

На правах рукописи

**ДОТДАЕВ
МАРАТ АЛИЕВИЧ**

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 –
конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мухачев Игорь Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Дзидзоев Руслан Мухарбекович,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Кубанский государственный университет»

кандидат юридических наук
Скоряков Олег Викторович,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин НОУ ВПО «Невинномысский
институт экономики, управления и права»

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Пятигорский
государственный лингвистический
университет»

Защита диссертации состоится 10 апреля 2014 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время Россия переживает этап демократической модернизации политической системы, в том числе это касается сферы местного самоуправления.

Как известно, по российским Конституции и законодательству местное самоуправление трактуется как принцип конституционного строя, форма народовластия и право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Европейская Хартия местного самоуправления добавляет к этому также значение местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти. Но по меткому замечанию мыслителя Алексиса де Токвиля местное самоуправление является также «школой политического воспитания народа»¹. Поэтому истинная демократизация политической системы невозможна без развития действительно самостоятельной муниципальной власти.

С другой стороны, необходимо учитывать значение законности и правопорядка в деятельности органов местного самоуправления. Обязательное соблюдение законности и правопорядка – одновременно режим и принцип деятельности органов местного самоуправления. Однако они имеют и самостоятельные полномочия в этой сфере, которые нельзя недооценивать.

В своём Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин по данному вопросу отметил: «И потому столь опасны для России любые проявления «простых и окончательных» так называемых решений, которые предлагаются националистами и экстремистами разного толка и оттенка. Какие бы громкие слова они ни произносили, они тянут нас к общественной деградации, тянут страну к распаду. Попытки провоцировать межэтническую напряжённость, религиозную нетерпимость мы должны рассматривать как вызов единству Российского государства, как угрозу для

¹Токвиль, Алексис де. Демократия в Америке. - М., 1992. – С. 158.

каждого из нас. Мы не допустим появления в России замкнутых этнических анклавов со своей неформальной юрисдикцией, живущих вне единого правового и культурного поля страны, с вызовом игнорирующих общепринятые нормы, законы и правила.

Я обращаюсь к главам республик в составе Российской Федерации, к губернаторам, мэрам крупных городов. Это прежде всего ваша задача. Работать нужно с людьми, работать ежедневно, нужно выстроить эту работу и сделать её эффективной»². При этом законодательство, закрепляющее полномочия органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка, продолжает изменяться, что требует своевременной и адекватной оценки.

Всё вышеуказанное определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы и круг научных источников. Тема полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка многоаспектна и становилась предметом внимания специалистов по различным научным дисциплинам – конституционного, муниципального и административного права, государственного и муниципального права.

Различные государственно-правовые проблемы, связанные с местным самоуправлением, полномочиями органов власти, тематикой законности, правопорядка и общественного порядка, затрагивались в работах виднейших отечественных правоведов дореволюционного, советского и современного периодов: Н.М. Коркунова, М.А. Рейснера, С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, А.Б. Венгерова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, И.В. Мухачёва, С.А. Солдатова, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и некоторых других.

² Послание Президента Российской Федерации В.В. Путин Федеральному Собранию 2012 г. [Электронный ресурс] // www.kremlin.ru. Дата обращения 05.11.2013

В последние годы был защищён ряд диссертаций по проблемам местного самоуправления, полномочий органов власти в сфере законности и правопорядка – Ю.В. Попова, А.К. Куранова, Ю.С. Михалычева, Н.В. Хвостуновой, С.Н. Пройдина и др.

При всём том, следует отметить, что, несмотря на большой интерес и ценность, которую представляют работы вышеперечисленных авторов, проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка исследованы не совсем полно. Это связано в том числе, с продолжающимся реформированием местного самоуправления и системы правоохранительных органов. Субъекты Российской Федерации, находящиеся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, обладают собственным законодательством, регламентирующим полномочия органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка.

Такое положение требует комплексного изучения указанных проблем.

