев и сената, а теперь – богатого гражданина и высшей государственной власти.

К сожалению, специалистами нередко упускается из вида не только характер «рабовладельческого социализма», присущий Римскому праву, но и тот факт, что действенность его прежде ограничивалась народными трибунами, избиравшимися прямым голосованием граждан. При этом народный трибун, по существу, добровольно отказывался от льгот и личной жизни, предоставляя всё своё время (в т.ч. и ночное) защите интересов отдельных людей и всего плебса в целом.

Народные трибуны располагали правом «вето». В настоящее время предполагается, что в европейской демократической системе значение двух трибунов Древнего Рима с лихвой перекрывается деятельностью сотен депутатов, избираемых прямым и всеобщим голосованием... Но, вновь упускается главное: римский гражданин лично знал кандидата в его повседневной жизни, а основным критерием его была честность<sup>1</sup>. Таким

---

<sup>1</sup> Сейчас об этом качестве в большинстве случаев речи вообще не идет. В ходе пропагандистских кампаний в числе достоинств кандидата не указывается даже формальный уровень компетентности – оценки диплома. Нет сведений о службе в армии, судимостях, родителях, национальности. Лишь впоследствии граждане узнают, что избрали очередного «двоечника» или «троечника» управлять регионами и странами.

образом, один из краеугольных камней римского государства и права был ловко подменён европейскими буржуазными просветителями в интересах новой элиты.

Заметим также, что эффективность управления Афинским государством классического периода и Римским государством начального этапа республиканского периода определяется их относительно небольшими размерами, а общества этих государств можно рассматривать, как крупные соседские общины, в которых все граждане знали друг друга.

На обычное право, как средство самоуправления славян указывают и русские летописи: «...имяху обычая своя и законы отец своих и предания имяху».<sup>1</sup> [9].

Среди работ, рассматривающих длительное функционирование общин и норм обычного права в древности, мы учитываем работы Т.М. Культеева, М.Г. Масевич, Р.Ф. Набиева, Г.Б. Шакаева, Г.С. Мэн, Ю.И. Дробышева, Л.В. Даниловой и мн. др. Вопрос о крестьянской общине являлся краеугольным камнем общественной мысли в России XIX - начала XX вв. Примечательно, что на её потенциал делали ставки и делали прогнозы представители самых разных политических платформ. С.С. Уваров, М.П. Погодин, С.Г. Алексеев, К.Д. Кавелин, А.С. Хомяков, и многие другие.<sup>1</sup> А также революционные мыслители, начиная с А.И. Герцена и его «русского социализма», а также П.Л. Лавров, М.А. Бакунин и др.

Мы рассматривали мнения и высказывания о дореволюционной общине А.А. Леонтьева, К.Ф. Головина, В.Ф. Мухина С.В. Пахмана, А.В. Силина, Е.И. Якушкина, А.А. Якубовича; позиции Г.В. Плеханова, В.И. Ленина и советских марксистов. Яркие черты и особенности национальных общин Поволжья отмечали российские офицеры генштаба и

---

Вместо свободного выбора между патологически честными и умными кандидатами, теперь рядовой гражданин чаще всего голосует за наиболее удачную политтехнологию организаторов выборов».

<sup>1</sup> Лаврентьевская летопись. Л.5. URL: [https://expositions.nlr.ru/Laurentian\\_Codex/\\_Project/page\\_Show.php?list=15&n=9](https://expositions.nlr.ru/Laurentian_Codex/_Project/page_Show.php?list=15&n=9) (дата обращения: 12.10.2023).

зарубежные ученые (Карл Фукс). Следует отметить, что очень многие идеи того времени во многом оказались пророческими, но полностью использовать потенциал общины для прогрессивного развития в то время не позволяли возможности государства и технологии, образовательный уровень населения и кругозор «реформаторов».

Разрушение общины, успешно начатое премьер-министрами С.Ю. Витте и П.А. Столыпиным, как известно, в нашей стране не нашло своего полного воплощения. Целый пласт пережитков крепостной сельской «плавной» перетек в советскую общину – колхоз. В советское время проводилась работа по вовлечению в советское строительство окраинных народов, в связи с чем, изучались общины Севера (Н.И. Новикова, Р.А. Тория), Средней Азии (Х. Зиёев, С.А. Старостина и др.) и Кавказа (В.В. Степанов, А.Х. Саидов, З.Х. Мисроков и др.).

Опыт общин изучался в СССР на научном уровне в интересах соцстроительства (В.А. Александров, Л.В. Маркова, С.Б. Рождественская, М.М. Громыко). За рубежом также уделяли внимание коллективу и общине как основе российско-советского общества в соотношении с проблемой российской державности. Мы, в частности, применяли положения из работ Теодора Шанина/Зайдшнура, А.К. Смита (Alison K. Smith). Работы, посвящённые общине и обычному праву, в новейшее время получили развитие в трудах Ю.В. Бромлея, И.В. Капустина, М.Н. Шмелева, В.А. Александрова, В.Б. Безгина и др. Мы опирались также на работы В.Б. Безгина, Ю.В. Бромлея, А.В. Буганова, М.М. Громыко, Л.М. Дамешек, Б.Н. Миронова [13], В.Ю. Соловьёва, статьи С. Разинова. Вызывает интерес мнение некоторых ученых XXI века (Д.И. Петросян) о роли некоммерческих организаций в формировании самоуправляемых сообществ.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII-начало XX в.): Генезис личности, демократии, семьи, гражданского общества и правового государства: В 2 т.. СПб.: Дмитрий Буланин, 1999; Мисроков З.Х. Адат и шариат в российской правовой системе: Исторические судьбы юридического плюрализма на Северном Кавказе. М.: МГУ. 2002. 256 с.; Петросян Д.И. Представления жителей Владимира о роли некоммерческих

В рамках нашего исследования проблем самоуправления особое значение приобретают социологические методы исследования (наблюдение, опрос, исследование документов). Особенностью применения системного метода является «смена парадигмы»: переход от рассмотрения основных проблем в узких рамках специализированных систем (демография, криминология, экология, социология и др.) к более масштабной системе, предполагающей рассмотрение этих проблем в совокупности.<sup>1</sup>

Ценность исследования темы разнообразных общин и обычного права определяется достоверно выявленной её высокой результативностью, многократно проверенной в самых разных регионах планеты. Общинная организация позволяет решать весь комплекс проблем в совокупности. В то же время, по мнению авторов, комплексный подход к решению совокупности вызовов современности, не является всеобщей панацеей и застывшей догмой, а предполагает избирательный и творческий характер его реализации.

Не случайно вопрос о крестьянской общине стал краеугольным камнем концепции развития государственности России. Если изначально, перенимая эстафету у государства Джучидов, правительство Московского царства попросту применяло древние традиции восточных империй путём опосредованного управления через традиционные для народов институты управления: царства, княжества, роды и общины. Руководство народами первоначально осуществлялось преимущественно по принципу «царь царей» и «князь князей», т.е. опосредованно. Такой подход не нарушал привычного образа жизни и религии коренных народов.

По мере роста могущества России, великорусского населения впоследствии учреждалась «вертикаль власти» – прямое управление. Однако на огромных пространствах районов, где местные народы оставались в

---

организаций в решении проблем местного сообщества // Сибирский социум. 2019. № 4. С. 53-65.

<sup>1</sup> Уже неоднократно в разных странах высказывалось мнение о том, что многие науки в своем узком понимании полностью исчерпали свой ресурс и прорывные решения находятся на стыке наук, или совокупном их разрешении, как это делали ученые-энциклопедисты прошлого.

абсолютном большинстве, часто продолжала существовать древняя система, основанная на общинном самоуправлении. В этих условиях законодательство Российской империи было дополнено новеллами.

Так, например, для присоединённых территорий Прибалтики для остзейских немцев сохранились их ганзейские традиции самоуправления. Более того, немецкие институты самоуправления *ратуша*, *ратхаус* (дом советов), *ратманы* – (члены Совета) активно вводились в практику и на других территориях европейской части России. В начале XVIII века в основном в Петербурге, а в XIX веке уже в рамках великорусского земства. Право самоуправления имели и презируемые в России народы, так у евреев черты оседлости словом *кагал* обозначали и общину и самоуправление.<sup>1</sup>

При этом на протяжении более 400 лет нахождения малочисленных народов Севера в составе Российского государства, государство старалось по возможности не вмешиваться во внутреннюю жизнь этих народов, фактически оставляя за ними право на самоуправление и самобытное развитие. Это право было официально закреплено в Положении по Ясачной комиссии в 1763 году, а затем в 1822 году в «Уставе об управлении инородцами», который разработал сибирский генерал-губернатор граф Михаил Михайлович Сперанский, один из основоположников юридической науки в России. Следует отметить, что под руководством М.М. Сперанского были подготовлены Полное собрание законов Российской империи в 45 томах (1830 г.) и Свод законов Российской империи в 15 томах (1832 г.). Устав Сперанского, поддерживая самоуправление и самобытное развитие, одновременно вводила элементы государственного патернализма. Наряду с предоставлением так называемым «ясачным инородцам» права на свободную торговлю сельхозпродукцией, возможности выделения из родовых

---

<sup>1</sup> Электронная еврейская библиотека. URL: <https://eleven.co.il/jews-of-russia/until-poland-partitions/11902/> (дата обращения: 12.12.2022).

территорий земельных участков для семейного хозяйствования, государство принимало меры по защите экономических интересов общин этих народов.<sup>1</sup>

Совершенно оригинальным произведением российской административно-правовой инициативы стали т.н. военные поселения А. Аракчеева (Александра I) и округа́ «пахотных солдат» [17]. Желая удешевить содержание армии он, по всей видимости, взял за пример казачью общину (и немецкую (шарнхорстовой системой комплектования армии), но довел военную общину до её логической завершенности. Самоуправление внутренней жизни поселений определялось сводами корпоративного права (уставы, положения) и нормами обычного права. Таким образом, с технической стороны можно говорить о правовой конвергенции.

Отмечается, что подлинно научная работа по изучению традиционного права началась в середине XIX в., когда крестьянская Россия столкнулась с устойчивостью общины и адата кавказских народов с одной стороны, и проникновением разрушительной идеи коммунизма<sup>2</sup> – с другой.

З.Х. Мисроков в этом отношении отмечал: «...специалисты, главным образом по всеобщей истории права, начали активно изучать правовые обычаи народов, населяющих Российскую империю. Эта область знаний была отнесена к «этнографической юриспруденции». По его мнению, обстоятельное знакомство с системами права российских этносов с XIX в. является неотъемлемым элементом политики Российской империи.<sup>3</sup>

Так, М.М. Ковалевский, используя историко-сравнительный метод выявил различия и общие черты правовых систем различных народов мира. По существу, тем самым было создано новое научное направление — «сравнительное правоведение». Изучение «Кавказского права» по его

---

<sup>1</sup> Слепцов Анатолий Николаевич, Иванова Ирина Анатольевна. Устойчивое развитие малочисленных народов Арктики: вызовы времени и реформы. IV Роббековские чтения. Якутск. 2022. С. 350.

<sup>2</sup> *Commune* (коммуна) (фр.) – община.

<sup>3</sup> Мисроков З.Х. Адат и шариат в российской правовой системе: Исторические судьбы юридического плюрализма на Северном Кавказе. – М.: МГУ. 2002. С. 7.

мнению, имело не только научную, но и прикладную значимость и могло повлиять на «саму суть внутренней политики страны».<sup>1</sup>

Замечательный русский ученый Ф.И. Леонтович в своём обширном труде «Адаты кавказских горцев» систематизировал сведения о нормах самоуправления горских сообществ.<sup>2</sup> Кроме того, он также отмечал сосуществование, взаимодействие и взаимовлияние российского (римского) права, адата и шариата, т.е. по мнению З.Р. Набиевой, описывал различные формы конвергенции права.

Исследования этнографов и юристов разных стран отмечают, что различия в обычном праве и способах регулирования зависят от обстановки и климата и могут существенно отличаться. Но во всех случаях они направлены на защиту интересов общины, а не отдельной личности. Их устойчивость определялась руководством Советом старейшин. Их власть ограничивалась только военным временем, когда вступали в силу иные требования и во главе мужчин становились военные вожди.<sup>3</sup>

Российская империя, при всей консервативности монархического строя, была, при этом, довольно гибкой в отношении региональных институтов власти. Так, в западных регионах уже со времен Петра продолжало развиваться самоуправление европейского типа и создавались ратуши. Полякам и финнам императором были дарованы конституции. Но на восток от Нижнего Новгорода продолжала развиваться мусульманская *умма*<sup>4</sup> с характерной для нее консервативностью устоев и развитой системой образования.

Государственные институты и развитие юриспруденции на основе пандектного Римского права не исключало, а, напротив, предполагало

---

<sup>1</sup> Там же. С. 7; Ковалевский М.М. Современный обычай и древний закон. Обычное право осетин в историко-сравнительном освещении». Т. 1. М., 1890. С 4.

<sup>2</sup> Леонтович Ф.И. Адаты кавказских горцев: Материалы по обычному праву Северного и Восточного Кавказа. Вып.1. Одесса, 1882. 437 с.; Вып.2. Одесса, 1883.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Религиозная община (умма) не всегда совпадает по качеству с территориальной общиной (*махалля*).

развитие местного самоуправления великорусского крестьянства, в среде которого отношения регулировались не только советом стариков, но и волостным судом, чья деятельность базировалась на нормах обычного права, а наработанная практика применима в деятельности мировых судей.<sup>1</sup>

Конечно же, обычное право и общинный уклад жизни сковывал инициативу и способствовал сохранению консервативных отношений и производств. Так, американский военный атташе Фрэнсис Винтон Грин, изыскивая причины особых качеств русского солдата находит их истоки в крестьянском воспитании в общине: *«Все важные вехи его жизни определяются деревенской общиной, чьи собрания под открытым небом полны шумных споров, но по принятым решениям, никому не придет в голову подать апелляцию».*<sup>2</sup>

*«Вся природа его общинной деревенской жизни предопределяет мысль о том, чтобы сложить с себя ответственность, отказаться от самостоятельных решений и просто получать выгоду от собственного труда на предоставленной ему земле, в противном случае его индивидуальность полностью разрушается»* – писал он на фронте.<sup>3</sup>

В XIX – начале XX вв. потенциал общины анализировали, делали ставки и прогнозы представители самых разных политических платформ. Причём и правительство Российской империи, вопреки мнению ряда учёных и публицистов, явно стремилось к сохранению русской усовершенствованной общины (в инородческих районах), но при этом реформы царизма способствовали выходу из нее наиболее активных членов (с целью ускоренного развития капиталистических отношений).

Следует отметить, что очень многие идеи того времени оказались пророческими, но полностью использовать потенциал общины для

---

<sup>1</sup> Брезгин В.Б. Волостной суд сельской России // Современные исследования социальных проблем. 2012. №12(20). С. 1-32.

<sup>2</sup> Greene F.V. (Francis Vinton). Sketches of army life in Russia by 1850-1921. Oxford University, 1881. P. 19.

<sup>3</sup> Greene F.V. (Francis Vinton). Sketches of army life in Russia by 1850-1921. Oxford University, 1881. P. 19.

прогрессивного развития в то время не позволяли возможности государства и технологии, образовательный уровень населения и кругозор «реформаторов». Это относится не только к крестьянскому коммунизму, но и идее союза общин анархосиндикалистов, которая отчасти успешно претворялась в практике строительства коммунизма в Югославии, но была опорочена убогой политикой режима «красных кхмеров» Пол Пота в Кампучии/Камбодже.

Разрушение общины, успешно начатое премьер-министрами С.Ю. Витте и П.А. Столыпиным, как известно, в нашей стране не нашло своего полного воплощения. Целый пласт пережитков крепостной общины «плавно» перетек в советскую общину – колхоз.<sup>1</sup>

В советское время были осуществлены довольно успешные эксперименты по формированию нескольких типов городских и сельских общин (хотя в большинстве случаев о социальных экспериментах явно не думали). Советский опыт широко использовался в мире. Последующее ослабление внимания к этой проблеме было связано с падением Мировой системы социализма и перемещению большей части жителей в города, где принципы организации жизнедеятельности общин казались неприемлемыми.

Между тем, тысячелетний опыт можно творчески применять и в современных условиях. Более того, его использование может стать ключевым фактором в преодолении (или консервации) комплекса проблем, стоящих перед человечеством.

Так, например, эксперт по внутренней политике Ливана Андрей Молодых отмечает, что религиозная разобщённость в Ливане способствует сохранению общин. «Власть принадлежит муниципалитетам в гораздо большей степени, чем центральному правительству». Это объясняется устойчивостью и влиянием различных конфессиональных группировок,

---

<sup>1</sup> На наш взгляд, здесь нельзя согласиться с мнением тех авторов (напр., Н.А. Миненко, В.В. Кабанов), которые считают, что крестьянская община была уничтожена колхозами. Мы полагаем, что произошла смена одной ее формы другой. Более того, возрождение израильской нации осуществлялось преимущественно на основе хозяйственной общины киббуца, подобной колхозу.

поддерживаемых иностранными державами. Эти группировки уверенно контролируют определённые территории и муниципалитеты, что способствует развитию неотрайболизма и консервации общины. «Когда муниципалитеты и районы договариваются, они формируют правительство... Каждая община контролирует свою территорию, формирует свои боевые отряды. Это в традиции Ливана». Ливан – это не государство, а конфедерация» [общин – Р.Н.].<sup>1</sup>

Нечто схожее можно было наблюдать в Югославии, где права каждой этнической и религиозной общности защищались не только на формальном уровне. Широкие права территориальных общин были закреплены во второй главе Конституции СФРЮ «основы общественно-политической системы, кроме того часть полномочий они могли реализовать через содружество общин.<sup>2</sup> Заметим, что такая форма самоуправления и организации государства считалась идеальной классиками революционной теории. Важно и то, что этот социальный эксперимент был достаточно успешен и был разрушен только согласованными действиями внешних и внутренних деструктивных сил, при полном отсутствии союзников.

Двадцатое столетие передало новому веку целый ряд своих достижений: великие открытия в науке и технике, небывалое экономическое развитие отдельных стран. Были выработаны, казалось бы, оптимальные демократические принципы государственного устройства, в условиях серьезных глобальных противоречий найдены приемлемые формы мирного сосуществования между государствами и во взаимоотношениях с природой.

В то же время многие страны и народы продолжают жить в условиях голода и нищеты, войн и вооруженных конфликтов, технологических и экологических бедствий, непрерывных вспышек социальной, расовой,

---

<sup>1</sup> «Ливан теперь самостоятельным государством не является». Как США и Сирия лишили Бейрут независимости. URL: [http://www.gazeta.ru/ara\\_bian\\_spring/lebanon\\_1.shtml](http://www.gazeta.ru/ara_bian_spring/lebanon_1.shtml) (дата обращения: 23.02.2023).

<sup>2</sup> Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославии 1974 года. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=781> (дата обращения: 12.10.2023).

национальной и религиозной вражды, невиданного разгула терроризма, насилия, грабежа, обмана и других форм современной преступности.

Современное состояние дел в западных сообществах и, особенно, в постсоветских государствах характеризуется мощной тенденцией его криминализации. Преступность после мировых войн и возможных глобальных катастроф стала *главной угрозой современности*, что не может не вызывать озабоченности правительств, ученых и просто граждан.

Неуклонно развиваются средства противодействия преступности, ведутся поиски наиболее оптимальных путей борьбы с ней, постоянно совершенствуется законодательство. Однако создается парадоксальная ситуация: возрастают численный состав и оснащение силовых структур, а отдача, в целом, падает, преступность не сокращается по своим масштабам, а, наоборот, интенсивно растет, постоянно меняется, мгновенно заполняя неконтролируемые или слабо контролируемые ниши.

Темпы прироста преступности остаются выше темпов прироста населения. Постоянно меняется спектр правонарушений. Их качественные изменения «дрейфуют» в сторону большей изощренности. Увеличивается общественная опасность преступных деяний и причиняемый ими ущерб. В условиях активизации борьбы с преступностью она организуется, вооружается, коррумпируется, глобализуется и интеллектуализируется, оперативно используя достижения науки и техники.

Возникает закономерное сомнение в том, что общество, в принципе, способно эффективно бороться с преступностью, тем более, если рассматривать ее в комплексе с иными проявлениями негативного отношения населения к действительности и недоверия к политическим структурам: пьянством, наркоманией, игроманией, депопуляцией населения, беспризорностью, социальной и политической апатией и мн. др.

Создается впечатление, что основной задачей органов, созданных для противодействия негативным явлениям, является борьба с ними внутри своей

структуры и успешное перераспределение выделенных государством средств. Кажется, что на 90-95% они работают сами на себя.

Опыт технологически развитых стран свидетельствует о том, что и там отсутствуют существенные успехи в борьбе с преступностью: малое число преступлений, фиксируемых у потомственных (престарелых в массе своей) граждан, многократно перекрываются новыми (молодыми) гражданами и «не гражданами» – выходцами из развивающихся стран.

Современный кризис вовсе не финансово-экономический. Он – системный и его первопричина в неправильно расставленных приоритетах и путях воплощения общечеловеческих ценностей.

Если, говоря о путях к «американской мечте», политики, начиная с президента США Барака Обамы, все чаще признаются (не указывая пока первопричин) в их крушении, то о пересмотре системы ценностей западного мира они еще не решаются заявлять открыто во всеуслышание.

Европейцы, не желая признаваться в совершении коренных ошибок, идут по пути хирургически точного ответа современным вызовам, как правило, упуская из виду общую картину, комплексный характер современных проблем и способа их разрешения. Тем самым они (и страны, следующие их путем) уподобляются лошади, угодившей в болото: вытаскивая увязшую ногу, она глубже увязает остальными. Для борьбы с конкретной угрозой выделяются средства, создается штат и он работает преимущественно сам на себя.

Эта структура совершенно не заинтересована в ликвидации угрозы, т.к. существует благодаря ей. Комплексный выход из системы проблем, судя по рекомендациям Римского и Бельдербергского клубов они видят в сокращении численности населения планеты и в трансгуманизме. В результате предлагаемых реформ «золотой миллиард» планетарного

«Севера» откажется от ряда биологических качеств человека и связанных с этим общественных отношений.<sup>1</sup>

Между тем и системно думающие ученые, и покойный Патриарх Алексей II отмечали, что бездумное следование за приоритетами Запада – ошибочно и губительно.<sup>2</sup>

Опыт мировой и российской истории свидетельствует о том, что эффективные пути разрешения большинства проблем существуют. Нужна лишь воля – волевое усилие, для того, чтобы признаться себе, что ранее выбранные приоритеты были ошибочными, как и пути их воплощения.

Историки, социологи и юристы не могут обойти вниманием высокую эффективность норм обычного и религиозного права, при этом, далеко не все из них выходят на проблему общины, как необходимой среды для обращения этих норм. Её можно расценивать как специфическое социальное пространство, в рамках которого возможно сохранение и развитие национальных традиций и языков. Т.М. Дридзе в свое время отмечала, что прогнозная функция социологии напрямую связана с выработкой приемов практического их применения.<sup>3</sup>

Некоторые исследователи в перспективах развития общечеловеческого социума отдают предпочтение новым общинам. Так, австралийский философ и футуролог Ричард Уотсон в своей книге «Файлы будущего: история следующих 50 лет» пишет, что новый трайбализм приведет к образованию городов-государств, производству специфической местной продукции и экономическому протекционизму. Глобализация в сочетании с общим чувством беспомощности и неуверенности повлекут за

---

<sup>1</sup> Фурсов А. Мир ломается. Что дальше? URL: <http://yandex.ru/video/preview/11961212937865708279> (дата обращения: 12.12.2022).

<sup>2</sup> В ходе выступления перед участниками форума религиозных деятелей, проходившего параллельно саммиту «восьмерки» в России // Информационное телеграфное агентство России URL: <http://www.itar-tass.com/level2.html?NewsID=13643917&PageNum=29&fl=&fm=&fd=> (дата обращения: 18.07.2006).

<sup>3</sup> Дридзе Т.М. Прогнозное проектирование в социальной сфере, как фактор ускорения социально-экономического и научно-технического прогресса: Теоретико-методологические проблемы социального прогнозирования. М.: Наука, 1994. 304 с.

собой значительный рост не только индивидуальных, но и коллективных религиозных настроений. В результате мы станем свидетелями взлета трайбализма, национализма и ксенофобии, и их крайними проявлениями могут стать какие-то разновидности исламского фундаментализма и христианского фанатизма.<sup>1</sup>

На основании данного краткого ретроспективного обзора мы можем утверждать, что различные формы общин, как сферы обращения обычного права и муниципального самоуправления, существовали до государства, в составе всех типов государств и имеют высокий потенциал для дальнейшего развития после развала государств или их преобразования в надгосударственные формирования.

