

*На правах рукописи*

**Гаджиев Алисултан Шамсулаевич**

**РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ  
ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Махачкала – 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Заслуженный деятель науки Республики Дагестан, Заслуженный юрист Республики Дагестан  
**Магомедов Шихтимер Баширович**

**Официальные оппоненты:** **Дроздова Александра Михайловна**, доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказский государственный технический университет», профессор кафедры государственно-правовых дисциплин

**Баженова Ольга Ивановна**, кандидат юридических наук, доцент ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова», доцент кафедры конституционного и муниципального права

**Ведущая организация –** ФГБОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина»

Защита состоится «21» мая 2012 г. в 16-00 на заседании диссертационного совета Д. 212.053.07 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Дагестанский государственный университет» по адресу: 367025, Махачкала, ул. Коркмасова, д. 8, конференц-зал юридического факультета, ауд.85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет». Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Дагестанского государственного университета <http://www.dgu.ru>

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент**

**Азизова В.Т.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Радикальные экономические, политические и социальные реформы, начатые в Российской Федерации в 1990-е годы и продолжающиеся до настоящего времени, привели к целому ряду серьезных отклонений: к развитию криминальной ситуации, обострению межнациональных отношений и возникновению конфликтов на межнациональной почве, обострению сепаратистских настроений, возникновению террористических угроз и т.д. Наиболее остро дестабилизация обстановки проявляется в республиках Северного Кавказа. Такое положение, создающее реальную угрозу личной и общественной безопасности, в значительной степени усложняет процесс поступательного общественного и государственного развития, препятствует созданию условий для достойной жизни граждан, реализации их прав и свобод как конечной цели деятельности публичной власти.

Все это ставит перед Россией важнейшую задачу – повысить эффективность системы обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка (гармонично и неразрывно связанных между собой явлений), привести ее в соответствие с современными потребностями личности, общества и государства. Одним из элементов такой системы является местное самоуправление.

Несмотря на конституционное признание необходимости участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка (ч. 1 ст. 132 Конституции России<sup>1</sup>) местное самоуправление (муниципальные образования в лице действующих от их имени органов) так и не стало активно действующим субъектом в данной области. В результате принятия в 2011 г. Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>2</sup> была разрушена сложившаяся ранее система милиции, в рамках которой муниципальным образованиям предоставлялись возможности, пусть и весьма небольшие, воздействия на состояние общественного порядка в пределах своей территории. Закрепленной в Федеральном законе от 6

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления) нормы об организации на территории муниципальных районов и городских округов муниципальной милиции без определения правового статуса таковой явно недостаточно.

Свидетельствует ли это о явном нежелании государства ввести в систему охраны общественного порядка местное самоуправление? Или такая «нерасторопность» законодателя вызвана сложностями в определении места муниципальной милиции и местного самоуправления в целом в данной системе? По-видимому, не следует отрицать ни того, ни другого.

Вместе с тем признание местного самоуправления в качестве неотъемлемого института современного демократического государства, максимальная приближенность муниципальной власти к населению и обусловленные этим обстоятельством возможности по созданию условий личного и общественного спокойствия на территориях проживания граждан позволяют вести речь о серьезном потенциале местного самоуправления в обеспечении охраны общественного порядка. Его неиспользование не только негативно отражается на состоянии общественного порядка отдельных территорий и государства в целом, но и тормозит процесс выстраивания диалога между личностью (обществом) и государством, внедрения начал партнерства во взаимоотношениях между ними.

В этих условиях проблема выявления роли и значимости местного самоуправления в охране общественного порядка в Российской Федерации приобретает особую актуальность. В настоящее время назрела необходимость систематизации и переработки накопленных научных знаний и представлений, уточнения определения понятия охраны общественного порядка, а также системы ее осуществления, в том числе через институты местного самоуправления. Необходимо определить значение местного самоуправления для обеспечения охраны общественного порядка, формы осуществления им данной функции и перспективы

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

их использования. Все это предопределило выбор темы исследования.

**Степень научной разработанности темы и теоретическая база исследования.** Конституционное признание за местным самоуправлением функции по охране общественного порядка вызвало широкий интерес к исследованию проблем реализации данной функции.

Общетеоретические аспекты обеспечения охраны общественного порядка исследовались в работах А.А. Алексеева, Ю.Е. Аврутина, Д.Н. Бахраха, А.А. Безуглова, К.С. Бельского, В.П. Божьева, А.Г. Братко, В.Н. Бутылина, И.И. Веремеенко, И.В. Вырина, И.А. Галагана, А.П. Герасимова, А.В. Губанова, П.И. Гриаева, П.Ф. Гришанина, М.И. Еропкина, Л.Ф. Кваши, А.И. Калунова, И.Б. Кардашовой, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, Б.С. Крылова, В.В. Лазарева, А.Е. Лунеева, А.Ф. Майдыкова, В.И. Майорова, Р.С. Мулукаева, Л.Л. Поплва, А.А. Саломаткина, М.Я. Саввина, А.Б. Сахарова, А.В. Срегина, А.И. Силаева, Ю.А. Соколова, Ю.П. Соловья, А.С. Солдатова, В.В. Таболина, Ю.А. Тихомирова, Т.М. Шамбы, А.П. Шергина, К.Ф. Шеремета, В.В. Черникова, Б.С. Эбзеева, А.Ю. Якимова и др.