Источниковедческую базу исследования составили международно-правовые акты о местном самоуправлении; действующее законодательство РФ и её субъектов, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа; нормативно-правовые акты дореволюционного и советского периода; правоприменительная практика в сфере реализации полномочий муниципальных органов; конституции и иные нормативно-правовые акты некоторых зарубежных государств; различные справочные материалы; работы отечественных и зарубежных авторов, посвящённые рассматриваемой проблематике.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертации является выявление проблем регулирования и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации и определение путей их решения.

В соответствии с этой целью определяются задачи исследования:

- исследовать понятие, принципы и значение законности и правопорядка;

- проанализировать понятие и классификацию полномочий органов местного самоуправления;
- изучить становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка;
- дать характеристику полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах
- описать правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации;
- выявить проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации.

Объект диссертационного исследования – правоотношения, складывающиеся в области регламентации и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка.

Предмет диссертационного исследования – проблемы регулирования и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка.

Теоретическую и методологическую основу настоящей работы составили различные методы научного познания. Среди них, прежде всего, общенаучные – диалектический, исторический, системно-структурный, функциональный, логический, герменевтический; а также специальные – технико-юридический, сравнительно-правовой (диахронный и синхронный), толкования норм права (например, грамматический) и некоторые другие. Применение теории социального гомеостаза к изучению феномена реализации полномочий органов местного самоуправления также послужило решению задач исследования.

Эмпирическую основу исследования составляют Послание Президента РФ, муниципальные правовые акты, решения судебных органов,

материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Научная новизна исследования состоит в том, что на монографическом уровне в нём делается одна из первых попыток комплексно изучить проблемы регулирования и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка, прежде всего – в субъектах Российской Федерации, анализируется система нормативно-правовых актов субъектов РФ в части, касающейся закрепления и гарантирования указанных муниципальных полномочий.

В работе предлагаются авторские признаки и классификация полномочий органов местного самоуправления, формулируются предложения по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Анализируется правоприменительная практика и формулируются предложения по её совершенствованию.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании:

1. Полномочие органа местного самоуправления - это нормативно закреплённая обязанность, реализуемая через возможность действий уполномоченного субъекта по исполнению его задач и функций.

Предлагается выделить следующие признаки полномочия органа местного самоуправления:

- наличие уполномоченного субъекта – органа или должностного лица, обладающего для реализации функций и задач, выражающих муниципальные интересы, нормативно закреплённым каталогом властных полномочий;

- по сущностной форме, полномочие, это повеление (требование), обращённое к другой стороне публично-властных отношений;

- источником властного полномочия выступает закон;

- за неисполнение повеления (требования) следуют санкции, применяемые управомоченным на то органом.

- обеспечение властного полномочия представляет собой систему гарантий, в том числе наличие материальных и кадровых ресурсов, а также возможности применения принуждения.

2. Классификация полномочий органов местного самоуправления, основанием которой выступает генетический аспект полномочия (каким образом и на основании чего полномочие осуществляется)

Предлагается классифицировать полномочия по форме нормативного закрепления, форме деятельности, выделяя в последнем случае перечень видовых полномочий (по руководству, управлению, решению, участию, организации, разработке, координации, контролю и др.)

3. Анализ реализуемых посредством полномочий функций местного самоуправления, позволяет осуществление функциональной классификации (по содержанию деятельности), с выделением представительских, нормотворческих, организационно-распорядительных, контрольных полномочий.

Также выделяется классификация полномочий органов местного самоуправления по перечню вопросов местного значения, которая раскрывает телеологический аспект полномочий органов местного самоуправления, давая ответ на вопрос, для решения каких конкретных вопросов им необходимы те или иные полномочия.

4. Проанализировав опыт зарубежных стран относительно закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка, можно сделать следующее предложение:

по типу многих развитых зарубежных государств создать собственную муниципальную полицию, обеспечивающую охрану правопорядка на территории муниципального образования, которая будет финансироваться из средств муниципального бюджета.

5. Правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка на территории муниципальных образований имеет комплексный характер и

состоит из правовых норм федерального, регионального и муниципального уровней, содержащихся в актах об организации и осуществлении местного самоуправления, а также правовых норм, содержащихся в правовых актах федерального и регионального уровней, направленных на обеспечение безопасности на территории России и субъектов Российской Федерации.