Микерин А.А.,

кандидат политических наук, доцент

### **Раздел 3. Государственное и муниципальное управление в контексте суверенного развития демократического общества**

Обществу как сложной саморазвивающейся системе присуща внутренняя и внешняя упорядоченность, обеспечивающая жизнеспособность и устойчивость социального развития. Такая упорядоченность выступает следствием регуляции, как стихийной, так и сознательной. В своем развитии общество испытывает на себе влияние множества закономерных и случайных факторов, противоборствующих и гармоничных, однократных и повторяющихся, осознанных и неосознанных. Целостность общества напрямую зависит от эффективности социальной регуляции.

Одной из ключевых проблем ее обеспечения выступает согласование частного и публичного интересов. Базовой клеткой социального организма является конкретный человек, наделенный волей, осознающий собственные

---

<sup>1</sup> Уотсон Р. Файлы будущего: история следующих 50 лет. М.: Эксмо, 2009. 350 с.

интересы, стремящийся к большей свободе действий, в удовлетворении своих потребностей. Будучи членом общества, он включен в систему социального взаимодействия, становясь объектом социальной регуляции, посредством норм, ценностей, культуры. Социальные группы, институты, организации - человек оказывается включенным во множество социальных подсистем, каждая из которых оказывает на него регулятивное воздействие. Возникающее противоречие между частным и общим разрешается в зависимости от того, насколько человек принимает единые нормы, правила и ценности, осмысливает необходимость и возможность сосуществования с обществом. Само по себе указанное противоречие несет угрозу социальной стабильности и разрешается каждым конкретным обществом по-своему.

В любом случае актуализируется проблема эффективной организации социально-функционального управления, при котором функции субъекта управленческой деятельности определяются потребностями общества. Смысл указанной деятельности состоит, в первую очередь, в стабилизации упорядочиваемой системы, в сохранении ее жизнедеятельности, в ограждении от нежелательных воздействий временного, случайного или сугубо волевого порядка (волютаризма). Значима и ее способность влиять на развитие, динамику общественной системы. В зависимости от цели субъекта регуляции, характера выбранной им программы и некоторых иных факторов социально-функциональное регулирование может повлиять на ход событий в том или ином направлении, ускоряя или, наоборот, замедляя происходящие процессы.

Публичное управление, не соответствующее социальным ожиданиям и потребностям способно нести угрозу поступательному развитию того или иного сообщества и, более того, его целостности. Дважды на протяжении двадцатого столетия, в начале его и конце, политический кризис в нашей стране становился причиной распада государства, анархии и кровопролития, радикальной трансформации всех сфер жизни общества. И каждый раз он во

многим провоцировался проблемами так или иначе связанными с неадекватным публичным управлением. Негативные последствия политических баталий минувших дней унаследованы и современной Россией, общество которой все еще остается расколотым по историческим контурам политического раскола 20 века.

Социальный опыт свидетельствует, управленческая деятельность складывается из многочисленных операций (сбор и обработка информации об интересующем объекте, прогнозирование его тенденций, определение стратегии и тактики воздействия на него, выработка и принятие решения, организация его выполнения, контроль и др.), где функциональное регулирование фигурирует в роли основного элемента и способа достижения цели.<sup>1</sup> При этом в такой сложной системе, коей является общество управляющая и управляемая подсистемы зачастую переплетаются, поскольку в различных отношениях их участники могут выступать и как субъекты, и как объекты управления. Однако в рамках одного и того же общественного отношения ни один из элементов системы не может служить одновременно и управляющей, и управляемой подсистемами. В обществе не наблюдается жесткого привязывания одних элементов к объекту, а других - к субъекту управления. То, что в данном конкретном отношении является социальным объектом воздействия, в другом становится его полнокровным субъектом. Например, местные государственные и общественные организации, будучи социальным объектом управления со стороны вышестоящих органов, в то же время выступают в роли важного субъекта управления в отношении всех тех, кто находится под их организующим влиянием.

Публичное управление обществом как целенаправленное регулирующее воздействие на общественные отношения осуществляется в форме государственного и муниципального управления.

---

<sup>1</sup> Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. - Казань, 2007.

Государственное управление в широком смысле можно определить как деятельность государства по управлению делами общества, конкретнее – контрольно-надзорная и распорядительная деятельность органов исполнительной власти. Необходимость государственного управления определяется потребностями развития всех сфер общественной жизни: экономической, политической, социальной, духовной. Государственное воздействие на общественные отношения есть не что иное, как оказание того или иного влияния на эти отношения и на их участников в направлении, которое в общем и целом определяется внутренней и внешней политикой государства на каждом данном этапе развития общества. На формулирование целей и методов государственного управления определяющее влияние оказывают многочисленные объективные и субъективные факторы: закономерности исторического развития страны, ее геополитическое положение, тип политической культуры, политические интересы конкретных представителей политической элиты и т.п. При этом способы государственного воздействия на общественные отношения можно разделить на неправовые и правовые.

Неправовые способы характеризуются приматом воли субъекта управления (государства) в принятии управленческих решений в силу их политической целесообразности. При этом зачастую неправовые способы воздействия чреваты откровенным произволом, нарушением прав и законных интересов членов общества. Такие методы государственного управления способны продемонстрировать достаточно высокую эффективность в краткосрочной перспективе, но перерастая в систематическое беззаконие, становятся неприемлемыми в демократическом обществе. Необходимо, чтобы государство в своей деятельности было ограничено способами правового воздействия на общественные отношения, исключающими произвол, устанавливающими пределы государственного вмешательства. Это позволяет развить потенциал общественного самоуправления, обеспечить

согласование разнообразных интересов исходя из принципов равенства и справедливости.

В этом случае главнейшими функциями государства становятся создание оптимальных условий для реализации гражданами своих прав и свобод, самостоятельной деятельности общественных организаций, институтов гражданского общества, охрана правопорядка и т.п. Право, таким образом, выступает не только регулятором общественных отношений, но и гарантией должного функционирования государственной власти, приобретает свойства общеобязательного закона, а государство становится правовым. Трактовка государства в качестве правовой организации публично-властной силы является основной идеей правовой государственности.<sup>1</sup>

Правовые методы государственного управления позволяют обеспечить активную роль личности в социальной регуляции. Личность выступает в роли социального объекта регулятивного воздействия и, стало быть, ей важны свойства, расширяющие восприимчивость к влиянию извне. Экономическая независимость, гражданское общество, надлежащая общая и правовая культура, конституционное признание естественных прав и свобод, современный общий правовой статус, демократический политико-правовой режим и многое другое повышают роль личности в упорядочении общественных систем на уровнях и саморегуляции, и функционального регулирования, и восприятия регулятивного воздействия извне. И наоборот, отрицание частной собственности, отказ от признания естественных прав и свобод, тоталитарный режим, низкие правовая культура и правовое сознание, негативные традиции прошлого и иные негативные обстоятельства существенно ограничивают все возможности личности, связанные с упорядочением общественных систем, в которые она вовлечена. Для усиления саморегулятивных возможностей важны, например,

---

<sup>1</sup> Илюхина В.А. Принципы права в либертарно-правовой теории В.С. Нерсисянца //Вестник Нижегородского института управления. 2022. № 1 (63). С. 58-64.

гарантированность имеющихся прав и свобод, обеспеченность исполнения юридических обязанностей, существование самоуправления, а для регулятивных потенций - доступ к управлению делами общества, надлежащее определение статуса управляющих подсистем, налаженность взаимодействия между ними, борьба с бюрократизмом и коррупцией и т.д.

Развитие в стране демократии должно во многом способствовать реальному повышению роли личности в упорядочении общественных отношений. Ключевой признак демократии, согласно американскому политологу В. Остроуму, «по сути, заключается в том, что народ через процессы принятия конституционных решений контролирует разделение и распределение властных полномочий посредством конституционно-правовых механизмов».<sup>1</sup> Базу основанной на власти народа демократии составляют следующие ценности: выборность основных органов власти и должностных лиц, их подчиненность избирателям; равенство всех граждан перед законом; обеспечение демократических прав и свобод, включая право всех граждан на участие в управлении делами общества и государства; соблюдение прав меньшинства иметь свое мнение и отстаивать его; подконтрольность и ответственность государственных органов, формируемых путем назначения, перед выборными учреждениями; построение государственного устройства по принципу разделения властей; политический и культурный плюрализм; свобода слова, совести, убеждений; приоритет правовых методов власти. Социально-экономическую базу современной демократии составляет высокий уровень развития производительных сил, социальное рыночное хозяйство, сильный средний

---

<sup>1</sup> Демократия в РФ: аксиологический подход// Политология. - <https://all-politologija.ru/knigi/cennostnye-orientiry-i-prioritety-v-transformiruyushhemsyami-demokratiya-v-rf-aksiologicheskij-podhod>. (дата обращения 25.10.2023).

класс. Одним из важнейших критериев демократии является уровень обеспечения основ человеческого существования, достойного качества жизни.

Демократия является также системой прав, которые представляют собой неотъемлемую часть демократических политических институтов. В Конституции РФ 1993 года справедливо констатируется, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, что он осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти и через местное самоуправление, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, что при осуществлении этой власти высшей ценностью считаются человек, его права и свободы (ст.ст.2-3).

Эти формулировки, связанные преимущественно с государственной властью, дополняются указанием на то, что в России признаются политическое многообразие и многопартийность, что права и свободы каждой личности являются непосредственно действующими, что каждый имеет право на объединение с другими и свобода объединений граждан гарантируется. Тем самым акцентируются негосударственные формы выражения воли и силы народа как через те или иные политические структуры, так и через активность каждой отдельной личности.

Система публичного управления помимо государственных властных структур необходимо включает институты местного самоуправления. Последние выступают наиболее благоприятным условием повышения гражданской активности. Более того, демократия гораздо более эффективна и реальна на местном уровне, в масштабах малых пространств.

Самоуправление представляет собой специфический вид управленческой деятельности, для которого характерно отсутствие управляющей и управляемой подсистем, связанных с субъектно-объектными отношениями. Все самоуправленческие процессы происходят в рамках сознательной саморегуляции. Соотношение государственного управления и

самоуправления всегда исторически конкретно и определяется спецификой исторического развития, тех социальных процессов, которые упорядочиваются. В одних исторических условиях и в отношении одних общественных явлений управление и саморегуляция дополняют (пример: правовое государство – гражданское общество), а в других - исключают друг друга (тоталитарная система на разных стадиях своей эволюции). Местное самоуправление и демократия взаимообусловлены, слабость демократических начал в организации местной власти не позволяет в полной мере раскрыться потенциалу демократии, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Сложность задачи формирования реально действующей системы самоуправления на местах обусловлено новизной, как самих институтов муниципальной власти, так и демократических институтов в целом. По словам В.В.Путина, демократия не "формируется одномоментно, не копируется по внешнему образцу".<sup>1</sup> С момента принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. страна прошла значительный путь взросления. Политическая система России развивалась, воплощались в жизнь конституционные принципы демократии, обновлялся и сам механизм демократии и местного самоуправления.

Конечно, конституционные установки еще не означают реальной демократии в стране. Но они открывают для этого возможности, использование которых во многом зависит от самого народа, от каждого человека и гражданина. Вместе с тем они наглядно показывают роль права и государства в организации жизнедеятельности общества и личности на цивилизованных началах, в управлении социальными процессами, в государственном воздействии на них внутри страны и на международной арене.

---

<sup>1</sup> Путин В.: Общество должно быть готово к использованию демократических механизмов // Интернет-портал «Российской газеты»/ URL: <https://rg.ru/2012/02/06/demokratia.html> (дата обращения: 25.10.2023).

В качестве ключевых основ конституционно-правового регулирования можно назвать положение о том, что публичная власть исходит от народа, принадлежит ему, а в ряде направлений осуществляется народом непосредственно. Публичная власть реализует свои задачи в той среде, которую традиционно называют гражданским обществом, хотя последнее еще лишь формируется. Важным средством воздействия на власть представляется деятельность политических партий и неполитизированных общественных организаций.

Система местного самоуправления в Российской Федерации развивается и совершенствуется по следующим направлениям:

- унификация организации системы местной власти, четкая регламентация ее деятельности в строгом соответствии с законом и в рамках нормативных правовых актов федеральной власти по отношению к муниципальным образованиям;
- расширение самостоятельности местного населения в распоряжении материальными и экономическими ресурсами, находящимися на территории муниципального образования;
- демократизация в выборности местной власти и ответственность их руководителей перед своими избирателями;
- организация деятельности местных органов управления с учетом исторических и культурных традиций.

Тем не менее, в вопросах в сфере местного самоуправления остается множество нерешенных проблем финансово-экономического, кадрового и нормативно-правового характера. Особое значение имеют проблемы участия населения в осуществлении местного самоуправления. В настоящее время обществом демонстрируется понимание недостаточного доверия населения к публичной власти, низкий уровень сплоченности местных сообществ.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Гретченко А.И. Ключевые проблемы местного самоуправления в России // Федерализм, 2017 (№3) URL: <https://federalizm.rea.ru/jour/article/view/110/111> (дата обращения: 25.10.2023).

Сегодня главная цель местных властей - удовлетворение потребностей жителей в пределах своих компетенций. Для достижения этой цели необходимо организовать, нужны финансовые ресурсы, аккумулирующиеся в местном бюджете. Его пополнение, в свою очередь, зависит от того, как работает бизнес и население, платежеспособное и достаточно образованное для того, чтобы трудиться и иметь постоянный доход. Нехватка квалифицированных муниципальных служащих, топ-менеджеров, сити-менеджеров, а также депутатов, способных разбираться в вопросах гражданского, бюджетного и налогового законодательства, делает муниципальное управление слабым звеном публичной власти России. Это тормозит и переход страны на инновационный путь развития. Система подготовки соответствующих кадров – важная задача местного самоуправления. И такая система должна соответствовать современным требованиям, применению творческих подходов, приветствовать новшества, вводить систему материального поощрения и стимулирования за их внедрение.

Самостоятельное решение населением вопросов местного значения требует обеспечения подлинных гарантий прав и возможностей граждан в самоуправлении. А для этого необходимо преодоление апатии и политической неграмотности граждан. Представляется важным и создание структур, позволяющих населению более активно принимать участие в управлении местными делами. Необходимо создать условия, не допускающие перекладывать на органы местного самоуправления задачи государственного характера без передачи соответствующих финансовых средств.

Становление современной модели организации местного самоуправления в России должно представлять собой систему сотрудничества между властными государственными органами и властными структурами местного самоуправления, а также между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Система публичного управления в России не может не учитывать ее сложной федеративной структуры: учет пестрого этнического состава, языкового многообразия не должно входить в противоречие с «единой системообразующей политической линией».<sup>1</sup> Этнополитические процессы – важнейшая компонента политической сферы общества. Понимание их закономерностей, особенностей структуры, анализ и прогнозирование динамики способствуют рационализации и оптимизации публичного управления в данной сфере. С начала 2000-х гг. изменились приоритеты и акценты в сфере государственного регулирования межэтнических отношений. Если в 1990-х главным образом дискутировался вопрос о форме государства, типах федеративного устройства, этнической государственности, теперь главным приоритетом выступает укрепление вертикали государственной власти, единство публичной власти и понимание нации как согражданства. Базовым документом в этой сфере является «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации до 2025г.», утвержденная указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. (далее Стратегия).<sup>2</sup>

Названный документ определяет приоритеты, основные направления и инструменты государственной национальной политики. Обращает на себя внимание, среди приоритетных целей Стратегии - укрепление государственного единства и целостности России при сохранении этнокультурной самобытности ее народов. Констатируется, что формирование российской государственности является следствием многовекового историко-культурного взаимодействия народов населяющих

---

1 Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы //Конституционное и муниципальное право. №9. 2019. С.3-6.

2 О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 № 703// Официальный интернет портал правовой информации: [сайт]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102161949](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102161949) (дата обращения: 25.10.2023).

Россию. К наиболее значимым новеллам Стратегии следует отнести следующие.

Во-первых, отождествление понятий «многонациональный народ Российской Федерации» и «российская нация». Содержательно это понятие (понятия) раскрывается как «сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием».

Во-вторых, положение об исторической системообразующей роли русского народа и духовной общности различных народов, включающей принципы патриотизма, гуманизма, социальной справедливости, уважения к семье и др.

В-третьих, утверждение общероссийской гражданской идентичности, единого цивилизационного кода, базирующегося на сохранении и развитии русской культуры и русского языка и культурного наследия других народов России.

Указанные положения значительно отличают Стратегию от подобного предшествующего документа – Концепции государственной национальной политики 1996 г., несшей на себе печать противоречий конца 1990-х гг., тенденций возрастающей самостоятельности субъектов федерации.<sup>1</sup> Новая Стратегия, сохраняя преемственность, внесла много нового. Представляется оправданным провести некоторые аналогии ее положений с подходами к регулированию межнациональных отношений в советский период. Следствием советской национальной политики стала констатация формирования к 1970-м гг. новой социокультурной общности – советский народ. Понятие «советский народ» отражало новую форму гражданской

---

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15.06.1996 № 909 // Официальные сетевые ресурсы Президента России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9571>(дата обращения 25.10.2023).

идентичности в СССР. В настоящее время формой гражданской идентичности в Российской Федерации выступает многонациональный народ, российская нация. Положение о системообразующей роли русского народа, русского языка и культуры в свою очередь так же отсылает к реалиям советской идеологии: «сплотила навеки великая Русь». Уникальное этнокультурное многообразие населения нашей страны сочетается с объединяющими представлениями о добре и зле, истинных ценностях, справедливости и долге, - теми принципами, которые ассоциируются с абсолютными ценностями и составляют основу духовности.

Мысль о том, что Россия представляет не примитивную механическую конструкцию, сумму населяющих ее этносов, а органически единое целое – исторический вывод, определяющий и дальнейшее политическое развитие России как целостного суверенного государства. В этой связи нельзя не приветствовать стремление к реализации таких целей как:

- укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации);
- сохранение и поддержка этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества;
- гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений.<sup>1</sup>

Достижение обозначенных целей требует комплексного подхода и совместных усилий со стороны государства, местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Одной из важнейших задач выступает повышение уровня доверия и социальной поддержки государству, что достижимо лишь в условиях,

---

<sup>1</sup>О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 № 703// Официальный интернет портал правовой информации: [сайт]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102161949](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102161949) (дата обращения 25.10.2023).

государственной политики, ориентированной на установление социальной справедливости. Значительное социальное неравенство, экономическая дифференциация регионов выступают весьма негативным фактором. Борьба с бедностью, широкая социальная поддержка и забота о населении со стороны государства в условиях современного общества – важнейшая проблема. Без ее разрешения все слова об уважении прав человека и его достоинства останутся лишь разговорами.

Важнейшим социальным институтом, выполняющим функции сохранения и приумножения культурного, интеллектуального, духовного наследия выступает школа. Повышение интереса к истории, русскому языку, популяризация классических и современных произведений литературы, знания географии, ознакомление с многообразным животным и растительным миром нашей страны, любовь к Родине, патриотизм – та нива, на которой трудятся российские учителя. И труд учителя, безусловно, должен стать престижным, обеспечивающим высокий социальный статус.

Говоря о формировании общероссийской идентичности, на основе духовной общности многонационального народа России нельзя обойти вниманием вопрос о межконфессиональном взаимодействии. Традиционные религии, исповедуемые в России, проповедуют одну систему ценностей: семья, созидательный труд, гуманизм, социальная справедливость, взаимопомощь. Эта система абсолютных ценностей может и должна составлять основу межконфессионального диалога. Церковь, как социальный институт, в современных условиях должна выступать скорее центром духовного просвещения, нежели религиозного культа.

Можно констатировать, в настоящее время Россия переживает процесс формирования системы управления разнообразными социальными процессами. Формируются ее нормативная и институциональная подсистемы. Перед обществом стоит ряд проблем как внутренних, так и внешних. Их разрешение требует комплексного партнерского взаимодействия институтов публичной власти и гражданского общества.

Выработка и успешная реализация государственной национальной политики как никогда требует привлечение научного, экспертного знания, организаторских и методических навыков конкретных исполнителей.

#### **Раздел 4. Государственная и муниципальная служба: вопросы соотнесенности и взаимосвязи**

Российская Федерация провозглашает себя правовым государством, поэтому приоритетным направлением в его деятельности является защита прав и интересов граждан. Для достижения указанной цели необходимо, чтобы все основные институты государства функционировали как единый компонент. Именно взаимосвязь важнейших институтов государства способствует обеспечению порядка, законности и стабильности.

В соответствии с Конституцией единая российская система публичной власти подразделяется на государственную и муниципальную в зависимости от уровня публичного управления. Основным принципом построения и функционирования этой системы является взаимосвязь государственной и муниципальной служб. Согласованность всех уровней публичной власти позволяет эффективно решать указанные задачи в интересах народа страны.<sup>1</sup>

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» позволяет в полной мере реализовать принцип взаимосвязи государственной и муниципальной служб. Сегодня в России местные органы власти наряду с государственными входят в единую систему публичной власти. На наш взгляд, закон также способствует повышению статуса муниципальной службы, что в дальнейшем может стать основой повышения престижа замещаемых муниципальных должностей. При этом в соответствии с Конституцией РФ муниципальным властям по-прежнему гарантируется самостоятельность.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023; с изм. и доп., вступ. в силу с 15.08.2023) // СПС КонсультантПлюс.

Важным, на наш взгляд, является и то, что государственная и муниципальная службы относятся к институтам публичного права. Публичность обеспечивается властными полномочиями и управленческими функциями, кадрового состава государственных и муниципальных служащих, имеющих немало общего и в то же время особенного.

Наличие единой правовой природы не позволяет проследить четкие границы между государственной и муниципальной службами. Обе они имеют один главный правовой источник – Конституцию Российской Федерации. Закрепленные в законодательстве основные идеи определяют не только предназначение государственной и муниципальной служб, но и устанавливают общие начала их организации и функционирования, основы правового статуса и деятельности государственных и муниципальных служащих. Кроме Конституции следует отметить и соответствующие федеральные законы, которые детально регламентируют деятельность всех уровней публичной власти.

Как известно правовой основой муниципальной службы является закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>1</sup>, а базовым нормативным актом, регулирующим государственную службу, является федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2005 года.<sup>2</sup> Уровни и виды государственной службы более детально определяются и конкретизируются в соответствующих федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах.

Муниципальная служба, являясь довольно сложным социально-правовым институтом, объединяет в себе все признаки и свойства, присущие службе вообще и каждому ее виду в частности. При этом Федеральный закон № 58-ФЗ не содержит отдельную статью, которая раскрывала бы взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Кроме того, полностью

---

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2005 г. № 58-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.

соотнести муниципальную службу с военной или со службой в органах внутренних дел не представляется возможным. В тоже время в законе «О муниципальной службе...» нет упоминания о взаимосвязи муниципальной службы с иными, кроме как гражданской, видами государственной службы. В свою очередь данный постулат находит зеркальное отражение в статье 7 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».<sup>1</sup> Следовательно, более разумным является анализ взаимосвязи муниципальной службы с государственной гражданской службой в единой системе публичной власти.

В свою очередь взаимосвязь с другими видами госслужбы Российской Федерации, а не только муниципальной с гражданской можно выявить через положения статьи 6 закона № 79-ФЗ, где обозначена взаимосвязь гражданской службы с государственными службами иных видов.

Принцип взаимосвязи и взаимодействия государственной гражданской и муниципальной служб следует из существующего законодательства и является основой организации и деятельности муниципальных органов. Данное обстоятельство свидетельствуется и самой практикой реализации законодательства о муниципальной службе.

В соответствии со ст. 7 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 5 закона «О муниципальной службе Российской Федерации» взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной служб гарантируется через:

1) единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.

3) единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.<sup>1</sup>

Содержание этого принципа законодатель объясняет через термины «единство» и «соотносительность». И здесь следует понять, что именно подразумевается под единством, а что под соотносительностью. А также определить на какую сферу отношений может распространяться принцип единства, а на какую – принцип соотносительности? Параллельно возникает и другой вопрос: следует ли толковать единство как абсолютное? Поискам ответов на эти и другие вопросы посвящены многочисленные научные изыскания.