Отдельные аспекты охраны общественного порядка местным самоуправлением изучались в работах специалистов в области конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, Н.С. Бандаря, О.И. Баженовой, Е.И. Колюшина, М.А. Краснова, А.М. Кононова, И.В. Выдрина, Н.В. Постового, А.Н. Кокотова, В.И. Фадеева. Некоторые проблемы обеспечения общественного порядка органами внутренних дел и местным самоуправлением рассматривались в диссертационных исследованиях<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Андреева И.А. Охрана общественного порядка в системе вопросов местного значения : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001; Гавришин М.П. Основные направления деятельности местного самоуправления в области охраны общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Глуходедов А.А. Обеспечение охраны общественного порядка органами местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Дятлов Г.А. Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка органами местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011; Кулиев И.О. Теоретические и организационно-правовые вопросы деятельности органов местного самоуправления в сфере

Различные аспекты становления, формирования и развития местного самоуправления, его функций и основных направлений деятельности в Республике Дагестан были предметом исследования М.А. Агларова, Ш.Б. Магомедова, М.А. Мирзаева, А.М. Муртазалиева, У.Х. Шахманаева, А.М. Халилова и других<sup>1</sup>.

Несмотря на достаточное количество работ по исследуемой теме, на сегодняшний день отсутствует четко сформулированная концепция осуществления местным самоуправлением охраны общественного порядка, в том числе организации и деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка. Отчасти это подтверждается и отсутствием действенных правовых механизмов реализации местным самоуправлением своей функции, проблемами правоприменительной практики.

---

правопорядка : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002; Кушнерев В.В. Муниципальная служба Российской Федерации и обеспечение охраны общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001; Миненко А.В. Организация охраны общественного порядка в структуре местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук Хабаровск, 2001; Никитченкова Е.О. Деятельность органов милиции по соблюдению, охране и защите конституционных прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002; Потапенкова И.В. Административно-правовое регулирование участия объединений граждан в охране общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Сидорцов Р.В. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Скрипкина Ю.Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования : конституционно-правовые и организационные основы : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009; Суворов И.В. Организационно-правовое обеспечение общественной безопасности органами местного самоуправления в чрезвычайных ситуациях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Сулейманов А.М. Организационно-правовые основы взаимодействия правоохранительных органов и органов местного самоуправления по охране общественного порядка : на примере Северо-Западного Федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010; Сумин А.В. Реализация органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010; Терентьев С.А. Правовые и организационные основы участия граждан в охране общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Шефрукова С.Т. Категории общественный порядок и правопорядок в истории отечественной политико-правовой мысли и их обеспечение в Российском государстве : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010 и другие.

<sup>1</sup> Агларов М.А. Сельская община в Нагорном Дагестане в XVI–начале XIX в. М., 1988; Магомедов Ш.Б. Российский федерализм и правовой статус Республики Дагестан: вопросы истории, теории и конституционного строительства. СПб., 1998; Мирзаев М.А. Некоторые исторические особенности становления системы управления в Дагестане // Вестник Дагестанского государственного университета. 2000. № 2; Шахманаев У.Ш. Совершенствование избирательной системы и реформирование местного самоуправления в Республике Дагестан // Государство и право. 1998. № 9.

В связи со сказанным автор считает необходимым проведение комплексного исследования функции охраны общественного порядка местным самоуправлением с учетом новых социально-экономических и политических реалий.

### **Цель и задачи диссертационного исследования.**

**Целью** исследования являются комплексный анализ теоретических и практических проблем реализации конституционного полномочия местного самоуправления по осуществлению охраны общественного порядка, изучение механизма его реализации, а также выработка практических рекомендаций и предложений по его дальнейшему совершенствованию.

Для реализации указанной цели в работе поставлены следующие **задачи:**

- определить место местного самоуправления в системе публичной власти и управления;

- раскрыть содержание понятия общественного порядка, выявить характер взаимосвязи между общественным порядком и правопорядком, общественным порядком и общественной безопасностью;

- выявить исторические предпосылки закрепления за местным самоуправлением функции по охране общественного порядка;

- определить основные направления деятельности местного самоуправления в области охраны общественного порядка, особенности осуществления наиболее важных из них;

- выявить проблемы определения правового статуса муниципального органа охраны общественного порядка путем критического анализа законодательства, правоприменительной практики и предлагаемых теоретических моделей его статуса; предложить пути решения данной проблемы;

- раскрыть формы участия населения в осуществлении охраны общественного порядка и определить правовой статус добровольных формирований, пределы полномочий муниципальных образований по вопросам их деятельности;

- сформулировать предложения и практические рекомендации по совершенствованию правового механизма обеспечения местным самоуправлением охраны общественного порядка.