6. Компетенция органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка имеет сложную структуру и состоит из собственных полномочий органов муниципальных районов и городских округов, делегированных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти, а также полномочий, которые органы местного самоуправления обязаны выполнять в силу федерального законодательства, но которые при этом не переданы органам местного самоуправления в порядке делегирования. Предлагается установить запрет на выделения полномочий в сфере обеспечения законности и правопорядка не обеспеченные финансированием.

7. Органы местного самоуправления вправе производить дополнительные расходы на обеспечение деятельности полиции, в том числе на дополнительные выплаты сотрудникам полиции сверх установленного размера денежного довольствия, в пределах средств, предусмотренных законом о бюджете субъекта РФ или муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете, однако органы полиции неподотчетны органам местного самоуправления в рамках контроля последними за эффективностью, целесообразностью и обоснованностью расходования средств муниципального бюджета, выделенных в качестве дополнительного финансирования органам полиции.

Предлагается решить вопрос конфликта интересов работников полиции, получающих дополнительные выплаты из средств муниципального бюджета и участием полиции в мероприятиях по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления. Эта ситуация, как

представляется, наиболее адекватно разрешается созданием системы муниципальной милиции, не входящей в систему органов МВД РФ.

8. Важнейшей задачей в этой связи представляется закрепление системы гарантий деятельности муниципальной милиции, для чего недостаточно внесение изменений в закон № ФЗ-131 2003 г., а предлагается разработка и принятие Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности муниципальной милиции в Российской Федерации», где особого внимания заслуживают вопросы финансирования и дотирования из средств региональных и федерального бюджетов деятельности муниципальной милиции, вопросы гарантий деятельности служащих муниципальной милиции, ответственность за неисполнение их законных требований.

9. В систему законодательства об обеспечении законности и правопорядка должен быть включен Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», где отдельно необходимо закрепить федеральные гарантии участникам добровольных общественных формирований и возможности населения муниципальных образований создавать добровольные народные дружины при органах территориального общественного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость исследования выражается в выводах и предложениях, сделанных на его основе и направленных на совершенствование системы нормативно-правовых актов Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепляющих и гарантирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в последующих научных работах по муниципальному, конституционному (государственному) и административному праву, в учебном процессе – при преподавании муниципального, конституционного права и административного права, а

также различных специальных курсов, посвящённых местному самоуправлению, законности и правопорядку.

Апробация результатов исследования. Основополагающие теоретические наработки и предложения, имеющиеся в диссертации, отражены в опубликованных автором научных работах. Результаты работы внедрялись соискателем в учебный процесс при преподавании дисциплины «Конституционное право», «Муниципальное право», «Административное право» в юридическом институте Северо-Кавказского федерального университета. Выводы и предложения исследования сообщались на региональных, межвузовских и вузовских научно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного и международного права Северо-Кавказского федерального университета.

Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы при совершенствовании законодательства Ставропольского края.

Структура и объём диссертации. Структура работы predetermined целью и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** диссертации обосновывается актуальность темы исследования, дается характеристика степени ее научной разработанности; определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи; описывается нормативная база; формулируются положения, выносимые на защиту; указывается теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, дается информация о результатах ее апробации.

Глава первая **«ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА»** включает четыре параграфа, которые

посвящены законности и правопорядку: формулируются понятие, принципы и значение, дается понятие и классификация полномочий органов местного самоуправления, а также становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка, описываются полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах.

В первом параграфе **«Законность и правопорядок: понятие, принципы и значение»** указываются основные категории, термины и понятия, используемые в диссертационном исследовании, анализируются научные подходы к понятиям «законность», «правопорядок», общесоциальные гарантии и юридические средства обеспечения законности в государстве.

Важнейшими общими гарантиями законности являются: высокий уровень культуры и образованности населения; достаточный уровень и стабильность экономики, надлежащий уровень социальной защищенности и материальная обеспеченность граждан; чувство гражданской ответственности, нетерпимость к нарушениям законов; демократизм государственного и общественного строя и др.