Мы согласны с авторами, рассматривающими вопрос о единстве государственной и муниципальной служб в контексте конституционно-правового регулирования. Например, при определении правового статуса как государственных гражданских, так и муниципальных служащих. А соотносительность указанных служб следует обозначить на том уровне, на котором может проявляться специфика местного самоуправления с учетом их конкретных, в частности, финансовых возможностей.<sup>2</sup>

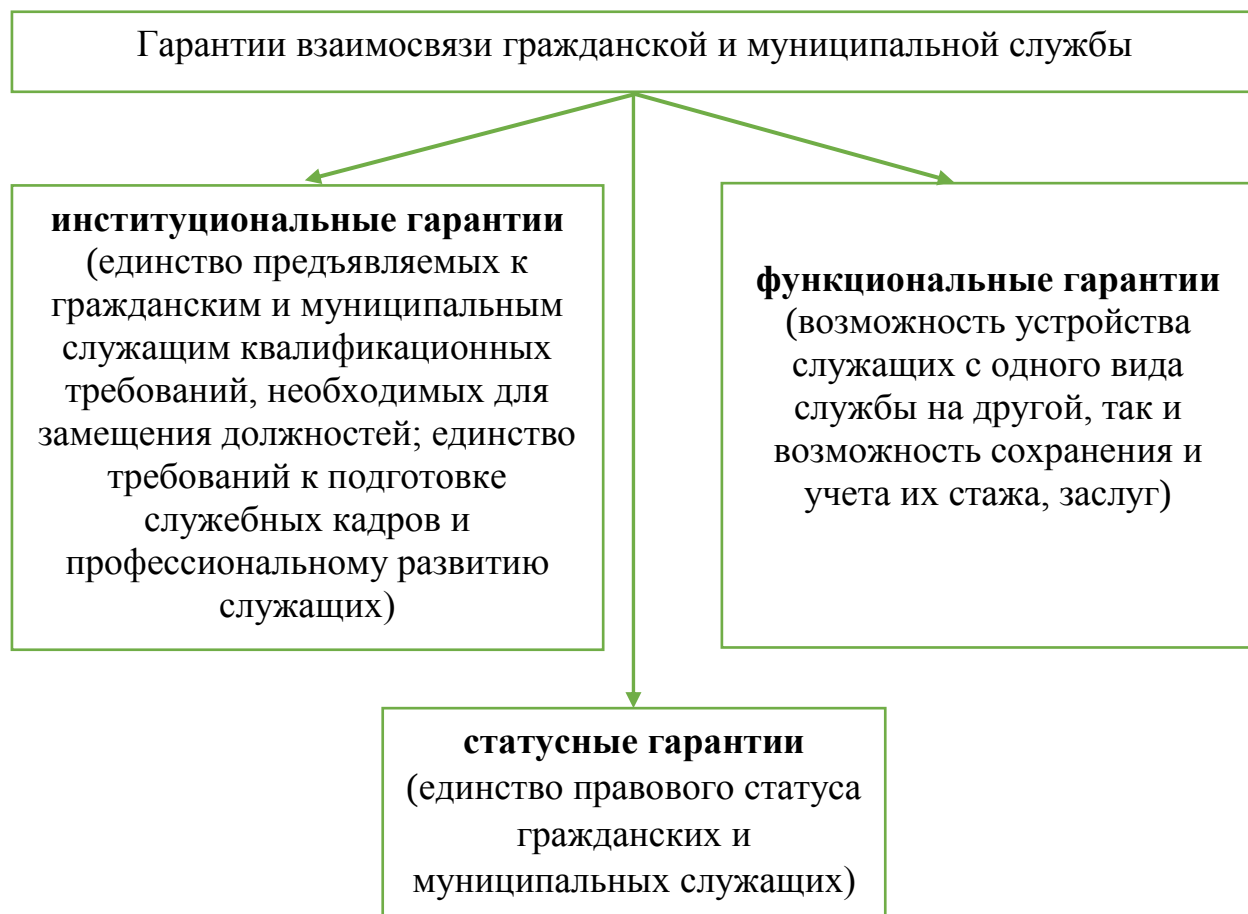
---

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Комлев Е.Ю. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы в контексте постановления Конституционного Суда Российской Федерации от

Представим гарантии взаимосвязи гражданской и муниципальной служб в виде схемы (см. Схему 1), распределив их на 3 группы: институциональные, функциональные и статусные гарантии.

Схема 1.



При этом следует отметить, что выделение указанных групп гарантий взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной служб носит условный характер, но в тоже время имеет важное теоретическое значение.

Далее рассмотрим отдельные аспекты самого принципа взаимосвязи государственной и муниципальной служб.

Для государственной и муниципальной служб едиными являются требования к компетентности и профессионализму служащих. Согласно

---

13.02.2020 № 8-П // в сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. сборник научных статей по итогам III Всероссийской (Национальной) научно-практической конференции, посвященной Дню местного самоуправления. Стерлитамак, 2020. С. 7-12; Кареев Д.А., Коробова А.П. О принципе взаимодействия государственной гражданской службы и муниципальной службы в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11.

Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий должен:

- ✓ Исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;
- ✓ Обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам и организациям, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, организаций и граждан;
- ✓ Не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- ✓ Соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций;
- ✓ Проявлять корректность в обращении с гражданами;
- ✓ Проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;
- ✓ Учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;
- ✓ Способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- ✓ Не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету муниципального органа<sup>1</sup>.

Среди требований, предъявляемых к гражданскому служащему дополнительно указаны, во-первых, то, что смысл и содержание гражданской

---

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.

профессиональной служебной деятельности состоит в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. Следует подчеркнуть, что данное положение прямо вытекает из самой Конституции России. Во-вторых, профессиональная деятельность служащего должна осуществляться в рамках тех компетенций, которые строго установлены законодательством для соответствующего государственного органа.

Следовательно, говоря о единстве основополагающих требований квалификационного соответствия государственных и муниципальных служащих, мы не можем утверждать об абсолютном сходстве этих условий. Общность можно проследить лишь в стандартном наборе совпадающих требований. И к ним, согласно действующему законодательству, относится принцип профессионализма, который вытекает из таких требований как профессиональное образование, специализация, квалификация и стаж работы. Общим является и порядок подготовки, переподготовки, повышения квалификации указанных служащих. Едиными являются требования к процедуре проведения аттестации государственных гражданских и муниципальных служащих. Также следует заметить, что разделение должностей муниципальной службы повторяет классификацию должностей государственной гражданской службы. Должности муниципальной службы подразделяются, также как в гражданской, на следующие группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

Основные права и обязанности служащих, предмет их труда и его характер, как первой, так и второй деятельности во многом также близки. Все эти аспекты раскрыты в статьях 14-15<sup>1</sup> и 11-12<sup>2</sup> соответствующих законов.

При этом следует отметить то, что в некоторых случаях законодатель допускает необоснованные отличия между гражданской и муниципальной службами, хотя и носящие во многом формальный характер. Более подробно,

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.

на наш взгляд, следует рассмотреть вопросы об ограничениях и запретах, связанных с прохождением указанных видов служб.

Гражданский служащий не может находиться на государственной службе в соответствии с ограничениями, предусмотренными статьей 16 ФЗ №79-ФЗ от 27.07.2004 г. Среди них:

- ✓ Признание его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

- ✓ Осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

- ✓ Отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений. То есть без соответствующего допуска гражданин может проходить гражданскую службу в иных должностях, не предусматривающих работу с информацией, составляющей охраняемую законом тайну.

- ✓ Наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

- ✓ Близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы

связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, за исключением замещения должности гражданской службы в уполномоченных в сфере лесных отношений органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

✓ Прекращение гражданства Российской Федерации. Служащий в соответствии со своими обязанностями должен уведомить свое руководство о прекращении российского гражданства в день, когда ему стало известно об этом, но не позднее пяти рабочих дней со дня прекращения гражданства.

✓ Наличие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Последние два ограничения вступили в силу с 1 июля 2021 года<sup>1</sup> и являются основаниями не только для отказа в приеме на соответствующую службу или назначения на соответствующую должность, но и для расторжения служебного контракта или досрочного прекращения полномочий.

✓ Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу.

✓ Непредставление установленных ФЗ №79-ФЗ от 27.07.2004 г. сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.2021 № 116-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СПС КонсультантПлюс.

✓ Утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции ФЗ №79-ФЗ от 27.07.2004 г., ФЗ №273-ФЗ от 25.12.2008 г.<sup>1</sup> и другими федеральными законами.

✓ Признание его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту) - в течение 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования указанного заключения в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации, а если указанное заключение и (или) решение призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина на указанное заключение были обжалованы в суд, - в течение 10 лет со дня вступления в законную силу решения суда, которым признано, что права гражданина при вынесении указанного заключения и (или) решения призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина на указанное заключение не были нарушены.

✓ Современный уровень развития информационных и глобальных технологий стал основанием внесения следующего ограничения: непредставление сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на которых размещены общедоступная информация, а также данные, позволяющие идентифицировать гражданина, претендующего на замещение должности гражданской службы, или гражданского служащего, находящегося в должности.

---

<sup>1</sup> О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2023) // СПС КонсультантПлюс.

✓ Одним из последних новел введенных в действующее законодательство является обстоятельство приобретения гражданином статуса иностранного агента. Данное обстоятельство – это препятствие как для поступления, так и для продолжения гражданской службы.

Вышеперечисленные ограничения распространяются и на муниципальную службу и являются препятствиями для принятия и (или) нахождения на данной службе.

Таким образом, стандартные правила служебного поведения, установленные федеральным законодательством, в первую очередь, направлены на укрепление авторитета органов власти, достойное исполнение должностных обязанностей, недопущение совершения проступков, порочащих честь и достоинство государственных и муниципальных служащих.

Однако есть различия, касаемо решения вопроса о допуске к должностям государственной и муниципальной службы лиц, в отношении которых вступил в силу приговор суда. Для гражданской службы законодатель устанавливает два основания, в соответствии с которыми пребывание на службе запрещено: во-первых, при наличии факта осуждения гражданина к наказанию и, во-вторых, при наличии не снятой или не погашенной судимости у гражданина в установленном законом порядке. То есть законодатель запрещает непосредственно с наличием факта судимости. Естественно указанные нормы действуют и на случаи, когда гражданин уже замещает должность на гражданской службе.

Относительно муниципального служащего федеральный закон № 25-ФЗ закрепляет запрет только связанный с наличием осуждения его к наказанию, которое исключает возможность исполнения им своих должностных полномочий. Следовательно, решение суда не связанное с реальным лишением свободы, не становится препятствием для продолжения муниципально-служебных отношений.

На наш взгляд, данное обстоятельство свидетельствует о наличии двойного стандарта и вызывает определенную критику. Муниципальный служащий, равно, как и гражданский служащий является представителем власти и должен обладать хорошей репутацией и не совершать противозаконные проступки и не нарушать правопорядок. Следовательно, следует внести указанное условие в список, существующих ограничений, связанных с муниципальной службой.

Кроме того, в соответствии со ст. 13 закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 г. на муниципальных служащих распространяются следующие правоограничения:

✓ Гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования.

✓ Гражданин не может быть назначен на должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования, а муниципальный служащий не может замещать должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с председателем представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, главой местной администрации, руководителями судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории соответствующего муниципального образования.

✓ Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

✓ В соответствии с Федеральным законом от 27.10.2020 № 347-ФЗ<sup>1</sup> установлено, что муниципальный служащий, являющийся руководителем органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования, заместитель указанного муниципального служащего в целях исключения конфликта интересов не могут представлять интересы муниципальных служащих в выборном профсоюзном органе данного органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования в период замещения ими соответствующей должности.

Кроме того, принцип взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской служб раскрывается также через общие запреты, связанные со службой, которые представлены в виде схемы (см.: Схему 2)



<sup>1</sup> О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.10.2020 № 347-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Также следует отметить общность внепартийности и ответственности муниципальных и гражданских служащих.

Среди основных запретов, связанных с гражданской службой, законодатель выделяет также недопущение публичных высказываний, суждений и оценок, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. Следует отметить о наличии подобного запрета и для граждан, осуществляющих службу в органах внутренних дел.

Указанный запрет не является ограничением конституционного права на свободу слова. Данная мера введена с целью организации эффективного государственного управления и обеспечения единой государственной политики. Кроме того, она направлена на стабильное функционирование государственного аппарата.

С нашей точки зрения, следовало бы предусмотреть подобный запрет и для муниципальных служащих. При этом указав, что публично выражать свое аргументированное и основанное на реальных фактах мнение возможно, если оно не противоречит интересам общества и не является средством достижения личных целей служащего.

Принцип взаимодействия государственной и муниципальной служб раскрывается также через соотношение этих двух видов публичной власти. Вначале необходимо раскрыть значение понятия «соотносительность». Согласно «Толковому словарю» Ожегова, оно толкуется в значении «находиться по отношению к чему-либо».<sup>1</sup> В законодательстве мы видим

---

<sup>1</sup> Толковый словарь С.И. Ожегова: Электронный ресурс <https://onlinedic.net/ozhegov/page/word33049.php>.

соотношение основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных и государственных гражданских служащих.

Более подробно рассмотрим вопрос о пенсионном обеспечении муниципальных и государственных служащих. В отношении муниципальных служащих распространяются все те права, которые закреплены федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации для государственного гражданского служащего. Размер государственной пенсии муниципального служащего устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Параллельно с этим законодатель определил, что максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности. Соотносительность в данном случае, на наш взгляд, определяется в меньшую сторону. Считаем, что данный подход также является не совсем справедливым. В конечном итоге может получиться так, что пенсия муниципального служащего может оказаться в 2 раза меньше пенсии государственного служащего. Целесообразно и вполне оправданно было бы установление как верхнего, так и нижнего предела размера пенсии.<sup>1</sup>

Аналогичная ситуация выявляется и в вопросе соотносительности условий оплаты труда. В действующем законодательстве нет особых требований к соотносительности оплаты труда служащих. Бесспорно, на уровне субъектов Российской Федерации предпринимаются определенные попытки по решению данного вопроса, однако единого подхода нет.

Здесь, на наш взгляд, следует проанализировать опыт Республики Татарстан. В соответствии с Законом Республики Татарстан<sup>2</sup> должностной оклад и оклад за классный чин государственных служащих устанавливаются

---

<sup>1</sup> Кареев Д.А., Коробова А.П. О принципе взаимодействия государственной гражданской службы и муниципальной службы в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11. С. 55.

<sup>2</sup> О государственной гражданской службе Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 16.01.2003 № 3-ЗРТ // СПС КонсультантПлюс.

Главой Республики Татарстан. В этом же законе регламентированы следующие дополнительные выплаты:

- ✓ ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на государственной службе (законодатель четко определяет размеры данной выплаты);

- ✓ ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия государственной службы;

- ✓ ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в соответствии с законодательством;

- ✓ премии, в том числе за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (при этом максимальный размер не ограничивается);

- ✓ ежемесячное денежное поощрение;

- ✓ единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда государственных служащих;

- ✓ ежемесячные компенсационные выплаты за специальный режим работы, сложность и напряженность работы. Данная выплата устанавливается государственным служащим, в основные служебные обязанности которых входит проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовка и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя, имеющим высшее юридическое образование, в размере до восьми процентов должностного оклада;

- ✓ ежемесячная надбавка к должностному окладу за профильную ученую степень. Надбавки за ученую степень кандидата наук установлен в размере 1,5 процента должностного оклада, а за ученую степень доктора наук

- 2 процентов должностного оклада.

Размеры окладов денежного содержания по должностям государственной службы ежегодно индексируются в соответствии с законом Республики Татарстан о бюджете Республики Татарстан на соответствующий год с учетом уровня инфляции.

Согласно действующему Кодексу Республики Татарстан о муниципальной службе<sup>1</sup> оплата труда муниципальных служащих состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат. Ежемесячные и дополнительные выплаты также определены вышеуказанным Кодексом. Так, к дополнительным выплатам относятся:

- ✓ ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет, при этом конкретные размеры не устанавливаются;
- ✓ ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;
- ✓ премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется работодателем с учетом обеспечения задач и функций муниципального органа, исполнения должностной инструкции;
- ✓ ежемесячное денежное поощрение;
- ✓ ежемесячная надбавка за классный чин;
- ✓ единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- ✓ материальная помощь;
- ✓ за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, для муниципальных служащих предусмотрены еще ряд дополнительных выплат. Однако они устанавливаются лишь по решению

---

<sup>1</sup> Кодекс Республики Татарстан о муниципальной службе от 25.06.2013 №50-ЗРТ (ред. от 28.09.2023) // СПС КонсультантПлюс.

муниципального органа, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации. К таковым относятся:

- ✓ ежемесячная компенсационная выплата муниципальным служащим за работу в условиях ненормированного служебного дня;

- ✓ ежемесячная выплата муниципальным служащим, в основные служебные обязанности которых входит проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовка и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя, имеющим высшее юридическое образование (надбавка за юридическую работу);

- ✓ ежемесячная надбавка муниципальным служащим к должностному окладу за профильную ученую степень кандидата наук, ученую степень доктора наук;

- ✓ ежемесячная надбавка муниципальным служащим к должностному окладу за почетное звание Республики Татарстан.

При этом размер и условия оплаты труда муниципальных служащих определяются органами местного самоуправления самостоятельно.

Как видим в Республике Татарстан на законодательном уровне установлена специфическая модель соотношения размеров оплаты труда муниципальных и гражданских служащих. Нам видится этот подход весьма интересным. С одной стороны, законодатель устанавливает единые дополнительные выплаты, как для муниципальных, так и для государственных гражданских служащих. С другой – определяя конкретные размеры для государственных гражданских служащих, законодатель не регламентирует размеры выплат для муниципальных служащих. Следовательно, данный аспект остается на усмотрении органа местного самоуправления. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами.

На наш взгляд, было бы весьма оправданным принятие на законодательном уровне примерных размеров должностных окладов муниципальных служащих, определив их в кратном отношении к должностным окладам государственных гражданских служащих субъекта РФ. Кроме того, следовало бы определить единую систему выплат, установив минимальный их размер.

Вопрос о реализации принципа взаимосвязи муниципальной и государственной служб до сегодняшнего дня остается актуальным. Обе эти системы роднит друг с другом, прежде всего, их единая правовая природа и их публично-властный характер. Ориентированы данные виды служебной деятельности, в первую очередь, на реализацию компетенции органов публичной власти. Несмотря на то, что муниципальная служба, по сути, является «нижним этажом» публичной власти, деятельность муниципальных служащих характеризуется властным содержанием настолько же, насколько им обладает и деятельность госслужащих.

Муниципальная служба в основном функционирует и имеет схожие черты с государственной гражданской службой Российской Федерации. При этом муниципальная служба больше приближена к народу. В связи с чем, необходимо обеспечить эффективное построение данных видов служб на основе единства и соотносительности. Вследствие чего требуется приведение в соответствие законодательства о муниципальной службе и о государственной гражданской службе.

## **Раздел 5. Организационная и нормотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления**

Россия является федеративным государством с огромной территорией, что делает местное самоуправление особенно важным для обеспечения качественного управления на местах. Одной из ключевых задач местного самоуправления является нормотворческая деятельность, которая влияет на жизнь граждан и развитие территории.

В правовом поле есть различные мнения о сути и содержании понятия нормотворчество. Рассмотрим некоторые из них. Так, есть понимание нормотворчества как связи народа и государства, которая возникает в процессе создания правовых актов.<sup>1</sup> Другая позиция выражается в том, что нормотворчество — это возведение государственной воли в ранг закона<sup>2</sup>. Следовательно, здесь возникает необходимость отграничить понятие нормотворчество от законотворчества. Законотворчество – это создание законов высшей формы правового акта в государстве. Нормотворчество же – это процесс создания правовых актов, которые регулируют отношения между государством и народом. Законотворчество является одним из видов нормотворчества и осуществляется только высшими представительными органами государственной власти в строго установленном законом порядке. Муниципальное нормотворчество – это одно из направлений деятельности муниципальных образований, результатом которого является нормативный акт, принимаемый непосредственно населением или издаваемый органом

---

<sup>1</sup> Бабаев В.К. Правотворчество. Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород, 1993. 544 с

<sup>2</sup> Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 2001. 520 с.

местного самоуправления.<sup>1</sup> Правовая природа муниципального правового акта определяется правом местного самоуправления на самоуправление.<sup>2</sup>

Безусловно, муниципальные правовые акты имеют огромное значение для местного самоуправления. Муниципальные правовые акты – это документально оформленные решения, выражающие волю населения муниципального образования и органов местного самоуправления по вопросам местного значения, переданных отдельным государственным полномочиям или по вопросам организации деятельности органов местного самоуправления. Они подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования и регулируют муниципальные общественные отношения с учетом интересов населения, исторических и иных местных традиций. В систему муниципальных правовых актов входят устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Муниципальное образование играет важную роль в управлении территорией, обеспечении развития социально-экономической сферы и удовлетворении потребностей его жителей. В основе эффективного функционирования муниципалитетов лежит нормативная база, которая определяет правила и принципы работы органов местного самоуправления. Главным документом, который регулирует деятельность муниципального образования, является его устав.

---

<sup>1</sup> Казанцева О.Л. Муниципальное нормотворчество: состояние, проблемы и перспективы развития // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2015. №3 (44). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnoe-normotvorchestvo-sostoyanie-problemy-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 20.10.2023).

<sup>2</sup> Пузиков, Р. В. Нормотворческая деятельность муниципальных органов власти: теоретико-правовые аспекты // Аграрное и земельное право. 2019. № 11(179). С. 26-28. EDN UCIWDC.

Устав муниципального образования – это основной законодательный документ, который определяет систему и порядок организации местного самоуправления на данной территории. В нем содержатся правовые нормы и положения, которые регламентируют состав, компетенцию и порядок формирования органов местного самоуправления, а также принципы и процедуры принятия решений.

Особенности и потребности конкретного муниципалитета учитываются в уставе муниципального образования, который составляется на основе федерального и регионального законодательства. В нем обычно прописываются местные правила и условия, которые нацелены на эффективное управление.

Устав призван обеспечить прозрачность, демократичность и законность процедур принятия решений, разграничение властных полномочий, регулирование основных сфер деятельности муниципалитета и защиту прав его жителей. Несомненно, ему принадлежит ключевая роль в обеспечении функционирования местного самоуправления и создании надежной правовой базы для развития территории и общественных отношений.

Нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются важными инструментами в организации и управлении муниципалитетом: обеспечивают правовую основу для функционирования местного самоуправления, защищают права и интересы жителей и способствуют развитию местного сообщества, то есть необходим диалог и взаимодействие между органами местного самоуправления и жителями, для создания благоприятной среды для развития территории.

Уставы муниципальных образований определяют основные принципы бюджетного процесса, так как органы местного самоуправления формируют и осуществляют исполнение местного бюджета в соответствии с уставом муниципального образования. Уставы муниципальных образований, конечно, существенно отличаются друг от друга, так как они учитывают

исторические, местные традиции, культурные и экономические особенности конкретной территории.

В целом, данные федерального регистра Министерства юстиции Российской Федерации за последние более чем десять лет свидетельствуют о высоком уровне динамики нормотворчества (табл.1).

**Таблица 1. Количество муниципальных актов, содержащихся в федеральном регистре с 01.01.2009 по 08.09.2022**

|       |       |       |       |       |        |                         |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------------------------|
| 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014   | 2015                    |
| 0,270 | 0,774 | 1,426 | 2,098 | 2,883 | 3,689  | 4,553                   |
| млн   | млн   | млн   | млн   | млн   | млн    | млн                     |
|       |       |       |       |       |        |                         |
| 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021   | 2022<br>(на 08.09.2022) |
| 5,574 | 6,518 | 7,474 | 8,481 | 9,463 | 10,426 | 11,138                  |
| млн   | млн   | млн   | млн   | млн   | млн    | млн                     |

Один из важнейших факторов, который необходимо учитывать в процессе нормотворчества — это его качество. Оно, несомненно, играет важную роль в обеспечении правового государства, защите прав и свобод граждан, а также в развитии экономики и социальной сферы.

Важно отметить, что нормативные акты, принимаемые муниципальными органами, должны соответствовать федеральным и региональным законодательствам. Однако статистические данные свидетельствуют, что практика нормотворчества далека от совершенства.

По состоянию на 2022 год уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по ведению регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в 174 639 действующих муниципальных актах (2,1% от общего числа действующих) выявлены противоречия федеральному и

региональному законодательству, а также уставам муниципальных образований.<sup>1</sup>

Основные недостатки муниципальных актов при занесении их в федеральный регистр заключаются в следующем:

1. Указание вида муниципального акта: муниципальным актам ошибочно присваиваются наименования, которые не предусмотрены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», такие как «Иное», «Инструкция», «Правила», «Положение», «Заключение».