**Объектом диссертационного исследования** служат общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации конституционной функции местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка.

**Предметом диссертационного исследования** является совокупность нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней власти, регулирующих вопросы осуществления местным самоуправлением охраны общественного порядка, практика применения законодательства в области охраны общественного порядка муниципальной властью, а также научные идеи, изложенные в работах, посвященных местному самоуправлению, обеспечению охраны общественного порядка.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы познания общественных явлений и процессов: диалектический, включающий приемы анализа и синтеза, индукции и дедукции; системный, конкретно-исторический, социологический, а также специальные методы правовой науки: формально-юридический, метод структурного анализа, сопоставление доктрины, нормы права и практики правоприменения.

В научной аргументации теоретических выводов были использованы современные положения таких отраслей наук, как философия, социология, общая теория управления, теория права.

**Нормативная база исследования.** Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, Закон о полиции, иные нормативные правовые акты Российской Федерации. При написании работы автор обращался к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации, посвященным отдельным вопросам осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Анализ особенностей правового регулирования отношений в области охраны общественного порядка местным самоуправлением на различных частях территории России обусловил необходимость использования

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

диссертантом широкого круга законодательных актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.

**Эмпирической базой исследования** явились: статистические данные по результатам деятельности органов местного самоуправления в обеспечении охраны общественного порядка, материалы средств массовой информации, материалы по организации обеспечения общественного порядка в муниципальных образованиях Республики Дагестан; планы и отчеты о работе комиссий по охране общественного порядка; опыт работы аппаратов милиции общественной безопасности, органов внутренних дел и других отраслевых структур по обеспечению общественного порядка в Республике Дагестан; материалы социологического опроса, проведенного автором в вузах Республики Дагестан.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что в работе предпринята попытка комплексного исследования реализации местным самоуправлением конституционного полномочия по осуществлению охраны общественного порядка. На основе обобщения накопленных теоретических и практических знаний, анализа федерального и регионального законодательства в работе раскрыты сущность и основные направления деятельности муниципальных органов в области охраны общественного порядка, показана их социальная роль, основные функции по обеспечению общественного порядка. В диссертации сформулированы конкретные предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования охраны общественного порядка органами местного самоуправления Республики Дагестан, предлагается принятие Закона Республики Дагестан «Об участии населения в охране общественного порядка на территории муниципальных образований в Республике Дагестан».

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Эволюция осуществления функции по охране общественного порядка в Российском государстве, а также сущность местного самоуправления определяют огромную общественную значимость участия муниципальных образований в охране общественного порядка, что соответствует положению, закрепленному в части 1 статьи 132 Конституции России.

2. Муниципальные образования обладают полномочиями по отдельным направлениям деятельности в области охраны общественного порядка, поскольку такая охрана является комплексной задачей субъектов публичной власти (государственной и муниципальной) и гражданского общества. Их полномочия носят субсидиарный характер: это – законодательно закрепленные возможности по оказанию *содействия, участию* в реализации государством функции обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка.

3. Охрана общественного порядка – это общественно-политическая и правовая категория, выраженная в виде совокупности правовых норм, мер и средств государства и общества, направленных на поддержание и обеспечение режима законности в общественных местах, защиту прав и свобод личности, имущества, чести и достоинства, интересов государства и общества в целом, с целью сохранения порядка, общественного спокойствия, нормального функционирования предприятий, учреждений и организаций, транспорта, средств коммуникаций и устранения причин и субъектов, их дестабилизирующих.

4. Принципы, содержание правоохранительной деятельности, используемый инструментарий по ее осуществлению, допускающие ограничение прав и свобод граждан, предполагают исчерпывающее перечисление направлений деятельности муниципальных образований в области охраны общественного порядка. Это позволяет свести к минимуму споры о компетенции, исключить дискуссии о легитимности правового статуса отдельных муниципальных органов, комиссий и т.п.

5. Профилактика правонарушений, требующая проведения широкой просветительской работы, взаимодействия с различными социальными группами населения, использования мер общего (неограничительного) характера предопределяет необходимость участия местного самоуправления в ее осуществлении.

Такое участие, по мнению диссертанта, должно быть отражено в законодательстве о местном самоуправлении путем закрепления соответствующего вопроса местного значения.

6. На современном этапе общественного и государственного развития под муниципальным органом охраны общественного

порядка (муниципальной милицией) следует понимать структурное подразделение полиции, в отношении которого муниципальное образование обладает полномочиями по финансированию, контролю и управлению. Такой орган не должен подменять, а тем более заменять собою органы внутренних дел (полицию) на местах. Он должен действовать в точном соответствии с компетенцией, установленной законом.