Вместе с этим нужны и специальные юридические гарантии законности и прочного правопорядка. Среди них прежде всего:

- закрепление основ общественного и государственного строя, основных прав и свобод, обязанностей граждан, порядка организации и деятельности органов государственной власти в конституции страны - основном законе государства;

- полное соответствие текущего законодательства нормам и принципам конституции, верховенство закона по отношению ко всем иным государственным актам, всеобщность требований соблюдения законов, в том числе подзаконность государственного управления;

- равенство всех граждан перед законом и судом, право граждан на обращение в суд при нарушении их конституционных прав и свобод

административными органами; умение каждого защищать свои права и законные интересы, выполнение гражданами своих юридических обязанностей;

- высокий уровень правосознания и правовой культуры населения;

- четкая правовая регламентация нормотворческой деятельности государственных органов, распространение законности на область законодательства, своевременная кодификация и упорядочение всех нормативно-правовых актов, устранение противоречий между этими актами и пробелов в законодательстве, ясность и доступность нормативно-правового материала;

- демократические принципы судопроизводства, осуществление правосудия только судом, независимость суда и подчинение только закону, признание правосудия высшей юридической гарантией законности и неприкосновенности личности, ее прав и свобод, а также действие презумпции невиновности, право обвиняемого на защиту с момента задержания;

- централизованный прокурорский надзор за всеобщим соблюдением законов, единством их понимания и применения на всей территории страны, за неотвратимостью ответственности в каждом случае виновного нарушения правопорядка, за справедливостью, обоснованностью и законностью наказания, за соблюдением требований законности в управлении и охране правопорядка.

Можно утверждать, что создание эффективных юридических гарантий режима законности является предпосылкой и необходимым условием формирования правового государства. Реализация этого условия на практике должна отражать многообразие образующих правовую систему элементов и в конечном итоге привести к ее кардинальному изменению. Можно выделить следующие основные направления в этом процессе:

- 1) создание законодательства, содержащего четкий и эффективный механизм гарантий прав и свобод граждан, законных интересов общества и

государства, соответствующего объективной природе общественных отношений, правовым принципам и общечеловеческим гуманистическим ценностям, т.е. формирование научно и практически обоснованной, нормативно-правовой базы юридических гарантий законности;

2) формирование системы государственных органов и других структур, надежно обеспечивающих реальное действие законов, контроль и надзор за их исполнением;

3) последующее совершенствование деятельности юридических органов, определяющих на практике функционирование всех правовых механизмов.

Следует отметить, что абстрактные категории законности и правопорядка в любом государстве имеют весьма конкретное воплощение, и ни одним государством мира до настоящего времени не достигнуто идеальное соотношение между законом и интересами личности, нет совершенных механизмов реализации действующего законодательства и обеспечения безупречного правопорядка.

Для России проблемы соблюдения законности и формирования правопорядка продолжают оставаться весьма актуальными, однако следует отметить, что за последние годы проведена серьезная работа в этом направлении, способствовавшая укреплению правового государства.

Во втором параграфе **«Понятие и классификация полномочий органов местного самоуправления»** дается понятие и классификация органов местного самоуправления с точки зрения муниципального законодательства Российской Федерации, указываются признаки полномочия органа местного самоуправления

Классификация полномочий органов местного самоуправления, основанием которой выступает генетический аспект полномочия (каким образом и на основании чего полномочие осуществляется):

- обязательные (установленные в качестве таковых федеральным и региональным законодательством);

- добровольные (закрепленные в качестве прав, но не являющиеся обязанностью согласно законодательству);
- переданные (полномочия федеральных и региональных органов власти, которыми органы местного самоуправления наделяются в установленном порядке);
- самостоятельно установленные (полномочия, установленные уставами муниципальных образований и иных муниципально-правовых актах).

Также, можно классифицировать полномочия по форме нормативного закрепления, форме деятельности, выделяя в последнем случае перечень видовых полномочий (по руководству, управлению, решению, участию, организации, разработке, координации, контролю и др.)