2. Указание даты принятия (издания) муниципальных актов: даты принятия акта в регистрационной карточке значительно превышает дату принятия акта в соответствии с его реквизитами. По состоянию на 08.09.2022 указанное нарушение содержится, например, в актах республик Башкортостан, Мордовия, Чеченской Республики, Вологодской и ряда других областей.

3. Указание органа, принявшего муниципальный акт: у более 4 000 действующих муниципальных актов в качестве принявшего решение органа указана местная администрация. При этом у нее нет на это полномочий.

4. Более чем для 3 000 действующих муниципальных актов не указан орган их принявший.

5. В 10% муниципальных актов, внесенных в федеральный регистр в 2022 году, отсутствуют сведения об опубликовании. Так, не вносились в 2022 году в федеральный регистр сведения об опубликовании муниципальных актов Чеченской Республики. Сведения об опубликовании отсутствуют более чем у 50% внесенных в 2022 году в федеральный регистр муниципальных актов Республики Дагестан, Алтайского края, Амурской, Архангельской, Владимирской, Вологодской и Воронежской областей.

---

<sup>1</sup> Обзор практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов за 2022 год/[http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-federalnogo-registra-municipalnyh-normativnyh-pravovyh-aktov-za-2022-god](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-federalnogo-registra-municipalnyh-normativnyh-pravovyh-aktov-za-2022-god).

В целом причины вышеуказанных недостатков разнообразны и многофакторны. Основные из них:

1. Недостаток квалифицированных кадров, занимающихся этой деятельностью.

2. Отсутствие четкого механизма взаимодействия между муниципальными органами и общественностью при разработке и утверждении муниципальных правовых актов.

3. Постоянно изменяющееся законодательство о местном самоуправлении

Решение этих проблем видится в следующем:

1. Обучение и повышение квалификации работников муниципальных органов.

2. Совершенствование системы мониторинга и оценки качества муниципальных правовых актов.

В целом органы местного самоуправления сталкиваются с увеличенной нагрузкой, а это соответственно влечет за собой недостатки при разработке их проектов, а также нарушение законов юридической техники. В идеале достижение качественного муниципального нормотворчества – это задача не одного года. Здесь требуются системные изменения в работе муниципальных органов и общественности.

Не менее важной по сравнению с нормотворческой деятельностью является организационная деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления:

1. Обеспечение электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, а также снабжение населения топливом, осуществляя организационные, эксплуатационные и контрольные функции.

В современном обществе обеспечение комфорта и безопасности населения является одной из главных задач местного уровня:

- обеспечение надлежащего энергоснабжения населения,

- контроль за техническим состоянием электрических сетей, тепловых сетей, газопроводов и водопроводов,
- регулярный мониторинг и плановые технические обслуживания,
- меры по предотвращению аварийных ситуаций,
- разработка и реализация проектов строительства и усовершенствования канализационных систем и систем водоотведения, обеспечение экологической безопасности и благополучия населения,
- контроль и организация снабжения населения топливом для обеспечения отопления и основных бытовых нужд,
- координация и контроль за поставками, качеством топлива и его безопасностью.

Таким образом, благодаря этой работе обеспечивается безопасное и комфортное проживание населения.

2. Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов.

Органы местного самоуправления имеют ключевую роль в создании и поддержке библиотек в своих населенных пунктах. Так, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обеспечивают:

- 1) финансирование комплектования и обеспечения сохранности фондов соответственно государственных и муниципальных библиотек;
- 2) реализацию прав граждан на библиотечное обслуживание;
- 3) условия доступности для инвалидов библиотек субъектов Российской Федерации и муниципальных библиотек.<sup>1</sup>

Комплектование библиотечных фондов является важной задачей для библиотек. Задача органов местного самоуправления - обеспечение доступа к различным литературным и информационным ресурсам для удовлетворения разнообразных потребностей пользователей. Это может включать как

---

<sup>1</sup> О библиотечном деле (с изменениями и дополнениями): Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ // СПС ГАРАНТ.

покупку новых книг, электронных ресурсов, так и развитие партнерских отношений с другими библиотеками и образовательными учреждениями. Здесь остро встает вопрос финансирования.

Так, объем финансирования библиотечной отрасли со стороны государства вырос более чем на 60%: с 41 млрд руб. в 2012 году до 66 млрд руб. в 2018 году, из них более 5 млрд руб. получили федеральные библиотеки. Одним из приоритетных проектов на ближайшие годы является модернизация муниципальных библиотек в рамках нацпроект «Культура». В рамках федерального проекта «Культурная среда» до 2024 года по всей стране будет создано 660 библиотек нового типа (по 110 в год, из них 30 библиотек, имеющих статус центральной районной/городской библиотеки, и 80 муниципальных библиотек).

Включение расходов на комплектование библиотечных фондов при формировании бюджетов различных уровней в состав защищенных статей будет одной из гарантий.

Сегодня необходимо уделить внимание решению следующих первоочередных задач:

- разрабатывать региональные и муниципальные стратегии (модели) организации библиотечного обслуживания населения;
- осуществлять мониторинг соблюдения действующего законодательства, вести анализ соответствия региональных библиотечных сетей социальным нормативам, установленным.<sup>1</sup>

3. Организация и проведение официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий в поселении является неотъемлемой частью работы органов местного самоуправления. Так, выполнение управленческих функций от имени исполнительно-распорядительного органа муниципального образования города Казани

---

<sup>1</sup> Слесарева Е. Н. Муниципальные общедоступные библиотеки в условиях реформирования местного самоуправления // Научная палитра. 2017. № 3(17). С. 1. EDN ZMNYRX.

выполняет Исполнительный комитет города Казани в сфере реализации вопросов местного значения, а именно в области обеспечения условий для развития на территории города массовой физической культуры и спорта. Где он вправе:

- осуществлять владение и пользование имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления; денежными средствами в - порядке, и пределах, предусмотренных действующим законодательством;
- приобретать от своего имени имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, заключать договоры и иные сделки с юридическими и физическими лицами на основании и в порядке, предусмотренными гражданским законодательством;
- осуществлять иные права и нести иные обязанности на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законодательством и муниципальными правовыми актами.

Граждане имеют право обращаться в комитет с вопросами об оказании содействия, с предложениями о сотрудничестве и развитии отдельных видов спорта, строительстве, организация спортивных мероприятий, а также с жалобами.

Комитет принимает меры по результатам рассмотрения обращений: оказывает содействие, проводит консультации, дает устные и письменные разъяснения.

Понимание эффективности мероприятий и их важности для здоровья населения позволяет органам местного самоуправления принимать обоснованные решения и разрабатывать политику развития физкультурно-оздоровительной и спортивной сферы в поселении.

Заслуживает внимания программа поддержки местных инициатив — это практика инициативного бюджетирования, в основе которой лежит непосредственное вовлечение граждан в вопросы местного значения,

определение приоритетных направлений расходования части бюджетных средств, а также последующий контроль за их реализацией.

Так, в Красноярском крае Программа поддержки местных инициатив является частью государственной программы «Содействие развитию местного самоуправления».<sup>1</sup> Программу реализуют: Министерство финансов Красноярского края и ККГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края» с 2016 года.

4. Органы местного самоуправления играют важную роль в этом процессе, разрабатывая и реализуя политику обустройства мест отдыха, сотрудничая с организациями и поддерживая местный туризм и рекреацию. Организация обустройства мест массового отдыха населения, включая водные объекты и их береговые полосы, представляет собой сложный и ответственный процесс. Он включает создание необходимой инфраструктуры, проведение соответствующих мероприятий и обеспечение безопасности граждан. В настоящее время с целью развития туризма каждый регион озабочен тем, чтобы развитие туризма осуществлялось на должном уровне, в связи с этим региональная политика региона должна быть связана с разработкой комплекса различных маркетинговых мероприятий, важная роль среди которых отводится формированию позитивного отношения к данной территории, и тем самым его узнаваемости.<sup>2</sup> Необходимость обеспечения доступа граждан к водным объектам и их береговым полосам и поддержания их сохранности становится все более важной в стремлении создать здоровое и спокойное место для отдыха и активного времяпровождения граждан.

В то же время следует отметить, что сегодня существует ряд проблем развития туризма в регионе, среди которых основными являются:

– кадровые проблемы органов местного самоуправления;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 517-п // СПС Гарант.

<sup>2</sup> Чамбал, Л. А. Роль местного самоуправления в развитии туризма региона // Вестник науки. 2020. Т. 4. № 11(32). С. 38-43. EDN NWLLAH.

- отсутствие у администраций муниципальных образований опыта взаимодействия с потенциальными предпринимателями;
- недостаточный уровень развития туристской инфраструктуры (объекты общепита, придорожный сервис);
- плохое качество транспортной сети, низкая транспортная доступность.<sup>1</sup>

5. Организация деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов (ТКО). Коммунальные отходы представляют собой различные виды отходов, собираемых в муниципальных территориях, включая бытовые отходы, строительные отходы, отходы от производства, упаковочные материалы и другие материалы, из которых образуются отходы.

Муниципалитеты разрабатывают и внедряют специальные программы и стратегии управления отходами, в которых определяются необходимые меры и процедуры для эффективного сбора и утилизации отходов.

Одним из важных этапов организации деятельности является накопление ТКО. Муниципалитеты создают контейнерные площадки, где жители могут сдавать отходы в специальные контейнеры, разделенные по видам материалов (например, пластик, стекло, бумага и т. д.). Такой отдельный сбор позволяет более эффективно перерабатывать отходы и минимизировать их влияние на окружающую среду.

Далее, органы местного самоуправления должны организовать транспортировку ТКО до специальных пунктов переработки или зон сортировки. Для этого используются специализированные транспортные средства, такие как мусоровозы, которые собирают отходы из контейнерных площадок и доставляют их на соответствующие объекты переработки.

Важно отметить, что организация деятельности по накоплению и транспортированию ТКО должна соответствовать экологическим нормам и

---

<sup>1</sup> Андреева, М. В. Проблемы и перспективы развития сельского туризма в Вологодской области / М. В. Андреева, И. В. Крюкова // Вестник университета. 2020. № 11. С. 67-73. DOI 10.26425/1816-4277-2020-11-67-73. EDN XKWMJR.

требованиям. Муниципалитеты обязаны создавать условия для безопасной и чистой работы с отходами, а также принимать меры по предотвращению загрязнения окружающей среды.

Конституционный Суд Российской Федерации обращал внимание на то, что содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности.<sup>1</sup>

Организация деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов (ТКО) – это важный аспект управления и обращения с отходами в городах и поселениях. Коммунальные отходы представляют собой различные виды отходов, собираемых в муниципальных территориях, включая бытовые отходы, строительные отходы, отходы от производства, упаковочные материалы и другие материалы, из которых образуются отходы.

Органы местного самоуправления играют важную роль в организации сбора, накопления и транспортировки ТКО. Для этого муниципалитеты разрабатывают и внедряют специальные программы и стратегии управления отходами, в которых определяются необходимые меры и процедуры для эффективного сбора и утилизации отходов.

Важно отметить, что организация деятельности по накоплению и транспортированию ТКО должна соответствовать экологическим нормам и требованиям.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. N 2-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита" // СПС Гарант.

Полномочия органов местного самоуправления в области обращения с твердыми коммунальными отходами регламентированы Федеральным законом от 24 июня 1998 года №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». В соответствии со ст.1 под обращением с отходами понимается деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов.<sup>1</sup> Накоплением отходов признается складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения.

В соответствии с п.1 ст.8 данного Федерального закона к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах (пункт 2 статьи 8 указанного Федерального закона).

Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют полномочия в области обращения с твердыми коммунальными отходами, на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, закон содержит исчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления, который гораздо шире участия в

---

<sup>1</sup> Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24 июня 1998 года №89-ФЗ //СПС ГАРАНТ.

организации деятельности по накоплению и транспортировке твердых коммунальных отходов.

Из анализа приведенных положений действующего законодательства следует, что обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов на территории сельских поселений, отнесено к полномочиям муниципальных районов.

6. Также в организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения органы местного самоуправления играют важную роль, осуществляя регулирование и надзор за организацией ритуального обслуживания и предоставлением мест для захоронения.

Это включает в себя сотрудничество с ритуальными агентствами или организациями, предоставляющими услуги по организации похорон и всей процедурой, связанной с похоронами: подготовка тела умершего, оформление похоронного бюро, аренда помещения для проведения панихиды, организацию и проведение религиозных церемоний, в соответствии с вероисповеданием умершего и пожеланиями его семьи.

Особая задача - это обеспечение поддержки и ухода за кладбищами, осуществление регулярной уборки и озеленения, а также технического обслуживания и ремонта инфраструктуры кладбища (памятники, заборы, пути прохода и др.).

Важно отметить, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения требует учета религиозных, культурных и этических норм и традиций. Поэтому органы местного самоуправления работают в тесной связи с обществом и общественными организациями, чтобы обеспечить соответствие услуг и мест захоронения потребностям и ожиданиям местного сообщества.

Правовыми актами органов местного самоуправления определяются организация ритуальных услуг, правила содержания кладбищ, а также устанавливается перечень ритуальных услуг, предоставляемых физическими и юридическими лицами различных форм собственности.

При реализации этого положения на практике у муниципалитетов возникает множество споров, которые зачастую приходится разрешать в судебном порядке. Вопросы организации оказания ритуальных услуг регламентируются Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».<sup>1</sup> Он относит полномочия по организации и содержанию мест погребения к компетенции органов местного самоуправления. Они определяют порядок предоставления ритуальных услуг и стоимость гарантированного перечня услуг по погребению. Муниципалитеты также обязаны установить правила содержания мест погребения. Если нарушены санитарные или экологические нормы, орган местного самоуправления должен приостановить или прекратить деятельность по погребению и принять меры.

Для реализации предоставленных полномочий муниципалитеты создают специализированные службы по вопросам похоронного дела. Эти службы занимаются погребением умерших и оказывают ритуальные услуги. Порядок их деятельности определяют органы местного самоуправления.

Создание специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования — обязанность органов местного самоуправления. Такая служба по первому требованию гражданина оказывает на безвозмездной основе гарантированные услуги по погребению<sup>2</sup>. Отказ в их предоставлении не допускается, даже если в бюджете муниципалитета нет денег. Поэтому суды обязывают местные администрации создавать специализированные службы на территориях муниципальных образований.

Таким образом, организационная деятельность местного самоуправления имеет ряд преимуществ, таких как более эффективное управление ресурсами,

---

<sup>1</sup> О погребении и похоронном деле: Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ // СПС ГАРАНТ.

<sup>2</sup> О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших: Указ Президента РФ от 29 июня 1996 г. N 1001 // СПС ГАРАНТ.

участие населения в принятии решений, а также возможность учитывать специфические потребности и интересы населения.

Курлович П.Н.,  
кандидат философских наук, доцент

## **Раздел 6. Вопросы общественного порядка и общественной безопасности в городском планировании**

В последние десятилетия идея безопасности и устойчивости городской среды становится важнейшим требованием в системе городского планирования, развития территорий. Безопасная среда является необходимым элементом комфортной городской среды. Главными угрозами для жителей городов являются преступность и антиобщественные противоправные деяния. В практике городского планирования в деятельности городская среда является необходимым элементом комфортной городской среды. Главными угрозами для жителей городов являются преступность и антиобщественные противоправные деяния. В практике городского планирования в деятельности государственных органов на уровне населённых пунктов, в деятельности местного самоуправления осуществляется оценка рисков безопасности. Концепция противодействия преступности посредством проектирования окружающей среды (Crime prevention through environmental design (CPTED)) возникала как комплексный подход к предотвращению делинквентного поведения с использованием моделей проектирования пространственно-физической среды. В рамках этого направления предполагается разработка инструментария, который позволял бы в определенной степени контролировать мотивационные установки

злоумышленника, вносить корректировки в его намерения еще до совершения им акта правонарушения, на этапах планирования и подготовки его.

Предотвращение преступности посредством проектирования среды имеет отличия от более распространенного традиционного подхода усиления естественных свойств контроля доступа и надзора, присущих среде. Последнее направление исходит из того, что криминологические свойства среды не задаются при ее проектировании, но являются сопутствующими характеристиками среды. Техника использования пространственно-физических или искусственных барьеров для противоправной активности (дверные запоры, ограда, ворота, сигнализация) является реализацией тех свойств пространственно-физической среды, которые возможно вносить в структуру среды, даже если при первоначальном планировании их не было. Тем не менее, эти элементы урбанистической структуры, создаваемые на муниципальном уровне, являются ее естественными характеристиками.

Джеффри критически относился к теориям представителей чикагской школы городской социологии 1920-1930-х годов (Парк, Берджесс), которые, по его мнению, считали преступность естественным явлением. Чикагская школа, на его взгляд, «трансформировала физическую среду в социальную, а преступление в преступника».<sup>1</sup> Преступление является конкретным ситуационно обусловленным явлением, тогда как преступник в интерпретации чикагской школы - явление социокультурное, родовая болезнь общества. Шоу (Shaw), Маккей (McKay), Сатерленд (Sutherland) отрицали связь поведения преступника с пространственно-физической средой и рассматривали преступность как функцию социальных отношений и культурно-психологического склада личности злоумышленника. Объяснить преступность можно, по их мнению, изучая элементы культурной среды

---

<sup>1</sup> Jeffrey C. R. Crime Prevention Through Environmental Design. Sage: Beverly Hills, CA., 1977. P. 110.

городских районов, конфликтные нормативные образцы и практику усвоения нормативных образцов поведения в неформальных группах и объединениях, различного типа ассоциациях.

Существенным недостатком прежнего экологического подхода к преступности было использование больших единиц и массивов данных в качестве основы анализа: город, райцентр, район города, микрорайон и т.п. Такой анализ не позволяет определить, какие элементы и структурная организация пространственно-физической среды связаны с определенными типами правонарушений и преступлений.

Подход Джеффри более широкий, чем у Ньюмена, и не ограничивается только анализом общественных мест. Выдвигаются такие принципы, как обзорность, определенность границ, контроль доступа, связь между предназначением или типом использования земли в муниципалитете и центрами активности, с меньшим чем у Ньюмена акцентом на принцип территориальности.

Основными принципами теории безопасного в криминологическом аспекте проектирования среды являются определенность границ контролируемой территории, четкая определенность транзитных зон, внимание к зонам поведенческой концентрации горожан, перемещение законопослушной деятельности в небезопасные районы города, чтобы вернуть их в легитимное пространство, выталкивание делинкветной активности в спроектированную безопасную среду, зону с высоким уровнем социальной профилактики, планирование использования пространства по времени, создание у резидентов убежденности в наличии эффективной обзорности территории, преодоление территориальной отдаленности и изолированности повышением эффективности коммуникаций. Сторонники подхода противодействия преступности через градостроительное проектирование стремятся адаптировать имеющиеся методологии и приемы, зачастую разработанные в рамках других криминологических направлений, широко использовать ресурсы местного самоуправления.

Кроу, определяя обзорность, выделяет три ее элемента: естественная обзорность (обуславливается элементами, проектируемыми в рамках градостроительства, условиями, заложенными в проекте городской среды), организованная обзорность (предпринимаемая службой охраны или полицией, целенаправленная рациональная деятельность по наблюдению), механизированная обзорность (осуществляемая электронными системами - камеры наблюдения).<sup>1</sup> Более простой для ресурсов муниципалитетов является естественная обзорность. Она должна быть заложена в конфигурацию среды уже на этапе проектирования градостроительных и архитектурных форм.

Зоны городского пространства имеют три социо-антропологических измерения:

- зоны городского пространства имеют определенное предназначение,
- зоны городского пространства имеют культурное, правовое, пространственно-физическое определение, которое предписывает желаемое и допустимое поведение в нем,
- зоны городского пространства спроектированы таким образом, чтобы поддерживать (поощрять) и контролировать желаемое и допустимое поведение.

Подход был предложен криминологом Реем Джефери (C. Ray Jeffery) в книге с одноименным названием "Crime Prevention Through Environmental Design"<sup>2</sup> («Профилактика преступности посредством проектирования окружающей среды»), вышедшей в 1971 году. На протяжении 1970-х годов книга не нашла отклика у специалистов и не имела влияния на криминологию. Напротив, работа Ньюмена «Защитимое пространство: Профилактика преступности посредством городского проектирования» ("Defensible Space: - Crime Prevention through Urban Design") (1972)

---

<sup>1</sup> Crowe T. Crime Prevention Through Environmental Design. - Butterworth-Heinemann, Boston, MA, - 2000.

<sup>2</sup> Jeffery C. Ray. Crime Prevention Through Environmental Design. - Beverly Hills, CA: Sage Publications. 1971.

привлекла внимание исследователей и приобрела популярность. Это позволило получить государственное финансирование на опытную реализацию данного подхода. Однако результаты экспериментов были неоднозначны и не позволяли говорить об успехе.

Частной реализацией данного подхода является теория защитимого пространства, разработанная архитектором Оскаром Ньюменом (Oscar Newman).

Подход Джефери более широкий, чем разработки Ньюмена, и в другом аспекте. Последний в своей модели ограничился только градостроительной средой. Модель Джефери носит междисциплинарный характер и включает биологический и психологический подход. Рэй Джефери синтезирует психологический, бихевиористский подход, а также теорию обучения. Результатом этого синтеза должна стать теория, описывающая взаимодействие организма и среды в аспекте биологических и экологических закономерностей.<sup>1</sup>

На связь преступности и урбанистического планирования в местном самоуправлении указывала еще Джейн Якобс в книге «Смерть и жизнь великих американских городов», опубликованной в 1961 году. Якобс отмечала значение в обеспечении безопасной среды территориальной идентичности и естественных элементов безопасности.

Джейн Якобс подвергла критике существующую практику градостроительства, указывая на то, что она не соответствует нормам и требованиям нормальных социальных условий, и, в частности, не создает условий для активного участия граждан в противодействии преступности, когда они своей повседневной жизнедеятельностью устраняют «удобства» для антиобщественного поведения. Недостатком существующих подходов, применяемых в современном градостроительном проектировании, является фактическое разрушение традиционных систем социального контроля за

---

<sup>1</sup> Jeffrey C. R. Crime Prevention Through Environmental Design. Sage: Beverly Hills, CA. 1977 P. 122.

антиобщественной активностью. Даже простейшие элементы этого контроля, такие, как система, обеспечивающая способность жителей наблюдать за уличной жизнью, создание условий для постоянного присутствия горожан на улицах в противовес удобным для правонарушителей пустынным улицам, не учитываются в городском планировании. Преступность процветает, когда граждане изолированы друг от друга, неразвита практика социального взаимодействия, когда соседи мало знакомы и избегают личных контактов друг с другом. В книге «Смерть и Жизнь великих американских городов» Якобс выделяет три атрибута, способных сделать улицы городов более безопасными и защищенными: определенное и ясное разграничение частных и общественных владений и пространства, разнообразие использования, развитие и распространение пешеходного перемещения вдоль улиц.

«Физическая среда может оказывать давление и прямое воздействие на состояние преступности посредством очерчивания территории, понижения или повышения доступности через создание или разрушение границ, содействие надзору, осуществляемому гражданами и полицией.» Уровень преступности находится в обратной зависимости от активности на улицах. Коммерциализация городского пространства делает среду уязвимой для преступности, поскольку снижает уличную активность, облегчая совершение уличной преступности.

Работа Джеффри основана на принципах экспериментальной психологии, современной теории обучения (педагогика). Концепция явилась результатом работы в рамках проекта реабилитации в муниципалитете города Вашингтона, имевшего целью контроль за районом, где расположена школа. Опираясь на психологическую теорию обучения Скиннера, подход Джеффри делал акцент на то, как пространственно-физическая среда определяет положительный или негативный жизненный опыт злоумышленника, способного воздержаться от совершения правонарушения. Модель «стимул-реагирование» исходит из того, что организм обучается в системе наказаний и поощрений, созданной в окружающей среде. Если

устранить факторы, служащие своеобразным поощрением за совершенное правонарушение, то таким образом можно предотвратить правонарушение.

В последующих изданиях своей работы Джеффри усложняет модель. Ученый исследует систему, включающую такие переменные, как пространственно-физическая среда, поведение злоумышленника как индивида и поведение других участников ситуации (общественности).

В 1980-х годах можно было подвести определенные итоги по эксперименту создания защитимого пространства. Было отмечено, что наибольшую эффективность подход имел в жилых зонах, напротив, в административных и коммерческих районах города его применение было наименее эффективным.