В дальнейшем, по мере созревания социально-экономических и политических условий, возможно учреждение организационного обособленного от полиции муниципального органа охраны общественного порядка.

Значительную роль в повышении эффективности осуществления охраны общественного порядка может сыграть внедрение практики выборности некоторых должностей (например, участковых уполномоченных полиции).

7. Добровольные общественные формирования граждан по охране общественного порядка представляют собой форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления применительно к области охраны общественного порядка. Это предопределяет наделение муниципальных образований не только организационными, но и правотворческими полномочиями по созданию условий деятельности добровольных общественных формирований на соответствующей территории.

Местное самоуправление в пределах своей компетенции выполняет различные функции, включающие в себя как охрану общественного порядка, так и более широкие правоохранительные задачи, в первую очередь реализацию законов, укрепление правопорядка в целом. Однако в современной ситуации очевидно, что для реализации конституционного права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка требуются дополнительные организационно-практические меры. В работе предлагается проект Закона Республики Дагестан «Об участии населения в охране общественного порядка на территории муниципальных образований в Республике Дагестан».

**Теоретическая и практическая значимость исследования** вытекает из его новизны и полученных результатов и заключается в

принципиальной возможности муниципализации органов охраны общественного порядка.

Рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения охраны общественного порядка имеют значение для совершенствования законодательства Российской Федерации и ее субъектов. Сформулированные в работе предложения о составе субъектов, обеспечивающих общественный порядок, о структуре региональной комплексной целевой программы его повышения, о содержании управления этой программой будут способствовать практической деятельности органов внутренних дел по разработке и реализации такого рода программ в Республике Дагестан.

Предложения и выводы, сделанные в диссертации, могут служить основой для дальнейших исследований и решения проблем, связанных с обеспечением общественного порядка органами местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Материалы диссертационного исследования также могут быть использованы при преподавании конституционного права РФ, муниципального права России, а также специальных курсов на юридических факультетах высших учебных заведений.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре конституционного и муниципального права Дагестанского государственного университета. Основные теоретические положения и результаты исследования изложены в научных статьях, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК РФ (Вестник Московского университета МВД России. 2006. №10; Закон и право. 2008. № 3; Вестник ДГУ. 2012. Вып.2), а также в иных изданиях. Результаты исследования докладывались и обсуждались на международных, всероссийских, региональных и межвузовских научно-практических и научно-теоретических конференциях. Материалы научного исследования использованы в разработке проекта Закона Республики Дагестан «Об участии населения в охране общественного порядка на территории муниципальных образований в Республике Дагестан». Отдельные положения диссертации используются в учебном процессе при проведении занятий на юридическом факультете в

Дагестанском государственном университете. Диссертант принимал участие в разработке вопроса о порядке, пределах и целесообразности передачи муниципальной милиции функций охраны общественного порядка.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, показывается степень ее научной разработанности, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования, описывается методологическая основа, раскрывается научная новизна и формулируются положения, выносимые на защиту, дается теоретическая и практическая значимость работы и ее результатов, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

**Первая глава – «Местное самоуправление в системе охраны общественного порядка»** раскрывает значение местного самоуправления в системе охраны общественного порядка с учетом конституционных положений, отражающих сущность местного самоуправления и закрепляющих основные начала осуществления им деятельности в исследуемой области, а также исторических предпосылок такого осуществления.

**В первом параграфе** местное самоуправление рассматривается в качестве элемента современной организации системы публичной власти и управления. Сложный исторический процесс становления местного самоуправления, глубокие исторические традиции централизации государственной власти стали причиной длительной научной дискуссии о сущности современного местного самоуправления, обоснованности и соответствия современным потребностям его конституционной модели. Эти же причины предопределили и сложный, во многом противоречивый процесс его законодательного оформления: достаточно отметить кардинальные различия двух федеральных законов о местном самоуправлении

(1995 г. и 2003 г.), в основе которых – одна и та же конституционная модель.

К настоящему времени и в науке, и в законодательстве сложилось общее понимание отдельных моментов сущности местного самоуправления. Оно представляется сложным социально-правовым явлением, обладающим двойственной правовой природой: с одной стороны – это обязательный институт народовластия (одна из форм осуществления публичной власти). И в этом смысле местное самоуправление – это публичная (политическая) свобода граждан в государственно организованном обществе, закрепленная в конституционном праве на местное самоуправление. С другой стороны, местное самоуправление – это способ управления делами на местах, особый вид деятельности (публичное (муниципальное)) управление, осуществляемое населением посредством различных организационных форм. Обозначенные моменты отчетливо выражены и в определении понятия «местное самоуправление», закрепленном в Законе об общих принципах организации местного самоуправления (п. 2 ст. 1).

Обозначенная определенность требует постановки перед научным сообществом, законодателем и правоприменителями задачи реализации выявленной сущности, воплощения идеи местного самоуправления при выполнении возложенных на муниципальные образования функций. Ее решение требует исследования каждого из направлений деятельности муниципальных образований, одним из которых выступает охрана общественного порядка.