Наиболее распространенной в науке муниципального права остается классификация полномочий органов местного самоуправления по перечню вопросов местного значения, для решения которых органы местного самоуправления и наделены полномочиями. Это наиболее далекая от абстракции, своего рода «нормативно-обусловленная» классификация, раскрывает телеологический аспект полномочий органов местного самоуправления, давая ответ на вопрос, для решения каких конкретных вопросов им необходимы те или иные полномочия.

В третьем параграфе **«Становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка»** рассматриваются вопросы становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в современной России.

Особенности, проявившиеся в процессе возникновения и развития полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности и правопорядка определённым образом повлияли и на их современное состояние. Например, можно сделать вывод о том, что в дореволюционный период государственная политика не всегда была последовательна и непротиворечива в данном вопросе (что можно отметить,

видимо, в качестве общей особенности российской политики в этой сфере на протяжении всей нашей истории). С другой стороны, как ни парадоксально, но организационно-правовые формы местной охраны законности и правопорядка, существующие на данном этапе, в основном сходны с аналогичными советского периода, когда местное самоуправление, по сути дела, отсутствовало. Однако опыт по дифференцированному подходу к организации обеспечения правопорядка, например, в городской и сельской местности (в первой – при преимущественном участии государства, во второй – в основном силами местного населения) в дореволюционный период следовало бы использовать. И, безусловно, одно из главных условий успешного решения задач в сфере обеспечения законности и правопорядка, как в дореволюционный, так и в советский период – это участие местного населения в решении этих задач.

В четвертом параграфе **«Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах»** исследуются вопросы особенностей законодательного регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах.

Исследователи рассматривают принятие Европейской хартии местного самоуправления как стремление государств-членов Совета Европы выработать определенную общую модель местного самоуправления, оптимально сочетающую достоинства национальных муниципальных систем и преодолевшую свойственные им недостатки. Общими тенденциями воздействия Европейской хартии местного самоуправления на муниципальные системы федеративных государств являются: а) повышение самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения; б) расширение перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления; в) предоставление гарантий международной защиты местному самоуправлению. Реализация положений Европейской хартии в законодательстве и правоприменительной

практике федеративных государств может в дальнейшем привести к постепенной унификации законодательства о местном самоуправлении и, в конечном итоге, возникновению общей европейской модели местного самоуправления.

Проанализировав опыт зарубежных стран относительно закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка, можно сделать ряд выводов:

1) полномочия в сфере обеспечения законности и правопорядка являются неотъемлемой составляющей полномочий органов местного самоуправления;

2) такими полномочиями зачастую наделяется единоличный орган местной исполнительной власти (шериф, префект и т.п.);

3) для многих развитых зарубежных государств характерно создание собственной муниципальной полиции, обеспечивающей охрану правопорядка на территории муниципального образования;

4) муниципалитеты обладают достаточно высокой степенью независимости от центральной власти, в том числе и в процессе обеспечения законности и правопорядка на своей территории.

Думается, что в России такая независимая система организации местного самоуправления в настоящее время была бы малоэффективна. Однако, в целях развития самостоятельности управления на местах целесообразно использовать зарубежный опыт, особенно в части формирования и деятельности местной полиции.

Глава вторая **«СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»** включает два параграфа, которые посвящены исследованию вопросов правового закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации, а также проблемам

реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации.

В первом параграфе **«Правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации»** рассматриваются вопросы правового закрепления полномочий органов местного самоуправления по законодательству Российской Федерации.

Правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка на территории муниципальных образований имеет комплексный характер и состоит из правовых норм федерального, регионального и муниципального уровней, содержащихся в актах об организации и осуществлении местного самоуправления, а также правовых норм, содержащихся в правовых актах федерального и регионального уровней, направленных на обеспечение безопасности на территории России и субъектов Российской Федерации.

Компетенция органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка имеет сложную структуру и состоит из собственных полномочий органов муниципальных районов и городских округов, делегированных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти, а также полномочий, которые органы местного самоуправления обязаны выполнять в силу федерального законодательства, но которые при этом не переданы органам местного самоуправления в порядке делегирования.