Дальнейшее развитие в 1980-х годах теории влияния пространственно-физической среды на противозаконное поведение нашло отражение в следующих разработках:

- теория «разбитых окон», разработанная Джеймсом Вилсоном (James Q. Wilson) и Георгом Келлингом (George L. Kelling)<sup>1</sup> в 1982, исходящая из того, что неухоженность и запущенность пространственно-физического окружения, царящее запустение и разруха способствует противоправному поведению и деятельности, направленной в том числе на усугубление окружающей обстановки. Человек руководствуется принципом: «какова окружающая среда, таково будет и поведение». Вытекающий из теории принцип «поддержания состояния» среды был добавлен в число основоположений подхода профилактики преступности посредством проектирования окружающей среды.

- канадские исследователи Патрисия и Пауль Брантингэм в 1981 году опубликовали книгу «Энвйронментальная криминология». Были отмечены параметры, влияющих на криминальную ситуацию: закон, злоумышленник,

---

<sup>1</sup> Wilson James Q., Kelling George L. Broken Windows: The police and neighborhood safety // Atlantic Monthly - March, 1982. <<http://www.theatlantic.com/politics/crime/windows.htm>>

цель, место - четыре измерения противозаконного деяния. Энвайронментальная криминология изучает последний из данных факторов;

- британские криминологи Рональд Кларк (Ronald Clark) и Патрисия Мэйю (Patricia Mayhew)<sup>1</sup> развивают подход, который называется "ситуационная профилактика преступности". Подход заключается в понижении самой возможности совершения злоумышленником правонарушения посредством проектирования и управления окружающей средой;

- криминолог Тимоти Кроу (Timothy Crowe) развивает тренинговые программы по CPTED.<sup>2</sup>

В доработанной концепции Джефери модель стала исходить из того, что городская среда не может влиять на поведение непосредственно, но транслируется через функции рациональной обработки злоумышленника. Исследования высшей нервной деятельности в 1990-х годах заставили расширить понятие среды, включая в понятие не только внешнюю среду, но и внутреннюю.

Наибольшее влияние на злоумышленника оказывают факторы определяющие риск быть пойманным, меньшую степень влияния оказывают факторы, определяющие вознаграждение за совершение правонарушения, и факторы, облегчающие совершение правонарушения. Поэтому методики CPTED уделяют большее внимание созданию пространственно-физических условий, увеличивающих риск обнаружения и задержания.

Наиболее распространенными стратегиями профилактики преступности через проектирование окружающей среды (CPTED) стали естественный надзор (обеспечение наблюдаемости происходящих событий), естественная система контроля доступа, естественное укрепление территории

---

<sup>1</sup> Clarke R. V. G., Mayhew Patricia Designing out crime. H.M.S.O., 1980.

<sup>2</sup> Crowe Timothy D. Crime prevention through environmental design schools demonstration plan. Broward County, Florida Westinghouse Electric Corp., 1976.

(заграждения). Естественный надзор и контроль доступа ограничивает число благоприятных возможностей совершения правонарушения.

Джефери отмечает, что слабое внимание к средовым факторам, влияющим на криминогенную ситуацию, объясняется слишком общим взглядом (анализом) на проблемы преступности. Преступность чаще всего анализируется в больших масштабах, на уровне города, области, страны. Между тем пространственно-физический, средовой фактор в его связи с правонарушениями становится заметным, когда анализ проводится ближе к самой ситуации проступка, когда выбирается микроуровень анализа. Это позволяет обратиться к таким элементам ситуации правонарушения, как городской квартал, здание, этаж здания и т.п.<sup>1</sup>

#### Естественный надзор

Естественный надзор реализуется в проектировании расположения пространственно-физических образований, пространства деятельности (активности) и людей таким образом, чтобы обеспечить максимальный обзор и условия для социально приемлемого общения между законопослушными гражданами. У злоумышленника должно возникнуть чувство, что за ним наблюдают и скрыться незамеченным с места происшествия будет затруднительно, если вообще такая возможность предоставится;

- разместить окна и витрины таким образом, чтобы из них открывался обзор на пешеходные дорожки или тротуары и скверы;
- обеспечить использование автотранспорта как средства надзора;
- избегать использования высоких, закрывающих обзор изгородей и заборов, а также высоких кустарниковых изгородей;
- вестибюли зданий должны проектироваться таким образом, чтобы из них также открывался хороший обзор окрестностей, это можно достичь использованием стеклянных дверей и прозрачных стен у вестибюлей;

---

<sup>1</sup> Jefferey. C. Ray Behavior Control Techniques and Criminology: 1975–2075. - Ecology Youth Development Workshop. University of Hawaii School of Social Work, Honolulu, 1975. December.

- проектируя систему освещения местности, располагать фонари таким образом, чтобы исключить слепые места для наблюдателя особенно касательно критически важных зон. К последним можно отнести: дорожки, лестницы, входы/выходы, парковочные места, телефонные киоски, почтовые ящики, автобусные остановки, детские площадки, зоны отдыха, мусорные свалки и т.п;

- избегать слишком яркого дежурного освещения (охранное освещение), которое ослепляет из-за сильного контраста прохожих и создает большие глубокие тени, также затрудняющие обзор. При переходе от места слабого освещения к месту сильного освещения зрению необходимо некоторое время, чтобы адаптироваться к новым условиям освещенности. Чтобы устранить сильную освещенность, необходимо экранировать источники света или использовать регулируемое освещение;

- располагать источники света вдоль дорожек и других пешеходных областей на необходимой высоте, чтобы было освещено лицо прохожих, чтобы можно было опознать потенциальных злоумышленников;

- располагать камеры наблюдения с круговым углом обзора в местах, где отсутствует обзор из окон.

Таким образом, методика естественного надзора включает технические и организационные меры.

В теории рутинных действий отмечается важность существования естественных систем наблюдения. Важно не оставлять без такого естественного наблюдения например молодежь. Стивен Месснер отметил такую закономерность, что увеличение уровня безработицы уменьшает количество преступлений совершаемых молодежью. (Messner Steven, Raffalovich Lawrence, McMillan Richard, *Economic Deprivation and Changes in Homicide Arrest Rates for White and Black Youths, 1967–1998: A National Time Series Analysis* // *Criminology*. - 2001 - №39 - pp. 591–614.) Оставшиеся без работы родители наблюдают за своими детьми, удерживают их от противоправных моделей поведения.

### *Охранное освещение*

Для предотвращения проникновения в закрытую зону посредством метода "под прикрытием законного пользователя", когда злоумышленник успевает пройти в дверь, открытую законным пользователем, еще до того, как она закроется, применяются турникеты.

Еще одним способом могут служить остекленные порталы с двумя дверьми. Внешняя дверь впускает посетителя в портал, при этом внутренняя дверь до тех пор, пока посетитель внутри портала не будет проверен, остается закрытой. Проверка в портале может включать в себя детекторы металла и других веществ, камеры слежения и идентификации личности. Если проверка прошла успешно, внешняя дверь блокируется чтобы предотвратить проникновение еще одного лица, а внешняя дверь открывается, чтобы пропустить проверенного посетителя. Своеобразным проявлением остекленных порталов являются вращающиеся двери.

Охранное освещение предназначено для формирования у злоумышленника психологического препятствия к незаконному проникновению, обеспечения обнаружения злоумышленника.

Натриевые лампы имеют плохую цветопередачу (связанную с монохроматичностью излучения), освещенные вещи приобретают желтую окраску. Натриевые лампы низкого давления вследствие этого делают вещи плохо различимыми, создавая своеобразный желтый туман. Такое освещение имеет низкие эстетические качества и притупляет внимание человека. Отмечаются случаи, когда водители размещают машину на стоянке в дневное время, а потом возвращаются за ними в темное время суток при освещенности натриевыми лампами, и не могут найти свои машины, зачастую заявляя об угоне машин. Еще один дефект использования натриевых ламп - сложность идентификации злоумышленника и преступника, последующая невозможность его описания.

Ртутные лампы, металло-галогеновые лампы и натриевые лампы высокого давления также требуют времени для того, чтобы достичь полного

накала. Это также накладывает определенные ограничения на использование этих ламп в некоторых аспектах безопасности.

Прожектора ослепляют приближающегося человека, создавая существенные блики. Существуют следующие рекомендации для обеспечения охранного освещения объекта. 1. Периметр должен быть обозначен светом - освещенными должны быть обе стороны ограды.

2. Направляйте свет изнутри вовне, чтобы ослеплять проникающее лицо, а не патрулирующих.

3. Не оставлять темные пространства между освещенными зонами. Обеспечить перекрытие световых зон.

4. Защитите систему освещения: размещайте освещение внутри ограды, защитите лампы, монтируйте лампы на высоте, линии электроснабжения и распределительные коробки закрыть.

5. Фотоэлектрические элементы позволяют обеспечить автоматическое включение и выключение в зависимости от естественного освещения.

6. Применять датчики движения для включения/выключения освещения.

7. Внутреннее освещение также может воспрепятствовать проникновению злоумышленников.

#### Естественный контроль доступа

Естественный контроль доступа снижает возможности преступности посредством четкого разграничения общественных мест от частных владений. Определенным расположением входов и выходов, ограждением, освещением возможно ограничить доступ, контролировать проникновение и таким образом осуществлять естественный контроль доступа:

- использовать только одно ясное и определенное для любого человека место входа,

- высадить колючий кустарник ниже уровня окна (под окном). Использовать вьющиеся или обвивающие колючие растения за забором, чтобы затруднить проникновение,

- устранить те элементы строений или среды, которые позволяют взобраться на крышу или на верхние этажи,

- предпочитать использовать решетчатые ограждения с заострениями наверху, чтобы одновременно затруднить проникновение и иметь возможность обозревать подходы к ограде

- между соседями ограда должна быть также хорошо просматриваемой, что обеспечивает социальное взаимодействие и взаимопомощь.

### *Ограждение*

Ограда как элемент искусственной среды должна выполнять по крайней мере три функции

- **установления границы** - определение ясных и видимых для всех границ территории, отделяющих пространство с ограниченным доступом от мест общего пользования,

- **препятствование доступу** - изолирование защищаемого пространства от нежелательного проникновения,

- **направление движения** - регулирование потока движения в установленные места доступа.

Ограждение служит для предотвращения трех видов проникновения - случайного, со взломом и скрытного. Для предотвращения *случайного проникновения* достаточны любые запоры, обозначения о запрещении проникновения посторонних лиц и т.п. *Проникновение со взломом*, с одной стороны, связано с разрушением материальных средств, с другой стороны, позволяет зафиксировать факт проникновения и проследить цели и намерения злоумышленника. *Скрытное проникновение* - наиболее сложный вид, поскольку зачастую сложно зафиксировать даже самый факт проникновения.

Природные явления зачастую сводят на нет функции ограды. Так, наносы снега и сугробы могут облегчать преодоление ограды или способствовать скрытному подходу к ограде.

Разросшиеся зеленые насаждения также могут быть использованы для преодоления ограды, нарушения ее целостности и скрытного подхода к ней.

#### Естественное укрепление территории

Естественное укрепление территории позволяет однозначнее определить правовой статус территории и декларировать его гражданам, а также усилить реализацию правомочий собственности в отношении данного объекта. Средовые характеристики, помогающие определеннее очертить частное пространство, выполняют две функции. Они формируют у субъекта чувство собственности и владения. У такого владельца существует потребность защитить свое владение и при обнаружении вторгающегося злоумышленника сообщить об этом в правоохранительные органы. Во-вторых, чувство собственности и владения формирует такую среду, в которой незнакомцы сразу становятся заметны и хорошо идентифицируются, и посторонние ощущают свое особенное положение в среде, невозможность слиться с толпой, раствориться в обстановке. Используя здания, ограждения, тротуары, знаки, освещение, ландшафт, чтобы выразить отношения владения, определить публичные, частные владения, возможно добиться естественного укрепления территории. Важно исключить из городского пространства бесхозные территории или площади, владельцы которых не следят за ними и в результате эти места превращаются в запустение и разруху и, соответственно, начинают привлекать противоправные элементы, становятся местом совершения правонарушений. Чтобы сделать это, необходимо определить ответственное за эти места лицо.

- Содержать придомовые территории и ландшафт таким образом, чтобы это указывало на активное использование пространства и постоянное присутствие.

- Использовать насаждения в жилых зонах, сажать деревья. Исследования показали, в отличие от традиционных представлений, что внедомовые территории с обильными насаждениями, высаженными

деревьями, более привлекательны для жителей, следовательно, более активно ими используются, следовательно создают более безопасную зону.

- Вывесить в местах входа предупреждающие знаки и обозначения.

- Избегать использования колючего заграждения и иных подобных заграждений, поскольку они создают представление о фактическом (физическом) отсутствии кого-либо и убеждают в минимальности риска быть обнаруженным.

- Размещение зон отдыха, скамеек, закусочных и киосков делает место более привлекательным для посетителей и обеспечивает большую безопасность места.

- Создание расписания мест пользования упорядочивает их посещение, привлекает больше людей, поскольку создает чувство, что данное место находится под административным контролем.

Естественное укрепление территории формирует у человека ощущение безопасности и создает для злоумышленника повышенный риск быть задержанным или замеченным.

В ходе исследования криминологических проблем градостроительного проектирования было обнаружено, что улица с односторонним движением, несмотря на то, что улучшает транспортное сообщение, создает неблагоприятные условия для предпринимательства и торговли, что в итоге порождает зоны ослабленного надзора и контроля и, соответственно, увеличение преступности или страха преступности. Это объясняется усложнением доступа к пешеходной части улицы с автомобильного транспорта.

Стратегии использования проектирования среды для предотвращения и профилактики преступности:

- Обеспечение четкости и определенности контролируемой зоны посредством ее границ.

- Ясное определение и обозначение транзитных (переходных) зон, понятное и явное указание направления перехода от публичного

пространства (мест общего пользования) к смешанному и частному пространству.

- Перемещение активности и деятельности законопослушных граждан, связанных с обеспечением безопасности, в места небезопасные, чтобы способствовать усилению в таких местах естественного надзора таких законопослушных граждан и усилению риска для злоумышленников.

- Такое проектирование пространства и среды, чтобы создать естественные барьеры для конфликтной деятельности.

- Создание графика или расписания для деятельности в данной зоне таким образом, чтобы обеспечить допустимый уровень интенсивности использования данного пространства (например, расписание времени работы парка).

- Создание в зоне условий, формирующих представления (видимости или действительности) естественного надзора.

- Нивелирование расстояний и дистанций, исключение изолированных пространств посредством улучшения дорожной и информационной инфраструктуры.

#### Стратегии защиты территории

Стратегии защиты территории призваны предотвращать преступления и правонарушения, как имущественного характера, так и преступления против личности. Выделяют пять стратегий защиты территории:

- планирование использования территорий призвано разграничивать функциональные территориальные зоны, предотвращать смешивание функций зон, вредящих безопасности территории. Планирование использования территорий осуществляется посредством нормативного регулирования зонирования городского пространства, развития методик градостроительства;

- защита мест расположения зданий позволяет предотвращать несанкционированный доступ и сформировать механизм социального контроля. Эти меры предотвращают противоправное, деструктивное

поведение лиц стремящихся попасть на данную территорию. В рамках данной стратегии акцент делается на системах контроля доступа и архитектурно-конструкционных особенностях зданий и местности, обеспечивающих лучший надзор и наблюдение. Объектом реализации данной стратегии могут быть часть улицы, кондоминимум, зона жилого квартала, зона делового квартала;

- безопасность периметра здания выполняет те же функции, что предыдущая стратегия - предотвращение доступа нежелательных лиц на территорию и контроль за их поведением. Это вторая линия защиты территории. Объектом реализации этих мер служит пространство внутри здания как целое. Средствами реализации данной стратегии являются создание пространственно-физических преград проникновению, систем наблюдения за входом, системы контроля несанкционированного проникновения, механизмы социального контроля;

- безопасность площадей внутри здания, создание систем безопасности внутри здания, контроль поведения лиц, находящихся внутри здания, общественных мест здания и мест общего пользования;

- стандарты строительства, связанные с обеспечением безопасности лиц, касаются таких вопросов, как архитектурное структурирование пространства, способствующее предотвращению правонарушений, использование материалов, обеспечивающих безопасность.

#### Стратегии личной безопасности в городе

- Стратегия безопасной для личности улицы связана с применением методик обзорности и повышения уличной активности. Обзорность повышает для преступника риск быть замеченным при совершении правонарушения. Обзорность улучшается архитектурными, инженерными способами (освещенность, ограждение). Повышение уличной активности предполагает развитие пешеходного движения, это также способствует лучшей естественной обзорности, увеличивая число потенциальных свидетелей. Развитие уличной активности достигается строительством

торговых центров, ликвидацией стихийных парковок и стоянок вдоль дорог и на площадках.

-Транспортная стратегия касается общественного транспорта и его роли в повышении безопасности городских территорий. Остановки общественного транспорта должны находиться в местах, имеющих хорошие обзорные характеристики, что обеспечивает их безопасность и, в свою очередь, несет свой вклад в безопасность территории. Остановки должны находиться в зонах, в которых другими стратегиями достигнута безопасность. Рекомендуются уменьшить интервал между остановками, что обеспечивает доступность жилых и деловых кварталов.

-Стратегия выработки гражданской позиции нацелена на формирование у горожан чувства ответственности за безопасность и порядок на улицах.

#### *Пешеходные зоны и деловые кварталы*

Чрезмерный акцент на обеспечение дорожных условий для автомобильного транспорта, доминирование автомобильного транспорта над пешеходным сообщением проявляются в практике создания улиц с односторонним движением, зауживанием пешеходных дорожек, чтобы расширить проезжую часть. Это в определенной степени приводит к упадку предпринимательства и торговли, связанных с обеспечением повседневных нужд горожан. Торговля в таких условиях начинает концентрироваться в крупных торговых центрах. Недостатком перемещения торговли с городских улиц в торговые центры с точки зрения криминологических аспектов городского пространства - уменьшение пешеходного трафика, что приводит к обезлюдиванию улиц города. Дискомфорту прохожих и обезлюдиванию улиц способствует как высокая насыщенность автомобильного трафика, так и высокая скорость передвигающегося автомобильного транспорта. Поэтому применение не только на трассах, но и на рядовых автодорогах синхронных светофоров, создающих так называемую зеленую улицу для водителей, также можно считать неприемлемой практикой. Привлекательность для людей городских улиц можно обеспечить созданием расписания, когда улица

закрывается для автомобильного транспорта. Например, в дни ярмарок или выходные дни улицы, прилегающие к центрам торговли - рынкам - могут закрываться, о чем должно быть известно владельцам автотранспорта. Устранения возможных сложностей с автомобильным трафиком можно достигнуть за счет регулярности, что позволяет водителям запомнить дни, когда проезд по данной улице невозможен. Зауженные пешеходные дорожки - потенциальный источник повышенной конфликтности людей. В таких условиях законопослушному гражданину сложно избежать в пространственно-физическом смысле контакта с девиантными личностями, "разойтись" на улице, не вступая в общение. Поэтому граждане избегают таких улиц. Пешеходные зоны как территории, специально созданные для исключения автомобилей, в своем предназначении должны быть последовательные. Должны быть созданы условия, которые препятствовали бы возможности доступа в эти зоны автомобилей, поскольку зачастую в таких зонах не обеспечен контроль, который бы препятствовал недобросовестным водителям использовать эти зоны. Элементы благоустройства территории, элементы рекреационной системы, предназначенные, в том числе, для отдыха и развлечения горожан, притягивают девиантные личности. Так, если не поддерживать в чистоте парковые скамейки, не следить за их использованием, они превращаются в места ненормальной активности - распития спиртных напитков, местом общения молодежи, ночевкой для бродяг.

Спортивные площадки должны быть отделены от мест для спокойных видов отдыха, детских площадок. Спортивные игры связаны с агрессивным поведением и часто сопровождаются бранью и потасовками. Это создает определенную психологическую установку и для окружающих, для которых внутренние барьеры для таких действий ослабевают.

Зоны отдыха на скамейках. Чаще всего ошибки в проектировании таких зон отдыха со скамейками - создание закрытого пространства, которое скрывало бы людей, сидящих на скамейках, от прохожих - создавало бы

атмосферу изоляции. Такой подход нарушает принцип естественной обзорности и влечет использование таких пространств в противоправных целях с нарушением общественного спокойствия и культуры. Такие искусственно изолированные места становятся сферой притяжения молодежных групп распивающих алкогольные напитки, бомжей и т.п. Поэтому все, что затрудняет обзор пространства отдыха на скамейке, должно быть устранено. Не рекомендуется создавать кабинки или беседки, отгороженные стенами или растительностью от остального пространства. Оставленные в таких зонах бутылки, окурки, прочий мусор, раскрашенные и разрисованные скамейки и стены могут отпугнуть горожан от их дальнейшего использования.

#### Пространство внутри зданий

Вестибюли и коридоры в общественных зданиях выполняют только функцию обеспечения доступа к кабинетам и комнатам. Они предназначены для перемещения и не обеспечивают возможность людям встретиться и завести разговор, провести время в ожидании встречи. Это создает неудовлетворительные условия для реализации функции естественного надзора. Некоторые комнаты, аудитории не имеют определенного ответственного лица из постоянного персонала, что делает их уязвимыми к вандализму, нормальные посетители стараются избегать таких помещений с неопределенным статусом (отсутствующим ответственным лицом). Необозначенные вывесками комнаты, отсутствие указаний направления также создает неопределенность статуса помещений, понижает у посетителя ощущение контроля внутреннего пространства, его безопасности и освоенности. Хорошим способом обозначить различие доступного общественного пространства и служебного пространства здания - использование напольного покрытия и освещения.

#### Концепция защитимого пространства.

Исследования в рамках профилактики правонарушений, создания защитимого пространства Оскара Ньюмана в значительной степени

опирались на работы представителей критического течения в городском планировании: Элизабет Вуд (Elizabeth Wood),<sup>1</sup> Джейн Якобс (Jane Jacobs)<sup>2</sup> и Шломо Ангель (Schlomo Angel).<sup>3</sup>

Оскар Ньюман отметил необходимость целенаправленного управления городскими территориально-пространственными ресурсами, в частности, ресурсами государственного и общественного строительства.

Исследуя криминологическую ситуацию в Нью-Йорке, автор отмечает более высокий уровень преступности в жилых районах с высотным домостроением и меньший уровень преступности в районах с малоэтажными строениями. Это объясняется тем, что жители районов с высокой концентрацией населения ощущают слабость или отсутствие контроля за поведением и, следовательно, у них ослабляется персональная ответственность за собственные поступки.

В книге «Принципы проектирования защитимого пространства» (Design Guidelines for Creating Defensible Space) Ньюман определяет защитимое пространство как "среда проживания, чьи физические характеристики - расположение строений, городской план - функционируют таким образом, что позволяют жителям становиться ключевыми агентами в обеспечении своей безопасности". Методы городского проектирования должны создавать такую среду, которая побуждала бы жителей самим обеспечивать безопасность и осуществлять контроль за средой.

Хорошо просматриваемое пространство, наличие массы наблюдателей формирует у жителей уверенность, что потенциальный злоумышленник при намерении совершить правонарушение будет немедленно обнаружен, идентифицирован и задержан. Убежденность, что если правонарушение будет совершаться, то окружающие сообщат об этом или вмешаются, также

---

<sup>1</sup> Wood Elizabeth. Social Aspects of Housing in Urban Development // ST/SOA/71, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. - New York, 1967.

<sup>2</sup> Джекобе Д. Закат Америки. Впереди Средневековье пер. с англ. В. Л. Глазычев. М.: Европа, 2006. 264 с.

<sup>3</sup> Angel S. Discouraging Crime Through City Planning. - Berkeley, CA: Center for Planning and Development Research, University of California at Berkeley. 1968.

важный фактор, побуждающий человека участвовать в гражданской правоохранительной деятельности, формирующий у него чувство сопричастности происходящему.

Интересно такое явление, как распространение молодежной преступности в микрорайонах. Независимость степени распространенности молодежной преступности от общей криминологической обстановки имеет разные причины. Большинство объяснений исходит из фактора возможности местных жителей контролировать проступки.

Район становится безопаснее, когда жители ощущают собственную ответственность и сопричастность к происходящему в нем. Преступность изолирована, когда каждый участок района связан с чьей-либо собственностью и ответственностью. Обдумывая обстоятельства совершения противоправного деяния в таком районе, злоумышленник будет ощущать повышенную опасность неблагоприятного для развития ситуации, неблагоприятных последствий. Это будет создавать определенные преграды для намерений злоумышленников.