При этом, как полагает диссертант, общность природы государственной и муниципальной власти, целей, принципов и инструментов осуществления ими деятельности требует выстраивания нового механизма взаимодействия государства и местного самоуправления. Обеспечивая реализацию конституционно признанной, а значит общественно значимой модели местного самоуправления, он одновременно должен создать условия для его эффективного функционирования. Без этого само существование местного самоуправления в значительной степени утрачивает ценность.

*Во втором параграфе* рассматривается понятие общественного порядка, раскрывается система (структура) охраны общественного порядка.

Термин «общественный порядок» появился в научной литературе в начале XIX века, а к середине столетия был воспринят законодателем (Устав о предупреждении и пресечении преступлений 1832 г.). До этого времени и в литературе, и в законодательстве использовались термины «благоустройство», «благочиние».

В юридической литературе понятие общественного порядка традиционно рассматривается в двух значениях (широком и узком). Широкое понимание общественного порядка ставит вопрос о его соотношении с понятием правопорядка. Анализ эволюции представлений о содержании понятия правопорядка позволил диссертанту прийти к следующему выводу: общественный порядок в широком смысле слова и правопорядок суть близкие явления: каждое из них отражает совокупность общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и реализации социальных норм, в том числе норм права, идей и принципов, выражающих общественно необходимое для экономического и политического строя поведение граждан, создаваемых ими организаций. Однако правопорядок всегда находится в тесной связи со складывающимся в государстве типом правопонимания, правовой системой, обусловленной отношением к личности, ролью государства на определенном этапе исторического развития и т.д. В этой связи неудивительно отождествление общественного порядка и правопорядка в советский период, равно как и их размежевание в современных условиях, когда вслед за сменой типа правопонимания существенные изменения происходят в определении содержания правопорядка.

Узкое понимание общественного порядка включает не всю, а лишь определенные совокупности общественных отношений, складывающихся в различных областях социально-экономической и политической жизни. Его содержание было подробно разработано в советский период (М.И. Еропкин, А.П. Ключниченко, А.В. Серегин и т.д.) и сегодня практически не изменилось. Общественный порядок именно в узком (полицейском) смысле является объектом охраны местного самоуправления.

Узкое понимание ставит вопрос о соотношении общественного порядка и общественной безопасности. Несмотря на их тесную и гармоничную взаимосвязь в силу направленности на достижение одной и той же цели (защита прав и свобод личности, обеспечение условий их реализации), эти понятия различаются между собой. Свидетельством тому – законодательные положения (Закон о полиции (п. 1 ст. 1), Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> (ч. 1 ст. 2, название раздела IX), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> (название главы 20).

Основываясь на представленных в литературе мнениях о содержании понятия общественной безопасности, диссертант приходит к выводу, что общественный порядок выступает одновременно следствием и условием общественной безопасности. Если понятие общественной безопасности сводить к состоянию защищенности от конкретной совокупности внешних и внутренних угроз (от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий, от пожаров, от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения и т.д.), то общественная безопасность выступает необходимым условием состояния общественного порядка, охрана которого направлена на предотвращение таких угроз, исключение их влияния на личное и общественное спокойствие и сведение к минимуму последствий их проявления. Если под общественной безопасностью понимать «такое качественное состояние общественных отношений, при котором обеспечивается устойчивое существование общества, удовлетворение и реализация необходимых потребностей и интересов его граждан, способность к эффективному предотвращению или устранению различного рода опасностей и угроз, прогрессу и развитию»<sup>3</sup>, то общественный порядок становится неотъемлемой частью общественной безопасности, ее неперенным условием.

Обращение к вопросу о системе (структуре) охраны общественного порядка позволяет утверждать, что охрана

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

<sup>3</sup> Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2011. № 7.

общественного порядка является комплексной задачей субъектов публичной власти и управления, а также гражданского общества.

В работе рассматривается компетенция Федерации и структура федеральных органов государственной власти, призванных обеспечить безопасность и общественный порядок, в том числе полиции, компетенция субъектов Российской Федерации, их законодательных (представительных) и исполнительных органов в исследуемой области.

Обращаясь к роли местного самоуправления, автор отмечает, что закрепление за муниципальным уровнем власти функции по охране общественного порядка способно оказать значительное влияние на состояние местного самоуправления, поскольку позволяет расширить власть местного сообщества, создать условия для реализации этой власти, способствовать укреплению позиций гражданского общества. В то же время участие местного самоуправления способно серьезно повлиять и на эффективность выполнения государством правоохранительной функции: опора на поддержку населения и органы местного самоуправления – одно из условий эффективности деятельности органов внутренних дел.

**В третьем параграфе** на основе эволюции охраны общественного порядка определяются исторические предпосылки участия местного самоуправления в такой охране.