Охрана общественного порядка силами органов местного самоуправления или с их участием относится в определенном смысле в способ государственного обеспечения законности и правопорядка на территории Российской Федерации, так как факт закрепления в законодательстве России института местного самоуправления, основанного на юридической теории местного самоуправления законодательного разграничения сфер действия государства и местного самоуправления,

позволяет говорить о государственном начале в деятельности органов местного самоуправления.

Во втором параграфе **«Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации»** рассматриваются вопросы, связанные с проблемами реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка.

Исходя из этого, следует закрепить систему гарантий деятельности муниципальной милиции, При этом недостаточно внести изменения и дополнения в Федеральный закон №131-ФЗ 2003 года - необходима разработка и принятие отдельного Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности муниципальной милиции в Российской Федерации». В данном акте особо должны быть отражены вопросы финансирования и дотирования из средств региональных и федерального бюджетов деятельности муниципальной милиции, вопросы гарантий деятельности служащих муниципальной милиции, ответственность за неисполнение их законных требований.

Помимо вышеуказанного закона целесообразно в систему законодательства об обеспечении законности и правопорядка включить Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка». В нем следует предусмотреть на федеральном уровне гарантии участникам добровольных общественных формирований, а также возможность для населения муниципальных образований создавать добровольные народные дружины при органах территориального общественного самоуправления.

В **заключении** подводятся общий итог исследования, формулируются основные выводы, определяются перспективы развития законодательства, регулирующего вопросы полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Основные положения диссертации опубликованы

в следующих работах автора:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. *Дотдаев М.А.* Полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка: некоторые теоретические и правоприменительные проблемы // Труды института государства и права Российской академии наук. 2013. № 2. С. 52-57. - 0,5 п.л.

2. *Дотдаев М.А.* Историко-правовые аспекты развития полномочий местных органов власти в советский и переходный периоды в сфере обеспечения законности и правопорядка // Закон и право. 2013. №10. С. 49-52. - 0,5 п.л.

3. *Дотдаев М.А., Дотдаева О.Н.* Некоторые вопросы правового закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка в Ставропольском крае // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С.39-45. – 0,5/0,25 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

4. *Дотдаев М.А.* Конституционно-правовой статус судебных органов в Российской Федерации // Российское право и государство: фундаментальные ценности и тенденции развития. Материалы 54-й научно-практической конференции преподавателей и студентов СГУ «Университетская наука – региону»: Ставрополь, 2009. С. 88-92. – 0,25 п.л.

5. *Дотдаев М.А.* Место и роль арбитражных судов в судебной системе Российской Федерации // Законодательство и правоприменение в Северо-Кавказском федеральном округе. История и современность. Том 1. Ставрополь: «Агрус», 2010. С.21-29. - 0,3 п.л.

6. *Дотдаев М.А.* К вопросу о полномочиях органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка // Государственное

строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Вып. №3. Пятигорск, 2011. С. 117-120. 0,3 п.л.

7. *Дотдаев М.А.* К вопросу о правовой природе и политическом значении конституционного контроля в РФ //Право и государство на этапе модернизации: задачи и пути решения. Материалы 56-й научно-методической конференции преподавателей и студентов «Университетская наука региону». Ставрополь: Ставропольское книжное издательство «Мысль», 2011. С. 77-82. - 0,3 п.л.

8. *Дотдаев М.А.* К вопросу о полномочиях органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах // Правовая политика и модернизация государственности. Материалы международной научно-практической конференции 13-14 декабря 2012 г. Т.2. Пятигорск: РИА-КМВ, 2012. С. 25-26. - 0,25 п.л.

9. *Дотдаев М.А.* К вопросу о привлечении к обеспечению законности и правопорядка добровольных формирований граждан // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Пятигорск – Ставрополь, 2013. Выпуск № 5. С. 83-88. - 0,25 п.л.

10. *Дотдаев М.А.* Некоторые проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Пятигорск – Ставрополь, 2013. Выпуск № 5. С. 88-91. - 0,25 п.л.

Подписано в печать 30.12.2013 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,2 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1