Ньюмен выделяет четыре фактора, обеспечивающих защитимость пространства:

**1. Территориальность** - домашнее пространство и частные владения в целом являются неприкосновенными. С принципом территориальности связан принцип определенности границ. Последний требует ясного и определенного разделения и обозначения пространств, чтобы обозначить для любого лица определенность перехода между общественной и частной сферами. Принцип определенности границ в свою очередь, обуславливает существование механизма контроля доступа, образованного символическими и реальными спроектированными элементами. Контроль доступа призван препятствовать перемещениям злоумышленников и показывать им, что их перемещение является гласным и контролируемым.

Воплощением территориальности в человеческих поселениях становится жилище и владения отдельной семьи-собственника. Собственник

несет ответственность и защищает свои права в отношении принадлежащей ему территории. Границы этой территории четко очерчены. В процессе урбанизации владения собственника сужаются до границы таунхауса (townhouse), встроенного в непрерывный ряд себе подобных сооружений и дальше, до пределов квартиры, встроенной в нагромождения жилищ, представляющих собой многоэтажные сооружения. Семья-собственник, проживающая в такой квартире осознает пределы своей ответственности и заботы, границы квартиры и четко относит все, что находится за дверьми квартиры, к общественным местам пользования и, по этой причине, переносят ответственность за это на общество и власти. Это приводит к тому, что все придомовые места общего пользования, непосредственно примыкающие к жилищу (лестничные площадки, вестибюли и холлы, подъезды, подвальные помещения и улицы), поскольку находятся под наименьшим вниманием правоохранительных органов, занятых общественными местами, и не контролируются жильцами, становятся пространством свободной деятельности правонарушителей.

**2. Естественная обзорность** - соотношение пространственно-физических характеристик среды и способности проживающих в ней лиц обозревать происходящее в районе.<sup>1</sup> Расположение окон и входов в здания должно быть таким, чтобы увеличить, насколько это возможно, способность резидентов и других законопослушных граждан обозревать интерьерное и экстерьерное пространство. Существует зависимость между тем, как люди ведут себя в обыденной жизни, в своей естественной повседневной жизнедеятельности, и факторами надзора и управления доступом. Человек, независимо от того, склонен он к нарушениям правопорядка или является законопослушным гражданином, обладает естественной различающей способностью, позволяющей ему отличать безопасное место от места, где существует, по крайней мере, потенциальная угроза нормальному порядку,

---

<sup>1</sup> Newman O. Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design, Macmillan: N.Y. 1989. P. 78.

правопорядку. Важно выявить соответствующие объективные факторы, определяющие такое различие.

Браун и Альтман рассматривают границы территории как определяющий фактор территории.<sup>1</sup> Территория рассматривается как комплекс регулирования границы с целью охраны и защиты личной жизни, осуществляемых посредством механизмов контроля доступа. Согласно этому определению можно выделить следующие типы территории: первичная территория (частный дом, квартира), общественная территория (улица, парк) и вторичная территория (ночные клубы, казино). Вторичная территория недостаточно явно проявляет (декларирует) механизмы контроля, они имеют неопределенность для посетителей: кто является владельцем, какие права у него и посетителей, кто осуществляет контроль и т.п. Эта неопределенность создает сложности с точки зрения понятия границ. Ньюман отмечал, что подобные проблемы имеются и с социальным жильем. Места общего пользования зданий с социальным жильем и придомовой территории также могут быть отнесены ко вторичным территориям.

Многие исследователи естественной обзорности отмечают сложности в определении и квалификации наблюдаемого проступка. Большинство правонарушений (карманные кражи, мошенничество), не будучи предметом профессиональной правоохранительной деятельности специально подготовленных для этого специалистов, с трудом могут быть обнаружены, поскольку правонарушитель, естественно, предпринимает меры по сокрытию противоправных аспектов своих действий. Зачастую граждане, ставшие свидетелями ситуации, выходящей за рамки естественного и обычного порядка, ситуации, которая вероятно связана с правонарушением, при ее описании выбирают такое объяснение, которое позволит им избежать активного вовлечения в нее, оправдывая свою пассивность. Так, шумная

---

<sup>1</sup> Brown B. B. and Altman I. Territoriality and residential crime: a conceptual framework, // Brantingham P. J. and Brantingham P. L. (eds), *Environmental Criminology*, Sage: Beverly Hills, CA. 1981. P. 55–76.

ссора двух людей может быть понята прохожими как выяснение отношений двух знакомых людей, которые «сами разберутся».

Идея Джейкобс о том что оживленная улица, в которой таким образом реализуется естественная обзорность, что создает дополнительные трудности для совершения преступления, не находит однозначного подтверждения на практическом анализе.<sup>1</sup> Высокая степень уличной активности создает благоприятные условия для маскировки и сокрытия некоторых видов правонарушений, более того, создавая естественной обзорностью препятствия для одного вида поступлений, оживленность улицы благоприятствует другим видам правонарушений, трансформируя криминогенную ситуацию в иную форму. Преступления приспосабливаются к изменившимся условиям, преобразуются в другие формы, устойчивые к естественной обзорности. Оживленная улица предоставляет преступнику возможность, совершив проступок, раствориться в толпе.

Развитием идей естественной обзорности в условиях современного развития технологий является практика использования камер видеонаблюдения - механическая обзорность. Критики систем видеонаблюдения акцентируют внимание на их высокой стоимости, и неочевидной надежности. Применение систем видеонаблюдения требует затрат на установку, поддержку их работоспособности, персонал, занятый обработкой поступающей из камер видеонаблюдения информации. Существует гораздо больший временной разрыв между моментом совершения правонарушения и моментом окончания обработки поступающей информации и принятия решения по ней, по сравнению с естественной обзорностью, которая обеспечивает практически мгновенное принятие решения гражданами при фиксации правонарушения. Важным компонентом естественной обзорности является освещение мест общего пользования. Исследователи отмечают, что освещение, с одной стороны,

---

<sup>1</sup> Mayhew P. Crime in public view: Surveillance and crime prevention // Brantingham P. J., Brantingham P. L. (eds), Environmental Criminology. Sage: Beverly Hills, CA. 1981. P. 119–34.

позволяет зафиксировать правонарушителя, с другой стороны, создает некоторые удобства и для правонарушителя. В большей мере, чем препятствование правонарушению, хорошее освещение снижает страх законопослушных граждан перед преступностью.

Изменение, улучшение освещенности улиц, как отмечают некоторые исследователи,<sup>1</sup> чаще всего не приводит к общему уменьшению уровня преступности, но изменению частоты совершения того или иного ее вида. Преступления, которые совершаются чаще всего в темное время суток, при улучшении освещенности мест общего пользования уступают место преступлениям, совершаемым в дневное время суток. С другой стороны, улучшение освещенности мест значительно понижает чувство страха перед возможными правонарушениями у граждан. Страх преступности - важная проблема для криминологии, поскольку связана с такими факторами, напрямую влияющими на криминогенную ситуацию, как активность передвижения и склонность к пешим прогулкам, другие модели пространственно-физической активности личности, участие в общественной деятельности, активность гражданской позиции возможность реализации гражданских и политических прав, психологический стресс. В рамках концепции ситуационного предупреждения преступности связь преступности с условиями освещенности улицы, когда хорошая освещенность увеличивает риск обнаружения обстоятельств преступления и даже намерения его совершить, а также уменьшает страх и опасения граждан проявить свою гражданскую позицию, связана с несколькими допущениями. Так, ситуационный подход предполагает, что злоумышленник оценивает риск совершения преступления, прежде чем перейти к активной фазе правонарушения, что важнейшим атрибутом акта преступления является его скрытность.

---

<sup>1</sup> Atkins S., Sohail H., Storey A. The influence of street lighting on crime and fear of crime // Crime prevention unit paper. London: home office. 1991. № 28.

Фактор освещенности улицы имеет несколько градаций. Переход от одного уровня освещенности к другому имеет разный эффект на уровень правонарушений. Так, обеспечение освещенности мест ранее вообще не освещенных, приводит к гораздо большему уменьшению уровня правонарушений, чем дополнительная освещенность ранее уже имевших освещение мест.

**3. Образ** - способность проектных характеристик среды вселять уверенность в безопасности, а также смягчать элементы стигматизации среды. Так, проживание в общежитиях и «малосемейках» или в непрестижных районах обычно создает впечатление о низком качестве жизни, что, в свою очередь, накладывает отпечаток на мировоззрение жильцов, понижая легитимные компоненты самосознания. Принцип образа среды требует устранения знаков делинквенции, которые заключаются в самой среде - такие, как результаты вандализма, замусоренность, граффити и т. п. Требование большего внимания к пространственно-физическим образам делинквенции были выдвинуты в теории «разбитых окон» Вилсона и Келлинга.<sup>1</sup> Вилсон и Келлинг предполагали, что такие элементы социальной системы, как коммунитарный порядок, дезорганизация, микроправонарушения, проступки и незначительные акты делинквенции взаимосвязаны в развивающейся последовательности. Незначительные проступки влекут другие проступки часто более масштабные в аспекте обеспечения общественного порядка. Даже небольшой уровень средовой и поведенческой дезорганизации, которая остается без превентивных последствий, создает представление о том, что всем безразличен социальный и правовой порядок. Это представление приводит к еще более серьезным проступкам и правонарушениям. Таким образом, энвайронментальные последствия незначительных проступков имеют кумулятивный эффект на сообщество и социальный и правовой порядок.

---

<sup>1</sup> Wilson J. Q and Kelling G. L. Broken windows // The Atlantic Monthly. 1998. №211. Pp. 29–38.

**4. Микросреда** - другие свойства, связанные с безопасностью, такие, например, как близость к местам расположения правоохранительных органов, занятость производственных или бизнес-участков.

Ньюман предлагает несколько практических рекомендаций для архитектурного проектирования:

- **проектирование жилого домостроения** - необходимо сосредоточение элементов местожительства вокруг подъездного холла, внутреннего двора или рекреационной зоны. В этих относительно изолированных зонах обеспечивается наилучшая безопасность, где могут играть дети и подростки, где любой чужой человек немедленно может быть идентифицирован и может быть выяснено кто он, каковы его намерения и что он делает в данном месте. Эти относительно изолированные зоны создаются внутренними и внешними стенами зданий, созданием систем контроля доступа, воспринимаемыми ограждениями (декоративными оградками, кустарниковыми оградами);

- **проектирование систем взаимодействия соседей** - создание зон, которые, с одной стороны, являются местами общего пользования, но, с другой стороны, формируют у жильцов осознание частного интереса относительно этих зон. Вестибюли, придомовые парковочные места для машин, придомовые детские площадки, пешеходные дорожки должны быть спроектированы таким образом, чтобы связь жильцов домов с ними была гораздо большей, чем у постороннего человека возможности воспользоваться ими, чтобы жильцы осознавали свой частный интерес относительно этих территорий. Таким образом, создается ощущение территориальности и система неформального контроля;

- **проектирование улиц** должно стремиться к приданию улицам характера полупубличных мест как продолжения жилой зоны, как соединение их. Ограничение транзитного трафика, установка вдоль улицы скамеек, хорошее освещение, создание игровых зон около улиц,

формирование перцептуальной установки у прохожего, что эта улица имеет полупубличный характер;

- **обеспечение обзорности** достигается улучшением освещенности, устранением пространственно-физических барьеров для обзора, расположением мест общего пользования таким образом, чтобы они могли быть обозреваемыми со многих точек.

Можно заметить, что защитимое пространство не только не схоже с укрепленным местом, но в принципах построения даже противоположно ему. Если укрепленное место призвано максимально затруднить доступ любых лиц за исключением хозяев, то защитимое пространство, напротив, обеспечивает условия для обеспечения общественного порядка общественностью и жителями, неформального социального контроля за счет создание условия для нормальной жизнедеятельности и законопослушной оживленности. Такая оживленность, насыщенность пространства социальными связями и отношениями структурируются в территориальность, естественную обзорность и т.д.

## **Раздел 7. Местное самоуправление в условиях чрезвычайной ситуации.**

### **Правовая основа и направления деятельности**

Характерной чертой современной цивилизации является не только развитие и внедрение информационных систем и технологий в жизнь человечества, но и появление новых угроз, тесно связанных с развитием информационного общества. Появляются новые виды оружия, которые активно используются в современных конфликтах, каждый из которых может приобрести общемировое значение. Растет количество аварий и катастроф, уносящих тысячи человеческих жизней.

В результате чрезвычайных ситуаций, возникающих по техногенным причинам, гибнут люди, приходит в негодность имущество, загрязняется окружающая среда. Также чрезвычайные ситуации возникают как следствие стихийных бедствий, человечество, несмотря на большие успехи в науке и технике, еще не в состоянии предвидеть природные разрушительные явления, тем более вызываемые существенными изменениями климата. Достаточно указать на массовые лесные пожары, имеющие место во многих странах, в том числе в России. Это касается также наводнений, ураганов, снежных лавин, землетрясений и др.

Все это увеличивает роль разных уровней организаций власти в деле защиты населения от различных экстремальных ситуаций. Недавняя пандемия коронавируса продемонстрировала, какое значение имеет деятельность органов местного самоуправления в условиях чрезвычайной ситуации.

Конституция Российской Федерации в 8 главе формулирует основы создания, взаимодействия с органами власти и направления деятельности органов местного самоуправления.<sup>1</sup>

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций выделена в самостоятельное направление деятельности. В России были сформулированы и утверждены Президентом Российской Федерации «Основы государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года».<sup>2</sup>

В соответствии с этим документом «основными угрозами, влияющими на состояние защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, являются:

а) стихийные бедствия, в том числе вызванные глобальным изменением климата, активизацией геофизических и космогенных процессов;

б) техногенные аварии и катастрофы, в том числе вызванные ухудшением состояния объектов инфраструктуры, а также возникшие вследствие пожара или стихийного бедствия;

в) особо опасные инфекционные заболевания людей, животных и растений, в том числе связанные с увеличением интенсивности миграционных процессов и повышением уровня урбанизации».<sup>3</sup>

Основные направления деятельности органов местного самоуправления в экстремальных ситуациях очерчены в федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) глава 8 ст. 130-133.

<sup>2</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года утверждены Указом Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12.

<sup>3</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года утверждены Указом Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12.

самоуправления в Российской Федерации»: в статье 14 указывается «К вопросам местного значения...относятся... участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;... организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; (Дополнение пунктом - Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ) (В редакции Федерального закона от 05.04.2013 № 55-ФЗ); ...осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (Дополнение пунктом - Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ)».<sup>1</sup>

Таким образом, данным законом на органы местного самоуправления возложены задачи и функции в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения безопасности людей на водных объектах, а также задачи по созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, в каждом муниципальном образовании, что требует создания соответствующей нормативной и правовой базы, определяющей права, обязанности и ответственность участников правоотношений в муниципальных образованиях.

Еще одним нормативно-правовым актом регламентирующим деятельность органов местного самоуправления в чрезвычайных условиях является Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 03.07.2019) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В статье 11-й данного закона указываются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Гл.14.

местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В ней говорится: «Органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также подготовку населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

б) принимают решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям муниципального характера, организуют и осуществляют проведение эвакуационных мероприятий при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций;

в) осуществляют информирование населения о чрезвычайных ситуациях;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

и) вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

к) устанавливают местный уровень реагирования в порядке, установленном пунктом 8 статьи 4.1 настоящего Федерального закона;

л) участвуют в создании, эксплуатации и развитии системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»;

м) создают и поддерживают в постоянной готовности муниципальные системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях;

н) осуществляют сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

о) разрабатывают и утверждают планы действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территориях муниципальных образований;

п) устанавливают при ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального, регионального, межмуниципального и муниципального характера факты проживания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в жилых помещениях, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, нарушения условий их жизнедеятельности и утраты ими имущества в результате чрезвычайной ситуации»<sup>1</sup>.

Также, в законе указывается, что органы местного самоуправления должны содействовать федеральным органам исполнительной власти,

---

<sup>1</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023). Ст.11 п.2.

которые решают задачи защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, «в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций»<sup>1</sup>.

Таким образом, органам местного самоуправления отводится решающая роль на начальном этапе возникновения и развития чрезвычайной ситуации и организации защиты населения от ее последствий. Основные направления деятельности органов местного самоуправления в условиях возникновения и развития чрезвычайной ситуации можно разделить на 3 группы:

- предупреждение, профилактика возникновения ЧС;
- организация и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в целях защиты населения от ЧС;
- ликвидация последствий ЧС.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 было утверждено положение «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». В данном положении была дана классификация чрезвычайных ситуаций и определены силы, которыми устраняются те или иные ЧС:

- локального характера – силами и средствами организаций;
- муниципального характера – силами и средствами органов местного самоуправления;
- межмуниципального и регионального характера – силами и средствами органов местного самоуправления, органов исполнительной

---

<sup>1</sup> Там же Ст.11 п.2.1

власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации;

- межрегионального и федерального характера – силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации.

При недостаточности указанных сил и средств привлекаются в установленном порядке силы и средства федеральных органов исполнительной власти.<sup>1</sup>

Объектом нашего исследования являются чрезвычайные ситуации (ЧС) локального и муниципального характера, в результате которых «территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей, не выходит за пределы одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей».<sup>2</sup>

Соответственно под предупреждением чрезвычайных ситуаций мы понимаем комплекс мероприятий, который проводится заблаговременно и направлен на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС), а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Для предупреждения, профилактики возникновения экстремальных ситуаций, организации аварийно-спасательных работ в чрезвычайных условиях создана единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

---

<sup>1</sup> О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Положение утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794.

<sup>2</sup> См. Методические рекомендации по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций. М. МЧС. 2015. С.11.

Порядок организации деятельности органов РСЧС в зависимости от обстановки, прогнозирования угрозы ЧС и возникновения ЧС рассчитан на различные режимы: *повседневной деятельности, повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.*

В соответствии со статьей 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» при отсутствии угрозы возникновения ЧС на объектах, территориях или акваториях органы управления и силы РСЧС функционируют в режиме повседневной деятельности.

При введении режима повышенной готовности органами управления муниципальных звеньев территориальных подразделений РСЧС субъектов Российской Федерации проводятся мероприятия, направленные на «оповещение руководящего состава муниципального образования и субъекта РФ, органов управления и сил федеральных подразделений единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и населения муниципального образования об угрозе возникновения ЧС и порядке действий населения при возникновении ЧС; осуществляется сбор информации для защиты населения и территорий от ЧС; усиливается наблюдение и контроль гидрометеорологической обстановки в зоне прогнозируемой ЧС; определяются мероприятия, которые необходимо провести для предупреждения или снижения воздействия от ЧС; при необходимости организуется круглосуточное дежурство руководителей и должностных лиц органов управления и сил муниципального образования; развертывание эвакоорганов и организация проведения эвакуации населения, материальных и культурных ценностей из зоны возможной ЧС; приводятся в готовность лечебно-профилактические учреждения муниципального образования к приему пострадавших и оказанию им всех видов медицинской

помощи; проводится подготовка (при необходимости) к развертыванию приемных эвакуационных пунктов в местах размещения эвакуируемых».<sup>1</sup>

При введении режима чрезвычайной ситуации органами управления, силами муниципальных звеньев РСЧС выполняются такие мероприятия, как «принятие решения главой муниципального образования о введении для органов управления и сил муниципального звена РСЧС режима чрезвычайной ситуации; проведение заседания комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (ЧС и ОПБ); принятие комиссией по ЧС и ОПБ решения на ликвидацию ЧС; введение местного уровня реагирования – при ликвидации ЧС силами и средствами организаций и органа местного самоуправления, если зона ЧС находится в пределах территории муниципального района (городского округа); привлечение сил и средств муниципального звена ТП РСЧС к ликвидации ЧС; введение круглосуточного дежурства руководителей и должностных лиц органов управления и сил муниципального образования; развертывание пунктов временного размещения (длительного проживания) населения и организация в них первоочередного жизнеобеспечения. Проведение эвакуации населения, материальных и культурных ценностей; выполнение мероприятий по бесперебойному снабжению материально-техническими средствами формирований, участвующих в проведении аварийно-спасательных работ; выполнение мероприятий по обеспечению населения продовольствием и предметами первой необходимости; организация охраны общественного порядка в зоне ЧС; организация первоочередного обеспечения пострадавшего населения».<sup>2</sup>

В соответствии с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (п. 32) руководство

---

<sup>1</sup> См. Методические рекомендации по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций. М. МЧС. 2015. С.11.

<sup>2</sup> Там же С.12.

силами и средствами, привлеченными к ликвидации чрезвычайных ситуаций, и организацию их взаимодействия осуществляют действующие по принципу единоначалия руководители работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций.<sup>1</sup>

Руководители работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, на территориях которых возникла чрезвычайная ситуация, устанавливают границы зоны чрезвычайной ситуации, порядок и особенности действий по ее локализации, а также принимают решения по проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В случае крайней необходимости руководители работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций могут самостоятельно принимать решения «по следующим вопросам:

- проведение эвакуационных мероприятий;
- остановка деятельности организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации;
- проведение аварийно-спасательных работ на объектах и территориях организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации;
- ограничение доступа людей в зону чрезвычайной ситуации;
- разбронирование в установленном порядке резервов материальных ресурсов организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением материальных ценностей государственного материального резерва;
- использование в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, средств связи и оповещения, транспортных средств и иного имущества организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации;

---

<sup>1</sup> О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 (с изменениями и дополнениями).

- привлечение к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, нештатных и общественных аварийно-спасательных формирований, а также спасателей, не входящих в состав указанных формирований».<sup>1</sup>

Данные решения, принятые в случае крайней необходимости, сразу же доводятся до соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

Министерство по чрезвычайным ситуациям РФ разработало методические рекомендации по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций, в которых был разработан примерный регламент действий органа местного самоуправления при возникновении чрезвычайных ситуаций муниципального характера.<sup>2</sup>

В этом регламенте определены задачи органов местного самоуправления по защите населения в условиях ЧС:

« - обеспечение безопасности и условий нормальной жизнедеятельности населения, функционирования социально-экономического комплекса и инфраструктуры;

- организация и осуществление комплексной защиты населения и территории при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- обеспечение деятельности органов управления и сил, привлекаемых к ликвидации чрезвычайных или кризисных ситуаций органа местного самоуправления;

- организация взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по субъекту РФ и организациями при ликвидации чрезвычайных ситуаций;

---

<sup>1</sup> См. Методические рекомендации по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций. М. МЧС. 2015. С.21.

<sup>2</sup> См. Методические рекомендации по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций. М. МЧС. 2015. С.42.

- организация ликвидации чрезвычайных ситуаций».<sup>1</sup>

В рекомендациях показан порядок действий Главы органа местного самоуправления (председателя КЧС и ОПБ) при ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, в методических рекомендациях, рассматриваются порядок и особенности ликвидации некоторых видов ЧС: землетрясений, наводнений, лесных пожаров, радиационных аварий, террористических актов и др.

Однако, надо отметить, что несмотря на всю важность и полезность данных рекомендаций в них даны только самые общие сведения, не учитываются и не могут учитываться особенности борьбы с конкретными видами ЧС, региональные аспекты деятельности органов местного самоуправления при ликвидации ЧС. Это наглядно было выявлено в ходе борьбы с пандемией коронавируса в 2020-2022 гг.

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 и борьбы с пандемией в субъектах Российской Федерации активно использовались ресурсы органов местного самоуправления, тесно взаимодействовавших с органами региональной власти.

Кроме того, органы местного самоуправления сами организовывали противоэпидемические мероприятия в рамках полномочий по борьбе с COVID-19; они организовывали дезинфекционные мероприятия, проводили информационную работу с населением, участвовали в контроле за прибывающими в муниципальные образования гражданами, осуществляли взаимодействие с общественными организациями, а также использовали финансовые возможности муниципалитета для поддержки малого и среднего предпринимательства.

На муниципальном уровне во всех субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления принимали участие и организовывали следующие мероприятия:

---

<sup>1</sup> Там же.

- проводили дезинфекционную обработку общественных пространств, дворов, общественного транспорта;
- вели информационно-агитационную работу с гражданами, готовили различные информационные материалы по соблюдению масочного режима, осуществляли пропаганду соблюдения режима самоизоляции, наблюдение за здоровьем пожилых граждан;
- осуществляли контроль за нанесением разметки в точках розничной торговли;
- организовывали отсрочку платежей по местным налогам, за аренду муниципального имущества;
- вели мониторинг трудоустройства в рамках муниципалитета.