При анализе каждого из предлагаемых в литературе<sup>1</sup> этапов развития взаимодействия четко прослеживается тесная взаимосвязь между органами местной власти и специальными органами государственной власти в области охраны общественного порядка: деятельность выборных земских учреждений и приказов периода Московского государства – деятельность полиции (полицмейстерских контор, учрежденных Петром I), нижнего земского суда (земской полиции – с 1837 г.) наряду с органами местного управления (губернаторами, воеводами, земскими избами), органами земского и городского самоуправления (с 1864 г.) – деятельность муниципальной милиции Временного правительства, подчиненной земским и городским общественным самоуправлениям

---

<sup>1</sup> Попов В.А. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел по охране общественного порядка (на примере Северо-Западного федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук: СПб., 2006. С. 27–28.

– «народная», или «пролетарская» милиция, не имеющая постоянного штата, преобразованная в 1918 г. в милицию как орган государственной власти, формируемый на профессиональной основе и действующий в соответствии с принципом двойного подчинения (Советам и вышестоящим милицейским органам).

При анализе каждого из этих периодов прослеживается непосредственное участие населения в охране общественного порядка во взаимодействии со специальными органами (решение части дел мелкими местными мирами в Московском государстве – содействие сотских, пятидесятских, десятских и ночных караульщиков полиции, а также деятельность выборных должностных лиц мирского самоуправления (в сельской местности) – деятельность сельских исполнителей начала советского периода, добровольные народные дружины по охране общественного порядка, общественные пункты охраны порядка, товарищеские суды, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, общественные инспекции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних и т.д., образуемые чаще всего по территориальному либо производственному принципу.

Сказанное позволяет утверждать, что закрепление в настоящее время за местным самоуправлением как местной властью, наиболее приближенной к населению, полномочий по охране общественного порядка является «естественным», исторически predetermined. Однако механизм реализации таких полномочий до сих пор не создан.

Несмотря на коренные преобразования, изменение правовых основ российской государственности с принятием в 1993 г. Конституции России, система правоохранительных органов во многом строилась по «старым» образцам и принципам советского периода. Милиция общественной безопасности, в состав которой могло быть включено подразделение по охране общественного порядка, финансируемое из средств местного бюджета, так и не стала эффективно действующим звеном системы милиции.

В принятом в 2011 г. Законе о полиции, ставшем первым шагом на пути к кардинальной реформе системы органов внутренних дел, полиция выступает частью единой централизованной системы

федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Реализация мер по обеспечению охраны общественного порядка возложена на специализированные подразделения, участковых уполномоченных полиции. За муниципальными образованиями закреплены полномочия по созданию организационных и социальных условий деятельности участковых уполномоченных. Возможностей по учреждению своих подразделений в структуре полиции они лишены. При этом нерешенным остается и вопрос о правовом статусе муниципальной милиции, создание которой предусмотрено Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

**Вторая глава – «Основы реализации компетенции местного самоуправления в области охраны общественного порядка»** посвящена проблеме определения компетенции муниципальных образований в области охраны общественного порядка.

*В первом параграфе* диссертант обращается к вопросу об основных направлениях деятельности местного самоуправления по охране общественного порядка. Содержательная наполненность компетенции предопределяет действительную значимость местного самоуправления в исследуемой области.

Комплексный характер задачи по охране общественного порядка, необходимость ее решения органами публичной власти всех уровней, вызывает сложности разграничения компетенции государства и муниципальных образований. Несмотря на прямое закрепление охраны общественного порядка в качестве вопроса местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ), местное самоуправление обладает лишь отдельными полномочиями по его решению. Причем такие полномочия имеют субсидиарный характер. Это подтверждается и проведенным диссертантом анализом полномочий муниципальных образований по охране общественного порядка в законодательстве о местном самоуправлении.

Обращение к правилам закрепления компетенции за муниципальными образованиями позволяет отметить, что направления деятельности муниципальных образований в исследуемой области включают вопросы местного значения и делегированные государственные полномочия. При этом делегирование позволяет сохранить государственное значение соответствующего полномочия, обеспечить его финансирование, а

также создать единую скоординированную систему взаимодействия государственной и муниципальной власти, построенную на иерархических началах.

Помимо этого, органы местного самоуправления вправе принимать к решению иные вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения и не делегированные в соответствии с установленным законом порядком. Однако наличие существенных особенностей осуществления правоохранительной деятельности, допускающей возможность применения силового физического воздействия, ограничения прав и свобод граждан, не позволяет широко использовать данное право. К тому же, как показывает практика, самостоятельное принятие местным самоуправлением полномочий в исследуемой области может вызвать споры о легитимности их осуществления.

Как известно, перечень вопросов местного значения обусловлен видом муниципального образования. В результате анализа «собственных» перечней вопросов местного значения муниципального района и поселения автор приходит к выводу о том, что четкого разграничения между ними объема функциональных возможностей не произошло. Закрепляя за поселением и районом одинаковые с точки зрения содержания полномочия, законодатель использует территориальный критерий разграничения (территория поселения либо территория муниципального района). Однако территория поселения одновременно является и территорией муниципального района. Все это приводит к возникновению проблемы дублирования компетенции.

В данном параграфе автором подробно рассмотрены отдельные направления деятельности местного самоуправления в исследуемой области (профилактика правонарушений, в том числе участие в профилактике терроризма и экстремизма, правонарушений несовершеннолетних; принятие мер по проведению публичных мероприятий; участие в обеспечении безопасности дорожного движения; участие в ликвидации последствий аварий, техногенных и природных катастроф). Это позволило выявить ряд проблем и представить предложения по разрешению некоторых из них.

Так, анализ сложившейся муниципальной практики, оценка ее объективных потребностей требуют, по мнению диссертанта,

закрепления за муниципальными образованиями такого вопроса местного значения, как участие в профилактике правонарушений. Применительно к области профилактики терроризма и экстремизма автор полагает необходимым включить антитеррористические комиссии муниципальных образований в систему коллегиальных органов противодействия терроризму (Национальный антитеррористический комитет, антитеррористические комиссии субъектов Российской Федерации). Субъектам Российской Федерации, по мнению автора, следовало бы более широко использовать возможности местного самоуправления в профилактике с правонарушениями несовершеннолетних.

Как отмечает диссертант, местное самоуправление может сыграть большую роль в охране общественного порядка на территориях с особым статусом (приграничные территории, закрытые административно-территориальные образования), обладающих особым социально-экономическим, культурным потенциалом (например, территории развитого туризма).

*Во втором параграфе* исследуется проблема создания органов местного самоуправления по охране общественного порядка, наличие которых вытекает из буквального толкования текста Конституции России (ч.1 ст. 132).

Изучив предлагаемые в отечественной научной литературе две модели муниципальных органов правопорядка, автор отмечает, что в Российской Федерации за двадцатилетний период существования местного самоуправления предпринимались попытки реализации их обеих (эксперимент по созданию самостоятельных органов местного самоуправления, занимающихся вопросами охраны общественного порядка с 1996 г. по 2000 г., возможность включения подразделения, финансируемого из местного бюджета, в состав милиции общественной безопасности).

Незавершенность и сложности в реализации каждой из них отчасти объясняются причинами объективного характера (сложная социально-экономическая обстановка в стране; необходимость принятия мер по сохранению территориальной целостности государства и государственного суверенитета в переходный, постсоветский, период в условиях обострившихся отношений между Федерацией и ее отдельными регионами; сложность восприятия

конституционной модели местного самоуправления, обусловленная особенностями исторического развития российской государственности; отсутствие четкого понимания сущности местного самоуправления и постоянный поиск его оптимальной законодательной модели, закрепляющей в том числе и механизм взаимодействия государственной и муниципальной власти). Помимо причин объективного характера, следовало бы назвать и причины субъективного характера, связанные в ряде случаев с нежеланием действительного воплощения той или иной модели муниципальной милиции, проведением эксперимента «для отчетности» и т.п.

По мнению диссертанта, в настоящее время одним из вариантов решения рассматриваемой проблемы является передача органам местного самоуправления полномочий финансирования, контроля и управления за отдельными подразделениями полиции, специализированными в области охраны общественного порядка, а также внедрение практики выборности некоторых должностей (например, участковых уполномоченных). Организационная обособленность местного самоуправления от государства не препятствует этому, а требует выстраивания нового механизма взаимодействия между муниципальными и государственными подразделениями по охране общественного порядка.

При этом ни федеральный, ни региональный, ни местный уровни власти не должны пренебрегать возможностями взаимодействия, использовать их в целях достижения единой цели – охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Кроме того, в случае эффективного использования иных форм муниципальной деятельности, в том числе общественных формирований, координационных и совещательных комиссий, местное самоуправление станет действенным инструментом обеспечения охраны общественного порядка.

Диссертант не отрицает возможности учреждения самостоятельного муниципального органа общественного порядка наряду с полицией. Однако такая возможность, по его мнению, может быть реализована лишь по мере созревания общества и государства, создания соответствующих социально-экономических и политических условий.

**Третий параграф** посвящен деятельности добровольных общественных формирований на территориях муниципальных образований.

Широко признано, что охрана общественного порядка немыслима без участия в этом граждан. В настоящее время в российском обществе складываются благоприятные условия для активизации деятельности граждан, взаимодействия с органами внутренних дел на качественно новой основе. Однако этому в значительной степени препятствует отсутствие специального федерального закона, определяющего правовой статус объединений граждан в области охраны общественного порядка, затруднительность распространения на них положений Федерального закона 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>.