В крупных городах, в рамках противоковидных мероприятий усилилось внимание к информатизации производственных процессов, дистанционным формам трудовой деятельности; так работа представительных органов муниципальных образований велась с использованием технологий видеоконференцсвязи, в образовательных организациях, школах и вузах, также вводились дистанционные формы обучения.

В отдельных регионах региональные власти и муниципальные образования вводили ограничения на допуск граждан в общественные места. Так, в Республике Татарстан были введены проверки QR – кодов у граждан при входе в торговые центры, был введен масочный режим в общественном транспорте.

В то же время применение мер ответственности за нарушения противозидемического режима относилось к компетенции органов региональной власти.

Одним из важных вопросов, затруднявших проведение антиковидных мероприятий и оказание помощи гражданам, являлось отсутствие у органов местного самоуправления доступа к информационным базам данных пенсионного фонда и налоговой службы России, что снижало эффективность

и полноту применения мер поддержки жителей или качество ограничительных мер.

Другой проблемой, возникшей в ходе эпидемии, являлось отсутствие возможности у органов местного самоуправления гарантировать право детей на школьное образование, так как введение дистанционного обучения предполагало наличие у обучаемых компьютеров, ноутбуков и т.д. Вместе с тем не все школьники имели компьютеры, а муниципальные органы не во всех регионах могли предоставить им компьютерную технику. Лишь некоторые регионы и муниципальные образования (например, Республики Якутия, Татарстан и Крым) приняли решение о выдаче во временное пользование компьютерной техники детям из малоимущих семей.

Широкое освещение в средствах массовой информации получили примеры выдачи взамен горячего питания продуктовых наборов детям из малоимущих семей, не посещающих образовательные учреждения (Рязань, Омск). Однако отсутствие единого стандарта обеспечения продуктами питания приводило к тому, что продовольственное снабжение в разных местах существенно отличалось. Что могло привести к потере качества питания детей.

На проведение работы органов местного самоуправления по борьбе с COVID-19 направлялись средства муниципальных резервных фондов, предусмотренные на финансирование непредвиденных расходов. В то же время такие статьи расходов в основном имелись в крупных городах и районах. Опыт 2010, 2019 годов по ликвидации пожаров и наводнений в отдельных регионах показал, что резервных фондов местных администраций на преодоление всех последствий катаклизмов не хватает, однако, в начале ЧС эти средства помогали людям продержаться до начала федерального и регионального финансирования.

На региональном уровне многие субъекты Российской Федерации приняли решение о приоритетном предоставлении финансовой поддержки местным бюджетам непосредственно на борьбу с COVID-19.

Достаточно просто казалось бы перенаправить средства, запланированные на проведение в 2020 году различных культурных, спортивных и массовых мероприятий, на борьбу с инфекцией. Однако, бюрократические согласования и пересмотр муниципальных программ сложно сделать оперативно. В результате этого зачастую источником оперативного финансирования борьбы с эпидемией являлись муниципальные программы благоустройства, развития ЖКХ и общественного транспорта.

Например, вместо ремонта остановки общественного транспорта или благоустройства дворовой территории в 2020 году муниципалитет должен был проводить регулярную дезинфекцию этой остановки и прилегающего дорожного полотна. В связи с этим были существенно сокращены мероприятия по муниципальным программам, связанным с благоустройством общественных пространств и транспорта.

Вывод, который можно сделать в этом конкретном случае - это необходимость наделения органов местного самоуправления полномочиями по проведению дезинфекции, чтобы в дальнейшем не возникало вопроса о нецелевом характере использования средств.

В ряде субъектов федерации (Калмыкия, Удмуртия, Чувашия, Якутия, Алтайский и Ставропольских края) выделялись дополнительные субсидии муниципальным образованиям на проведение противоэпидемических мероприятий. Однако, надо иметь ввиду, что в первую очередь региональные резервные фонды направлялись на подготовку медицинских учреждений к борьбе с коронавирусом, на тестирование и лечение пострадавших людей.

В большинстве случаев для поддержания стабильности региональных экономик проводилось перераспределение бюджетных средств и пересмотр региональных и муниципальных программ, уменьшение финансирования по отдельным мероприятиям. Такое перераспределение повлияло на ход реализации национальных и региональных проектов, для которых государственные и муниципальные программы являлись основными инструментами финансирования. В том числе это перераспределение

затронуло региональные проекты по направлению «Здравоохранение» как наиболее близкие по тематике. В данном случае проект «Здравоохранение» финансируется не только по федеральному бюджету, но и за счет средств территориального фонда общего медицинского страхования, а также за счет части налоговых и неналоговых доходов региона. Отметим, что в период пандемии внимание к этой сфере было усилено, увеличено её финансирование не только в федеральном режиме, но также были сделаны дополнительные выплаты медикам, работающим в красной зоне, из средств регионального бюджета. Учтем, что регионы в период COVID–19 не могли собрать в запланированном объеме свои налоговые и неналоговые доходы, которые обеспечивает экономика, во многом приостановленная и сама нуждающаяся в государственной поддержке. При одновременном падении доходов и росте расходов на борьбу с COVID–19 и с его «экономическими» последствиями, даже с учетом весомой федеральной помощи (65 млрд. рублей в два транша), по итогам 2020 года региональное исполнение национального проекта «Здравоохранение» значительно отличалось от запланированного и по форме, и по содержанию.

Ещё одним важным вопросом по итогам пандемии может стать изменение приоритетов по проектам повышения производительности труда и занятости.

В период чрезвычайной ситуации важно сохранение рабочих мест как таковых, а не вопросы модернизации рабочих пространств и технологических процессов (что финансировалось по региональным проектам). Граждане, потерявшие работу в период пандемии, увеличили нагрузку на службы занятости, причем прогнозировалось снижение финансовых запросов и готовность работать на неквалифицированной работе в удаленной форме. Большое значение в этих условиях приобретает реализация региональных проектов, которые связаны с модернизацией работы служб занятости.

Надо отметить, что данные, полученные от органов местного самоуправления, показывают, что в условиях пандемии сложно соблюдать правила участия населения в решении вопросов местного значения. Так как, суть решения данных вопросов состоит в личной встрече граждан и представителей органов местного самоуправления, застройщиков и инвесторов, что не всегда возможно в период эпидемии. В этих условиях повышается значение использования цифровых технологий и видеотрансляций, в первую очередь, в работе представительных органов муниципальных образований. На такие проблемы указывали, например, советы муниципальных образований Республики Крым и Пермского края.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, о том, что усиливается роль и значение развития цифровой экономики, особенно в части модернизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, массового обучения населения работе с компьютером, а также использование цифровых технологий участия граждан в общественно-значимых мероприятиях и учета итогов дистанционных мероприятий в постановлениях органов публичной власти.

Таким образом, в период начала и обострения коронавирусной инфекции, особый удар приняли на себя муниципальные органы государственной власти, в задачи которых входило решение проблем, связанных с реформированием системы здравоохранения и подготовкой её к борьбе с инфекцией, поддержка малого и среднего бизнеса, недопущение массового распространения инфекции среди граждан.

В процессе борьбы с пандемией COVID-19 и устранения ее последствий активно применялись ресурсы муниципальных органов в координации с региональными органами власти и подразделениями органов исполнительной власти федерального уровня.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — Закон № 52-ФЗ) муниципальные органы самостоятельно

осуществляли функции по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения — дезинфекцию и доведение информации до граждан, надзор за приезжающими на территорию муниципального образования, координационную работу с общественными организациями.

Как показала практика, деятельность органов местного самоуправления в условиях пандемии (COVID-19) оказала влияние на управленческую деятельность как органов государственной власти, так и местного самоуправления.

Именно в период эпидемии четко проявилась необходимость принятия конкретных решений, связанных с санитарно-эпидемиологическим благополучием населения, на местном уровне, что может быть актуальным направлением дальнейшего развития законодательства в рассматриваемой области. Представляется обоснованным внести в законодательство изменения и наделить муниципальные органы полномочиями, которые помогут предоставить гражданам должное санитарное и эпидемиологическое благополучие.

К таким полномочиям органов местного самоуправления следует отнести:

«а) информирование населения муниципального образования о риске возникновения заболеваний, угрожающих окружающим, в муниципальном образовании;

б) пропаганду донации среди граждан;

в) проведение мероприятий по предупреждению опасных ситуаций, предоставление гражданам информации о санитарной и эпидемиологической обстановке;

г) организацию в границах муниципальной территории профилактических мероприятий по недопущению болезней, направление населения к здоровому образу жизни согласно региональному закону».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Матвеева, М. С. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и деятельность органов местного самоуправления в условиях пандемии COVID-19. Текст:

Таким образом, роль органов местного самоуправления в условиях ЧС достаточно велика, однако, как мы видим, нормативно-правовая основа деятельности МСУ в условиях ЧС недостаточно разработана, довольно абстрактна и должна быть доработана на основании данных, полученных в условиях пандемии COVID-19.

Белов Е.А.,

кандидат социологических наук, доцент

## **Раздел 8. Тенденции создания муниципальных органов охраны общественного порядка**

Термин «муниципальная милиция» имеет, как исторические, так и терминологические основания для использования в научном дискурсе. С середины XV века в средневековой Европе милицией назывались отряды ополчения из местного населения, которые созывались преимущественно в период вражеских нападений. В России милицией называлось земское войско, существовавшее в 1806-1807 годах и созданное для помощи регулярной армии. Термин «полиция» - это греческое слово (*politeia*). Оно использовалось для определения различных государственных дел. Представляется целесообразным отметить, что полиция решает государственные задачи (является элементом государственного управления), а милиция - местные (является элементом местного самоуправления). Для Российской Федерации характерно, что в первом случае это федеральный уровень, а во втором - муниципальный.

Учрежденная Петром Первым в 1718 году полиция стала одним из главных орудий государственной власти. Можно заметить, что вся государственная политика в петровский период ориентирована на

---

непосредственный // Молодой ученый. 2023. № 20 (467). С. 565-567. URL: <https://moluch.ru/archive/467/102867/> (дата обращения: 27.09.2023).

централизацию верховной власти. Обращение к идеям местного самоуправления, в том числе в сфере охраны порядка, чаще всего относят к реформам Екатерины II. Разделив империю на губернии и уезды, поставив во главе губерний наместников и создав органы местного самоуправления, где заседали наряду с коренными чиновниками и местные выборные люди, Екатерина стремилась провести принцип децентрализации власти и создать отдельные самоуправляющиеся единицы на местах. В статьях Жалованной Грамоты городам<sup>1</sup> впервые устанавливалось в русском городе сословное «общество градское», которое должно было включать в себя всю совокупность постоянного населения города, и принадлежность к которому обуславливалась не сословным положением, а известным имущественным цензом. Общество градское должно было избирать из своего состава сословную думу, которой вверялось заведование городским хозяйством. Общая дума избирала затем из своей среды так называемую шестигласную думу, на долю которой выпадала наиболее интенсивная деятельность по заведованию текущими городскими делами. В состав этого учреждения входили городской голова и шесть гласных, по одному от каждого из шести разрядов городского общества. Ведению шестигласной думы подлежал тот же круг дел, что и для общей думы, разница состояла лишь в том, что последняя собиралась для рассмотрения более сложных и трудных вопросов, а первая учреждалась для повседневного отправления текущих дел. По ст. 167 Городового Положения предметы ведения думы распределены по восьми рубрикам:

- прокормление и содержание городских жителей;
- предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями;
- сохранение в городе мира, тишины и согласия;

---

<sup>1</sup> Жалованные грамоты дворянству и городам 1785 г. // Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина [Электронный ресурс]. URL: <http://музейреформ.рф/node/13637> (дата обращения: 03.05.2023).

- наблюдение порядка и благочиния;
- обеспечение города привозом необходимых припасов;
- охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов;
- приращение городских доходов;
- разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям.

Как видно из представленного перечня в компетенцию городских структур в той или иной степени входило решение вопросов охраны порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. На практике, однако, реализации этих функция была намного уже, чем было намечено в Городовом Положении. Хотя история местного самоуправления имеет периоды ослабления роли государства в решении местных вопросов, охраной общественного порядка преимущественно занимались государственные структуры. Само понятие «общественный порядок» впервые было введено Сводом законов Российской империи<sup>1</sup> в 1832 году. С 1 января 1835 года Свод законов был объявлен действующим источником права. Местные полицейские учреждения руководствовались Уставом благочиния и Указом «О средствах к исправлению полиции в городах». При этом по экспертному и общественному мнению в русской полицейской службе было мало специалистов, способных должным образом выполнять, возложенные на них обязанности.<sup>2</sup> Реформы, в свою очередь, расширяя функции полицейских управлений<sup>3</sup> полностью отрывали ее от народа.

---

<sup>1</sup> Свод законов Российской Империи. Издание в 16-ти томах. Том 14 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?empire> (дата обращения: 05.05.2023).

<sup>2</sup> Вериков В.В., Ярославцева Т.А. История взаимодействия органов общественного порядка с формированиями государственно-социального характера (XVII – XX вв.): монография. Хабаровск: Дальневосточный институт управления, 2022. 155 с.

<sup>3</sup> 9 сентября 1867 г. «Положение о корпусе жандармов», 15 ноября 1880 г. Указ императора «О соединении Департамента государственной полиции и полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции», 1 марта 1882 г. «Положение о негласном полицейском надзоре», 12 марта 1882 г. «Положение о полицейском надзоре» и т.п.

В начале XX в. уже чрезвычайно сложно или невозможно было надлежащим образом обеспечить охрану общественного порядка ввиду революционных настроений, что обусловило отказ передачи ряда полицейских функций на места. После революции 1917 года в системе правоохранительных органов проходили неоднократные реорганизации, но вплоть до 90-х годов прошлого столетия о муниципальной милиции речи не шло. На законодательном уровне закрепление вопросов охраны общественного порядка в качестве предмета ведения местного самоуправления произошло только в 1995 году, что отображено в шестой статье Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ.<sup>1</sup> Помимо непосредственной охраны общественного порядка к вопросам местного значения относится организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью. В 1996 году органам местного самоуправления в рекомендательной форме предписывалось создавать организационные, правовые и материальные условия для поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации, а также предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка. Данные положения отображены в Указе Президента России от 3 июня 1996 г. № 802.<sup>2</sup> Однако данная идея не была реализована в сколь-нибудь ощутимом объеме, а вся деятельность свелась к жилищному обеспечению сотрудников милиции, осуществляющих охрану общественного порядка.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (Статья 6, п. 8) // СПС «КонсультантПлюс»: ВерсияПроф.

<sup>2</sup> О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка: Указ Президента России от 3 июня 1996 г. N 802 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9453> (дата обращения: 11.01.2023).

С сентября 1998 года по июнь 2000 года в Российской Федерации проводился эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Начало этого эксперимента ознаменовалось Указом Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115,<sup>1</sup> а завершение - Указом Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011.<sup>2</sup> Согласно Положения о порядке проведения в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления был утвержден перечень субъектов РФ и муниципальных образований, на территориях которых проводится эксперимент:

- Республика Дагестан, Карабудахкентский район;
- Республика Карелия;
- Республика Северная Осетия - Алания, г. Владикавказ;
- Ставропольский край, г. Ставрополь;
- Астраханская область, Икрянинский район;
- Иркутская область, гг. Братск, Иркутск, Шелехов;
- Калининградская область, г. Балтийск;
- Новгородская область;
- Самарская область, г. Тольятти;
- Саратовская область.

По мнению большинства исследователей из-за несовершенства законодательства, организационных противоречий, проблем финансирования и т.п. идея создания муниципальных милицейских подразделений оказалась

---

<sup>1</sup> О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации общественного порядка органами местного самоуправления: Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115 [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=30197> (дата обращения: 14.03.2023).

<sup>2</sup> О завершении эксперимента по организации общественного порядка органами местного самоуправления: Указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/182225/> (дата обращения: 14.03.2023).

нереализованной в полном объеме.<sup>1</sup> Как отмечает Г.Г. Загайнова, хотя эксперимент и указал на несовершенство предложенной формы организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления, он выявил продуктивные ресурсы муниципальной милиции.<sup>2</sup> Наиболее явственно вопрос о целесообразности передачи муниципалитетам ряда правоохранительных задач, реализуемых МВД России, ставился при создании полиции в 2011 году.

В частности, первый заместитель председателя комитета Государственной думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству А.Г. Назаров предложил внести поправки в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части, касающейся урегулирования вопросов деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка. При этом уточнил, что данные нормы вступят в силу в сроки, указанные федеральным законом, регламентирующим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Соответственно, изначально должен быть принят профильный федеральный закон. Однако, по мнению депутата необходимо делегировать регионам право принимать собственные законы о создании местной милиции, что не препятствует дальнейшей разработке и внесению федерального закона о муниципальной милиции, а напротив, позволит накопить необходимую для этого нормотворческую и правоприменительную практику.<sup>3</sup>

Значительную сложность представляет определение полномочий муниципальных органов охраны общественного порядка. В литературе

---

<sup>1</sup> Волохов В.Н. Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы. М.: Издательство Главного архивного управления города Москвы, 2012. 568 с.

<sup>2</sup> Загайнова Г.Г. Муниципальная милиция (милиция общественной безопасности) – попытка конституционно-правового эксперимента // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 4. С 124 – 126.

<sup>3</sup> В российских регионах может появиться муниципальная милиция // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/society/24/11/2011/5703ef4c9a79477633d3a629> (дата обращения: 16.02.2023).

приводятся две отличные друг от друга модели муниципальных правоохранительных органов. Первая предусматривает трехуровневую структуру: полиция общедоверальная, органы охраны общественного порядка субъектов Российской Федерации и муниципальные органы охраны правопорядка. В таком случае на муниципальные органы должны быть возложены практически все нынешние полицейские функции. Вторая модель подразумевает, что муниципальные органы общественного порядка действуют не вместо органов полиции, а наряду с ними, но при четком разграничении компетенции, надлежащем контроле и в тесном взаимодействии. При таком положении муниципальные органы правопорядка будут выполнять лишь некоторые функции ныне действующей полиции общественной безопасности. Структура муниципальных органов охраны общественного порядка в данном случае будет соответствовать решаемым задачам.<sup>1</sup>

Следует отметить, что согласно ныне действующего Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>2</sup> в качестве вопросов местного значения выделяются:

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- организация дорожного движения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

---

<sup>1</sup> Тенденции создания и функционирования муниципальных органов охраны общественного порядка (на примере РТ) // Вестник КЮИ МВД РФ. Казань, 2021. № 1. С. 34-39.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»: ВерсияПроф.

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

Как видно из вышеотмеченного вопросы охраны общественного порядка являются одной из функций местного самоуправления. Хотя на сегодняшний день муниципалитетами она реализуется лишь частично или не реализуется вовсе. Структуры, носящие названия «муниципальная инспекция» и «муниципальная милиция (полиция)», существуют только в некоторых городах РФ:

- Ижевск (Республика Удмуртия);
- Златоуст (Челябинская область);
- Шахты (Ростовская область);
- Казань (Республика Татарстан).

Следует обратить внимание на то, что законодатель в качестве вопросов местного значения выделяется, как непосредственную охрану общественного порядка, так и создание условий для осуществления этой охраны. Как было отмечено ранее, деятельность по созданию условий для охраны правопорядка в том или ином объеме реализовалась в большинстве субъектов РФ. Однако, непосредственной охраной общественно порядка, включающей в себя профилактику и предупреждение противоправных деяний, всестороннее противодействие нарушителям общественного порядка, привлечение к ответственности и т. п. муниципалитеты фактически не занимались.

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального

образования. Как видим осуществления охраны общественного порядка это исключительное полномочие органов местного самоуправления. В тоже время, применительно к местному самоуправлению общественный порядок чаще всего понимается в узком смысле, как порядок в общественных местах. Дальше народных дружин, патрулирующих улицы, парки, скверы и т. п. видение общественного порядка в исполнении муниципальных органов не идет. Хотя в настоящее время отсутствует доктринальное закрепление данного феномена, под общественным порядком чаще всего понимают состояние соответствия общественных отношений, складывающихся в публичных (общественных) местах, требованиям норм права, культуры, морали, нравственности и т.п. Принимая во внимание, что охрана общественного порядка является важнейшей задачей полиции, можно было бы развести деятельность федеральных и муниципальных структур в контексте уголовно-правовой и культурно-нравственной парадигмы. Полиция не вправе реализовывать свои властные полномочия в сфере разрешения сугубо нравственных конфликтов, что может стать почвой для деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка. Общественный порядок самым непосредственным образом связан с общественным спокойствием граждан, которое основано на нормах морали и нравственности. В реальности, в зависимости от того, нарушается ли это спокойствие или нет, одни и те же действия, совершенные в неодинаковых условиях, будут влечь совершенно различные правовые последствия. Соответственно, в одном случае это должна стать задачей полиции, а в другом муниципальной милиции. Кроме того, общественный порядок, это динамический процесс. Он меняется в зависимости от возрастных, временных, общекультурным, социальных, экономических и иных параметров. Было бы рационально, чтобы граждане сами принимали участие в охране тех ценностей, которые для них имеют значение. В 2014 году в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект о создании муниципальных органов охраны общественного порядка, который

предусматривал не только передачу полномочий по охране общественного порядка на местный уровень, но и выборность местным населением руководителей муниципальной милиции, в том числе и участковых.<sup>1</sup> На Общероссийском конгрессе муниципальных образований в 2015 году так же было предложено возродить муниципальную милицию, которая должна помочь в борьбе с бытовой преступностью и оптимизировать формы охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий.<sup>2</sup> Однако вышеотмеченные и иные инициативы по созданию муниципальной милиции не были одобрены в Правительстве России.

В Российской Федерации есть примеры муниципальных образований, на территории которых создана и относительно успешно функционирует муниципальная милиция. На сотрудников муниципальной милиции возложены обязанности по обеспечению регионального законодательства об административных правонарушениях, в области благоустройства, по осуществлению контроля за организацией и проведением земляных работ, содержанием дворов, дорог. При этом сотрудники имеют все полномочия по осуществлению всех стадий юрисдикционного производства: от выявления факта правонарушения до наложения административного наказания.<sup>3</sup>

1 июля 2020 года в Конституцию Российской Федерации было внесено большое количество поправок. В частности они коснулись и 8 главы, Местное самоуправление. Так в прежней редакции статья 132.1. имела следующее содержание: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и

---

<sup>1</sup> О муниципальной милиции в Российской Федерации: проект Федерального закона № 621910-6 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 14.10.2014) [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/621910-6> (дата обращения: 20.10.2022).

<sup>2</sup> Конгресс муниципалов в Казани призвал на помощь милицию // Бизнес Online [Электронный ресурс]. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/145409> (дата обращения: 21.11.2022).

<sup>3</sup> Симонова М.А., Бачернихина М.В., Карпов О.В. Некоторые аспекты охраны общественного порядка на территориях муниципальных образований и перспективы формирования муниципальной милиции // Вестник Владимирского юридического института, 2019. №1 (50). С. 140-144.

исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Как видим, охрана общественного порядка - это конституционная функция органов местного самоуправления. В современной редакции из содержания статьи убрали «охрану общественного порядка» и вместо этого вопроса добавили обеспечение доступности медицинской помощи. Переориентировав тем самым муниципалов с охраны общественного порядка на обеспечение доступности медицинской помощи.

Возможно, в скором времени закон 131 утратит свою силу, как и предусмотрено в Законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».<sup>1</sup> В частности, это отображено в 89 статье данного документа: «Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признать утратившим силу с 1 января 2028 года. На момент написания монографии данный законопроект находился на рассмотрении Государственной Думы РФ во втором чтении. Примечательно то, что в данном законопроекте никаким образом не отмечены вопросы охраны общественного порядка силами местного самоуправления.

Для определения полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка необходимо разграничить вопросы государственного значения в сфере обеспечения правопорядка и соблюдения законности и вопросы местного значения. Вопросы охраны общественного порядка имеют местное значение лишь в том плане, что решаются на конкретной территории и данными субъектами местного самоуправления, несомненно, оставаясь при этом частью общегосударственного дела обеспечения правопорядка в стране. В научной литературе на этот счет

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Законопроект № 40361-8 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 01.10.2023).

высказываются различные точки зрения. В частности, А.М. Кононов считает, что в ведении государства должны быть сосредоточены вопросы стратегии, а в ведении муниципального образования — вопросы тактики охраны общественного порядка.<sup>1</sup>

Принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин регулируются Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ.<sup>2</sup> Согласно Ст. 6 данного нормативного акта органы местного самоуправления оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создают условия для деятельности народных дружин. История народных дружин начинается с Комиссий общественного порядка, которые были созданы в 1926 году и боролись с хулиганством и пьянством. Непосредственно Добровольные народные дружины были созданы в СССР в 1959 году в качестве организаций, оказывающих помощь государственным правоохранительным органам в охране общественного порядка. С развалом СССР в 1991 году деятельность народных дружин была приостановлена, а положительный опыт практически нивелирован. На сегодняшний день основными направлениями деятельности народных дружин являются:

- содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;
- участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

---

<sup>1</sup> Гончаров И.В., Журавлев Р.А. Правовые основы реализации органами местного самоуправления конституционной функции охраны общественного порядка // Труды Академии управления МВД России, 2016. № 3. С. 13 – 18.

<sup>2</sup> Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»: ВерсияПроф.

- распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Министерство внутренних дел РФ и территориальные отделы полиции в соответствии с Приказом МВД РФ № 599<sup>1</sup> и Приказом МВД РФ № 696<sup>2</sup> осуществляют контроль и организацию деятельности добровольных народных дружин, они ведут региональные реестры дружин на уровне Управлений внутренних дел РФ и занимаются развитием движения на местах через территориальные органы внутренних дел.

При наличии большого количества положительных отзывов о деятельности народных дружинников имеются и негативные отклики от сотрудников низовых служб (участковых уполномоченных полиции, сотрудников патрульной постовой службы полиции), которые непосредственно взаимодействуют с активистами ДНД. Помощь дружинников (особенно женщин) часто воспринимается ими как неэффективная. Многими отмечалась необходимость обеспечения безопасности дружинников при совместном патрулировании. Для патрульного или участкового наличие в рейде гражданских лиц, часто слабо подготовленных физически, воспринимается как лишняя нагрузка. Кроме того, часто указывается на слабую мотивацию дружинников в реальной помощи. Работа с дружинниками обуславливает необходимость ведения дополнительной документации.<sup>3</sup>

Следует отметить, что достаточно часто наблюдается уход муниципалитетов от принятия решений в сфере развития народных дружин

---

<sup>1</sup> О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 599 [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2014/08/29/druzhiny-dok.html> (дата обращения: 04.11.2023).

<sup>2</sup> Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы и по оказанию первой помощи: Приказ МВД РФ № 696 от 10 августа 2014 года [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2014/10/08/voprosi-dok.html> (дата обращения: 04.11.2023).

<sup>3</sup> Ходжаева Е. Возрождение ДНД (добровольных народных дружин) в России: пример навязанной сверху мобилизации // Журнал социальных исследований, 2019. № 11(3). С. 105–141.

либо стремление муниципальных органов переложить многие задачи на полицию. На сегодняшний день остается много вопросов по организации деятельности добровольных народных дружин и до конца не определено, как должен сочетаться механизм низовой мобилизации граждан с механизмом централизованного и властного создания данных структур.

Применительно к идее муниципальной милиции народные дружинники могут влиться в ее состав либо остаться самостоятельной силой. Важными вопросами являются добровольность и профессионализм. Необходимо различать статусы сотрудника полиции, сотрудника милиции и народного дружинника. Сотрудник полиции – это федеральный государственный служащий, профессионально выполняющий возложенные на него обязанности (имеющий соответствующие его должности знания, умения и навыки) и осуществляющий деятельность в интересах государства. Сотрудник муниципальной милиции, это муниципальный служащий, не имеющий специальной подготовки (применение огнестрельного оружия, знания оперативно-розыскной деятельности, составление процессуальных документов и т.п.), который действует в рамках конкретного поселения. Народный дружинник, это гражданин Российской Федерации, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка на добровольной основе в удобном для себя режиме.

В период начала реформ в ОВД и создания полиции неоднократно на высших уровнях государственного управления ставился вопрос о целесообразности передачи муниципалитетам ряда функций по охране общественного порядка. Так глава МВД Республики Татарстан Артём Валерьевич Хохорин предложил принять закон «О муниципальной милиции» в Татарстане и дать возможность субъектам РФ самим финансировать дополнительное число охранников порядка.<sup>1</sup> На что заместитель

---

<sup>1</sup> «Своя милиция»: первые комментарии [Электронный ресурс]. URL: [http://www.chelnyltd.ru/obshchestvo/%C2%ABsvoya\\_militsiya%C2%BB\\_pervie\\_kommentarii](http://www.chelnyltd.ru/obshchestvo/%C2%ABsvoya_militsiya%C2%BB_pervie_kommentarii) (Дата обращения: 27.12.2023).

председателя Комитета Госсовета РТ по законности и правопорядку Р.Г. Нугуманов заявил, что, хотя идея создания муниципальной милиции высказывается на различных уровнях, но без решения вопросов разграничения полномочий, ответственности, финансирования и т.п. она является малопродуктивной.<sup>1</sup>

Следует обратить внимание на то что, невзирая на существенные организационно-правовые трудности, в Республике Татарстан опытным путем формируется механизм взаимодействия полиции с общественностью. Так на этапе подготовки и проведения Тысячелетия Казани совместно с общественными организациями были проведены масштабные предупредительно-профилактические мероприятия, которые в конечном итоге позволили надлежащим образом обеспечивать общественный порядок. Наиболее рельефно формы и методы взаимодействия полиции с общественностью и волонтерскими организациями проявились, когда Республика Татарстан стала центром проведения крупных спортивных мероприятий (Всемирные студенческие игры в 2013 г., Чемпионат мира по водным видам спорта в 2015 г., Кубок Конфедераций в 2017 г., Чемпионат Мира по футболу в 2018 г.). Основываясь на принципе взаимной ответственности руководство Республики Татарстан и МВД России по Республике Татарстан стремится максимально использовать инициативность и заинтересованность общества и граждан в общественном порядке и общественной безопасности. Полиция Республики Татарстан использует, как уже наработанные различными регионами способы взаимодействия с общественностью так разрабатывает инновационные направления этой работы. Большое внимание уделяется институту наблюдателей от общественных организаций (общественные советы при территориальных органах внутренних дел). В работу данного органа включаются

---

<sup>1</sup> Быть ли муниципальной милиции? // Газета Республика Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <http://rt-online.ru/p-rubr-obsh-10125580/> (дата обращения: 22.09.2023).

представители различных конфессиональных групп и национальных диаспор.

Внедрение современных информационных и технических средств, позволяет создать систему непрерывного контакта и взаимного обмена информацией с населением. К ним относятся организация прямой «горячей линии» для населения с комплексным аналитическим сопровождением, разветвленная система видеомониторинга «Безопасный город» - с доступом населения к поступающей информации, электронные приемные правоохранительных органов, интегрированные в региональные и муниципальные системы электронного правительства. Татарстан выступает регионом внедрения пилотных информационно-технических систем в правоохранительной сфере.

На сегодняшний день в Казани реализуется пилотный проект по созданию жизнеспособных механизмов функционирования муниципальных органов охраны правопорядка. Одной из организационных форм муниципальных формирований по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности являются созданные на основе Закона Республики Татарстан от 25 апреля 2015 года N 33-ЗРТ<sup>1</sup> общественные пункты охраны порядка. Общественные пункты охраны порядка являются формой взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных и иных объединений, а также граждан в целях организации содействия органам государственной власти, органам местного самоуправления в решении задач по обеспечению общественного порядка. Муниципальным служащим делегированы некоторые полномочия полиции по привлечению граждан к административной ответственности. Они могут составлять протоколы за нарушения правил торговли, за самогонное вино в целях сбыта, нарушение

---

<sup>1</sup> Об общественных пунктах охраны порядка в Республике Татарстан: Закона Республики Татарстан от 25 апреля 2015 года N 33-ЗРТ [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/428550883> (дата обращения: 22.09.2023).

общественного порядка при посещении культурно-зрелищных мероприятий. Муниципалы привлекают к ответственности попрошайек, лиц, нарушающих тишину в ночное время, купающихся пьяными, тех, кто пристает к гражданам в общественных местах, нарушителей правил выгула собак. Кроме того, у муниципальной милиции есть право наказывать родителей, которые не заботятся о своих детях. Однако данные полномочия не подкреплены правом проверки документов и личного досмотра, а также полномочиями по задержанию правонарушителей. Соответственно, в данных условиях, выявившие нарушение муниципалы могут работать только во взаимодействии с сотрудниками полиции.<sup>1</sup>

Одним из ключевых вопросов функционирования муниципальных органов охраны общественного порядка является финансовая составляющая данного проекта. Вероятнее всего на начальном этапе невозможно будет обойтись без целевого финансирования из региональных и федеральных бюджетов, что предусматривает дополнительные статьи расходов. На сегодняшний день это является чрезвычайно сложным, но вложенные сейчас средства сторицей окупятся в будущем. Причем не столько в экономическом, сколько в социальном пространстве, т. к. через создание муниципальной милиции появится возможность развивать новые формы взаимодействия общества и органов власти, активно привлекать граждан к решению насущных местных проблем, что будет способствовать цементированию общества вокруг единых норм и ценностей.

Возможно, что проводимый в Республике Татарстан социальный эксперимент позволит апробировать различные инструменты взаимодействия государственных, муниципальных и общественных структур по созданию эффективной модели охраны общественного порядка. Хотя складывается впечатление, что на федеральном уровне нет нацеленности на то, чтобы часть

---

<sup>1</sup> Плотникова И. Рафил Нугуманов: «Полиция должна помогать, но главный по муниципальной милиции - это глава!» [Электронный ресурс]. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/32068> (дата обращения: 11.09.2023).

функций полиции передать на уровень муниципальной милиции. В тоже время большинство экспертов в сфере государственного строительства считают, что создание муниципальной милиции является неизбежным. Представляется, что опыт РТ позволит раскрыть потенциал муниципальных органов охраны порядка.

### **Заключение**

Еще на заре теоретико-правового осмысления местного самоуправления Просветители, размышляя об отношениях власти и народа, государства и местных сообществ, институтов самоуправления и городского населения идеализировали местное самоуправление рассматривая его как *civis republic* (гражданскую республику). Население в этом сообществе осуществляет власть на началах общего консенсуса. Человек в самоуправлении преследует политические цели, не свой материальный интерес, но общее благо. Эта идеальная модель отражала сильные позиции республиканизма в общественном сознании в 18-19 веках. Но развитие общества и государства с ориентацией на расширение индивидуальных прав и свобод привело к возникновению новой теоретико-правовой модели гражданина в структурах публичной власти. Индивидуализм, универсальный консьюмеризм, формирования базиса *Homo economicus* ("экономического человека") неизбежно трансформировали концепцию публичной власти, как она может быть реализована в местных сообществах. Идея местных сообществ как гражданских республик трансформировалась в идею распорядительной корпорации населения с акцентом на решение вопросов местного значения. Напряженный баланс этих двух теоретико-правовых подходов к местному самоуправлению как показывают разделы этой работы и определяет развитие институтов публичной власти на муниципальном уровне.

Это объясняет повышение значимости местного самоуправления в решении жизненно важных для населения вопросов. Муниципальные органы наделяются новыми полномочиями, население становится более требовательным к качеству решений органов публичной власти. Чтобы справляться с этими новыми вызовами важное значение в реформировании правовой системы уделяется расширению ресурсной обеспеченности муниципалитетов и предоставление большей самостоятельности. Тенденции децентрализации фискальной, административной и политической ответственности в решении вопросов местного значения отражают повышение степени демократичности в системе принятия решений структурами публичной власти на муниципальном уровне.

## Список источников

### Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). - М.: Издательство АСТ, 2023. 64 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003. № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.09.2023).
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.2021 № 116-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СПС КонсультантПлюс
4. О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.10.2020 № 347-ФЗ // СПС КонсультантПлюс
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СПС КонсультантПлюс
6. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС КонсультантПлюс
7. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2005 г. № 58-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС КонсультантПлюс.
8. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023).
9. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2023) // СПС КонсультантПлюс
10. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023; с изм. и доп., вступ. в силу с 15.08.2023) // СПС КонсультантПлюс.
11. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ // СПС ГАРАНТ.
12. О погребении и похоронном деле: Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ // СПС ГАРАНТ.
13. О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.09.2023).
14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Российская газета. 2017. № 71(7237).

15. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлен на совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ // Российская газета. 2019. № 98(7856).

16. О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших: Указ Президента РФ от 29 июня 1996 г. № 1001 // СПС ГАРАНТ.

17. О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка: Указ Президента России от 3 июня 1996 г. N 802 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9453> (дата обращения: 11.01.2023).

18. О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации общественного порядка органами местного самоуправления: Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115 [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=30197> (дата обращения: 14.03.2023).

19. О завершении эксперимента по организации общественного порядка органами местного самоуправления: Указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/182225/> (дата обращения: 14.03.2023).

20. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 № 703// Официальный интернет портал правовой информации: [сайт]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102161949](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102161949) (дата обращения: 25.10.2023).

21. По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита": Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. N 2-П // СПС Гарант.

22. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 15 января 2020 г. URL: Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.09.2023) Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 15 января 2020 г. URL: Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.09.2023).

23. Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 517-п // СПС Гарант.

24. Об общественных пунктах охраны порядка в Республике Татарстан: Закона Республики Татарстан от 25 апреля 2015 года № 33-ЗРТ

[Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/428550883> (дата обращения: 22.09.2023)

25. О государственной гражданской службе Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 16.01.2003 № 3-ЗРТ // СПС КонсультантПлюс.

26. Кодекс Республики Татарстан о муниципальной службе от 25.06.2013 №50-ЗРТ (ред. от 28.09.2023) // СПС КонсультантПлюс.

27. Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославии 1974 года. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=781> (дата обращения: 12.21.2023).

### Специальная литература:

1. Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3 – 6.

2. Андреева, М. В. Проблемы и перспективы развития сельского туризма в Вологодской области / М. В. Андреева, И. В. Крюкова // Вестник университета. – 2020. – № 11. – С. 67-73. – DOI 10.26425/1816-4277-2020-11-67-73. – EDN XKWMJR.

3. Бабаев В.К. Правотворчество. Общая теория права. Курс лекций. – Нижний Новгород, 1993. – 544 с.

4. Брезгин В.Б. Волостной суд сельской России // Современные исследования социальных проблем. 2012. №12(20). С. 1-32.

5. Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 113.

6. Вериков В.В., Ярославцева Т.А. История взаимодействия органов общественного порядка с формированиями государственно-социального характера (XVII – XX вв.): монография. Хабаровск: Дальневосточный институт управления, 2022. 155 с.

7. Волохов В.Н. Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы. М.: Издательство Главного архивного управления города Москвы, 2012. 568 с.

8. В ходе выступления перед участниками форума религиозных деятелей, проходившего параллельно саммиту «восьмерки» в России // Информационное телеграфное агентство России URL: <http://www.itar-tass.com/level2.html?NewsID =13643917&PageNum=29&fl=&fm =&fd=> (дата обращения: 18.07.2006).

9. Гретченко А.И. Ключевые проблемы местного самоуправления в России // Федерализм, 2017 (№3) URL: <https://federalizm.rea.ru/jour/article/view/110/111> (дата обращения: 25.10.2023).

10. Демократия в РФ: аксиологический подход// Политология. - <https://all-politologija.ru/knigi/cennostnye-orientiry-i-prioritety-v->

transformiruyushhemsya-mire/demokratiya-v-rf-aksiologicheskij-podход. (дата обращения 25.10.2023).

11. Джекобе Д. Закат Америки. Впереди Средневековые пер. с англ. В. Л. Глазычев. М.: Европа, 2006. 264 с.

12. Дридзе Т.М. Прогнозное проектирование в социальной сфере, как фактор ускорения социально-экономического и научно-технического прогресса: Теоретико-методологические проблемы социального прогнозирования. М.: Наука, 1994. 304 с.

13. Жалованные грамоты дворянству и городам 1785 г. // Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина [Электронный ресурс]. URL: <http://музейреформ.рф/node/13637> (дата обращения: 03.05.2023).

14. Загайнова Г.Г. Муниципальная милиция (милиция общественной безопасности) – попытка конституционно-правового эксперимента // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 4. С 124 – 126.

15. Зеньковский В. Русские мыслители и Европа // Библиотека Гумер – гуманитарные науки. URL: [http://www.gumer.info/bogoslov\\_Buks/Philos/Zenk/03.php](http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/Zenk/03.php) (дата обращения: 2.01.2019).

16. Кабанов В. В. Крестьянская община и кооперация России XX века / РАН. Ин-т российской истории. М., 1997. 155 с.

17. Кабашов С.Ю., Гимаев И.Р., Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / под ред. В. В. Еремяна. Уфа: Гилем, 2016.

18. Казанцева О.Л. Муниципальное нормотворчество: состояние, проблемы и перспективы развития // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2015. №3 (44). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnoe-normotvorchestvo-sostoyanie-problemy-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 20.10.2023).

19. Кареев Д.А., Коробова А.П. О принципе взаимодействия государственной гражданской службы и муниципальной службы в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11.

20. Ковалевский М.М. Современный обычай и древний закон. Обычное право осетин в историко-сравнительном освещении». В 2 т. М., 1890.

21. Комлев Е.Ю. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы в контексте постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13.02.2020 № 8-П // в сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. сборник научных статей по итогам III Всероссийской (Национальной) научно-практической конференции, посвященной Дню местного самоуправления. Стерлитамак, 2020. С. 7-12.

22. Коротаев А.В. Государства развиваются так же, как биологические виды//<http://ethology.ru/interview/?id=182>. (дата обращения: 20.11.2010).

23. Корсун К.И. Местное самоуправление после поправок в конституцию российской федерации 2020 года: курс на взаимодействие с государственной властью или встраивание в ее вертикаль? URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-posle-popravok-v-konstitutsiyu-rossiyskoy-federatsii-2020-goda-kurs-na-vzaimodeystvie-s-gosudarstvennoy> (дата обращения: 17.09.2023).

24. Лаврентьевская летопись. Л.5. URL: [https://expositions.nlr.ru/Laurentian/Codex/\\_Project/page\\_Show.php?list=15&n=9](https://expositions.nlr.ru/Laurentian/Codex/_Project/page_Show.php?list=15&n=9) (дата обращения: 12.21.2023).

25. Латыпова Н.С. Исторический опыт развития местного самоуправления в России // Образование и проблемы развития общества. 2019. № 2 (8). С. 35.

26. Лахтина Т.А. Роль местного самоуправления в системе публичной власти // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2017. № 6. С. 119.

27. Леонтович Ф.И. Адамы кавказских горцев: Материалы по обычному праву Северного и Восточного Кавказа. Вып.1. Одесса, 1882. 437 с.; Вып.2. Одесса, 1883. 396 с.

28. «Ливан теперь самостоятельным государством не является». Как США и Сирия лишили Бейрут независимости. URL:[http://www.gazeta.ru/arabian\\_spring/lebanon\\_1.shtml](http://www.gazeta.ru/arabian_spring/lebanon_1.shtml) (дата обращения: 23.02.2023).

29. Миненко Н.А. Русская крестьянская община в Западной Сибири. XVIII - первая половина XIX века / под ред. А.П. Деревянко. Новосибирск: Изд-во Новосибирского университета, 1991. 265 с.

30. Мисроков З.Х. Адат и шариат в российской правовой системе: Исторические судьбы юридического плюрализма на Северном Кавказе. – М.: МГУ. 2002. – 256 с.

31. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII-начало XX в.): Генезис личности, демократии, семьи, гражданского общества и правового государства: В 2 т.. СПб.: Дмитрий Буланин, 1999.

32. Методические рекомендации по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций. - М. МЧС. 2015.

33. Набиев Р.Ф. Понятие «Родина» и мир-системный подход в изучении истории // Идея родной земли и модернизация общественного сознания: материалы международной конференции / сост. А. Шарип, А. Байгаж. Алматы: Arna-B, 2019. С.122-129.

34. Обзор практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов за 2022 год//[http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-federalnogo-registra-municipalnyh-normativnyh-pravovyh-aktov-za-2022-god](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-federalnogo-registra-municipalnyh-normativnyh-pravovyh-aktov-za-2022-god)

35. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.

36. Отчет о работе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного значения и аппарата Комитета в период весенней сессии 2020 года URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Otchet-o-rabote-Komiteta-i-ego-Apparata/item/23055488> (дата обращения: 05.08.2023).

37. Петросян Д.И. Представления жителей Владимира о роли некоммерческих организаций в решении проблем местного сообщества // Сибирский социум. 2019. № 4. С. 53-65.

38. Пузиков, Р. В. Нормотворческая деятельность муниципальных органов власти: теоретико-правовые аспекты / Р. В. Пузиков, В. Ю. Чехов // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 11(179). – С. 26-28. – EDN UCIWDC.

39. Путин В.: Общество должно быть готово к использованию демократических механизмов // Интернет-портал «Российской газеты»/ URL: <https://rg.ru/2012/02/06/demokratia.html> (дата обращения: 25.10.2023).

40. Рудыновский Н. Устройство военных поселений (Из записок отставного майора А. П. Рудыновского). 1820—1821 гг. // Русская старина. 1873. Т. 8. № 10. С. 594-596.

41. Свод законов Российской Империи. Издание в 16-ти томах. Том 14 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?empire> (дата обращения: 05.05.2023).

42. Симонова М.А., Бачернихина М.В., Карпов О.В. Некоторые аспекты охраны общественного порядка на территориях муниципальных образований и перспективы формирования муниципальной милиции // Вестник Владимирского юридического института, 2019. №1 (50). С. 140-144.

43. Слепцов А.Н., Иванова И.А. Устойчивое развитие малочисленных народов Арктики: вызовы времени и реформы. IV Роббековские чтения. Якутск. 2022. С. 348-358.

44. Слесарева Е.Н. Муниципальные общедоступные библиотеки в условиях реформирования местного самоуправления / Е. Н. Слесарева // Научная палитра. – 2017. – № 3(17). – С. 1. – EDN ZMNYRX.

45. Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 35-41. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041.

46. Толковый словарь С.И. Ожегова: Электронный ресурс <https://onlinedic.net/ozhegov/page/word33049.php>.

47. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2018.

48. Уотсон Р. Файлы будущего: история следующих 50 лет. Москва: Эксмо, 2009. 350 с.

49. Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. – Казань: КЮИ МВД России, 2007.

50. Фурсов А. Мир ломается. Что дальше? URL: <http://yandex.ru/video/preview/11961212937865708279> (дата обращения: 12.12.2022).

51. Чамбал, Л. А. Роль местного самоуправления в развитии туризма региона / Л. А. Чамбал // Вестник науки. – 2020. – Т. 4, № 11(32). – С. 38-43. – EDN NWLLAH.

52. Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю. Тенденции развития местного самоуправления в свете реформирования конституционной модели Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2020(7). С. 76-81.

53. Электронная еврейская библиотека. URL:<https://eleven.co.il/jews-of-russia/until-poland-partitions/11902/> (дата обращения: 12.12.2022).

### **Источники на иностранном языке**

1. Angel S. Discouraging Crime Through City Planning. - Berkeley, CA: Center for Planning and Development Research, University of California at Berkeley. 1968.

2. Atkins S., Sohail H., Storey A. The influence of street lighting on crime and fear of crime // Crime prevention unit paper. London: home office. 1991. № 28.

3. Brown B. B. and Altman I. Territoriality and residential crime: a conceptual framework, // Brantingham P. J. and Brantingham P. L. (eds), Environmental Criminology, Sage: Beverly Hills, CA. 1981. P. 55–76.

4. Jeffrey C.R. Crime Prevention Through Environmental Design. - Sage: Beverly Hills. CA., 1977.

5. Jefferey. C. Ray Behavior Control Techniques and Criminology: 1975–2075. - Ecology Youth Development Workshop. University of Hawaii School of Social Work, Honolulu, 1975.

6. Greene F.V. (Francis Vinton). Sketches of army life in Russia by 1850-1921. Oxford University, 1881. 341 p.

7. Crowe T. Crime Prevention Through Environmental Design. - Butterworth-Heinemann, Boston, MA, - 2000.

8. Crowe T.D. Crime prevention through environmental design schools demonstration plan. Broward County, Florida Westinghouse Electric Corp., 1976.

9. Clarke R. V. G., Mayhew Patricia Designing out crime. H.M.S.O., 1980.

10. Mayhew P. Crime in public view: Surveillance and crime prevention // Brantingham P. J., Brantingham P. L. (eds), Environmental Criminology. Sage: Beverly Hills, CA. 1981.

11. Newman O. Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design, Macmillan: N.Y. 1989.

12. Wilson James Q., Kelling George L. Broken Windows: The police and neighborhood safety // Atlantic Monthly - March, 1982. <http://www.theatlantic.com/politics/crime/windows.htm>>.

13. Wood Elizabeth. Social Aspects of Housing in Urban Development // ST/SOA/71, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. - New York, 1967.