Учитывая положения федерального законодательства о местном самоуправлении, значимость добровольных формирований при обеспечении охраны общественного порядка муниципальными образованиями диссертант полагает целесообразным рассматривать добровольные дружины, иные добровольные общественные формирования в качестве формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления в области охраны общественного порядка. Автор поддерживает предложение О.Ю. Мельникова о создании муниципально-общественных объединений граждан по охране общественного порядка, к которым относятся добровольные общественные формирования.

Закрепление за муниципальными образованиями такого вопроса местного значения, как создание условий для деятельности добровольных общественных формирований населения по охране общественного порядка на соответствующей территории не позволяет определить объем полномочий местного самоуправления.

При этом в настоящее время правовой статус добровольных общественных формирований, при отсутствии норм федерального законодательства, определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Как показывает проведенный анализ, эти акты зачастую противоречат друг другу. По мнению диссертанта, особенности

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.

правового положения добровольных общественных формирований должны определяться муниципальными нормативными правовыми актами при условии закрепления основ их правового статуса, в том числе гарантий деятельности, в федеральном законодательстве.

В результате под созданием муниципальными образованиями условий для деятельности добровольных общественных формирований автор предлагает понимать совокупность мер, связанных с (1) правовым регулированием отдельных вопросов порядка их создания и прекращения, материально-финансового обеспечения, способов осуществления ими деятельности, форм взаимодействия с органами местного самоуправления, а также с (2) принятием мер организационного, материально-технического характера, обеспечивающих условия их эффективной деятельности.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

В конце работы приведены **список нормативных правовых актов и использованной литературы и приложение.**

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

***А. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ***

1. Гаджиев А. Ш. Проблемы реализации конституционных основ деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2006. №10. С. 42–43. (0,25 п.л.).
2. Гаджиев А. Ш. Место и роль института местного самоуправления в системе управления обществом и государством // Закон и право. 2008. № 3. С. 95–96. (0,25 п.л.).
3. Гаджиев А. Ш. Проблемы реализации органами местного самоуправления охраны общественного порядка // Вестник ДГУ. Сер.: «Право». 2012. Вып. 2. (0,7 п.л.)

## ***Б. Другие научные публикации***

4. Гаджиев А. Ш. Полномочия муниципальных органов охраны общественного порядка // Труды молодых ученых Дагестанского государственного университета. Вып. 2: Гуманитарные науки. Махачкала, 2005. С. 96–99. (0,25 п.л.).
5. Гаджиев А. Ш. Роль муниципальных органов охраны общественного порядка в формировании правовой государственности в Республике Дагестан // Правовые проблемы развития Дагестана в составе Российской государственности : сб. науч. статей. Махачкала, 2005. С. 170–175. (0,4 п.л.).
6. Гаджиев А. Ш. Полномочия муниципальных органов охраны общественного порядка // Проблемы преступности в Республике Дагестан : сб. трудов молодых ученых. Махачкала, 2005. С. 200–204. (0,3 п.л.).
7. Гаджиев А. Ш. проблемы реализации муниципальными органами функции охраны общественного порядка // Юридический вестник ДГУ. Махачкала, 2006. № 1. С. 60–62. (0,4 п.л.).
8. Гаджиев А. Ш. Место и роль института местного самоуправления в управлении обществом и государством // Юридический вестник ДГУ. Махачкала, 2006. № 1. С. 37–39. (0,4 п.л.).
9. Гаджиев А. Ш. Деятельность местных советов в обеспечении охраны общественного порядка в период Великой отечественной войны // Наука и социальный прогресс Дагестана : материалы региональной научной конференции, проводимой в связи с празднованием 75-летия Дагестанского государственного университета. Хасавюрт, 2006. С. 48–52. (0,3 п.л.).
10. Гаджиев А. Ш. Роль органов по охране общественного порядка в пресечении терроризма // Российское государство и реформы: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции к 10-летию филиала ДГУ в г.Хасавюрте. Хасавюрт, 2007. С. 287–291. (0,3 п.л.).
11. Гаджиев А. Ш. О перспективах развития местного самоуправления в Российской Федерации // 15 лет Конституции Российской Федерации : проблемы теории и практики : материалы всероссийской научно-практической конференции

- (г. Махачкала, 27-28 ноября, 2008 г.). Махачкала: ИПЦ ДГУ, 2008. Ч. 1. С. 775–781. (0,4 п.л.).
12. Гаджиев А. Ш., Мирзаев М. А. Становление и развитие местного самоуправления в России // Юридический вестник ДГУ. Махачкала, 2011. № 1. С. 19–21 (0,4 п.л.).
  13. Гаджиев А.Ш., Абдулатипов А.М. Совершенствование взаимодействия органов внутренних дел с органами местного самоуправления по вопросам обеспечения общественной безопасности, противодействия экстремизму и терроризму в условиях обеспечения единого правового пространства // Обеспечение единого правового пространства: мониторинг законодательства субъектов РФ : материалы всероссийской научно-практической конференции (г. Махачкала, 26–28 сентября 2011 г.). Махачкала: ИПЦ ДГУ, 2011. С. 180–184 (0,4 п.л.).