

На правах рукописи



ВАЛИУЛЛИН ДИНАР АЙРАТОВИЧ

**ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание

ученой степени кандидата юридических наук

Казань – 2023

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

Научный руководитель: **Курочкин Анатолий Васильевич** – кандидат юридических наук, доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права Набережночелнинского института ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», заслуженный юрист Республики Татарстан

Официальные оппоненты: **Липчанская Мария Александровна**, доктор юридических наук, профессор, директор программы «Социальная юриспруденция», профессор Высшей школы правоведения ИГСУ ФГБОУ ВО «Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

Гадельшина Лиана Ильгизовна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой публичного и уголовного права АНО ВО «Российский новый университет»

Ведущая организация: **Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П.Королева»**

Защита диссертации состоится «18» мая 2023 года в 13 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета КФУ.051.1 ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35.

Сведения о защите, автореферат и диссертация размещены на официальных сайтах ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (<https://vak.minobrnauki.gov.ru>) и ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» (<http://kpfu.ru>).

Автореферат разослан «___» 20___ года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



**Лунева Елена
Викторовна**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Введение

Актуальность диссертационного исследования обуславливается тем, что современный этап развития институтов публичной власти протекает в неблагоприятных условиях, отличающихся появлениемми новых угроз и наличием негативных тенденций политического, экономического, экологического, информационного, технического, природного и иного характера.

Сохраняя общую конституционную стратегию в институционализации местного самоуправления, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» укрепляет интеграционные процессы в развитии государственных и общественных институтов, предусматривает новые направления взаимодействия государства и муниципальных образований. В указанных целях Конституция России устанавливает в системе разграничения предметов ведения и полномочий новые предметы исключительного ведения Российской Федерации, среди которых находятся вопросы организации публичной власти, в единую систему которой теперь входят и органы местного самоуправления, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных и пр. Кроме того, названный Закон Российской Федерации закрепляет необходимость создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантированной защиты достоинства граждан и уважения человеческого труда, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности.

Действующие конституционные установления о муниципальной власти обеспечивается и конкретизируются Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривает среди предметных сфер деятельности муниципальных образований охрану общественного порядка, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, участие, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, мероприятия по охране окружающей среды и т.п.

Вместе с тем новая редакция Конституции Российской Федерации актуализирует появление новых ориентиров в правотворческой и правоприменительной деятельности органов местного самоуправления, а значит совершенствование и дальнейшее развитие их собственной компетенции и связанные с нею публично-властных полномочий.

Одним из векторов этого развития выступает возложенная на органы местного самоуправления функция по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности, которая в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2012 года №390-ФЗ «О безопасности» и Указом Президента Российской Федерации от 02 июля 2021 года № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» является частью системы обеспечения национальной безопасности и инструментом реализации соответствующей государственной политики.

Сегодня в науке муниципального права отсутствует комплексное исследование, посвященное данному муниципально-правовому явлению. Это свидетельствует о том, что с теоретической и практической точек зрения данная диссертационная работа представляется своевременной, необходимой и актуальной.

Степень разработанности темы диссертационного исследования. В настоящее время в науке муниципального права не существует специальных монографических и диссертационных работ, посвященных комплексному

изучению функциональных основ органов местного самоуправления в сфере исполнения действующего законодательства по вопросам обеспечения национальной безопасности.

Однако среди имеющихся диссертационных трудов, в которых исследуются отдельные аспекты указанной проблематики, следует отметить работы по безопасности и чрезвычайным ситуациям, где разрабатываются вопросы правового регулирования и организационно-правового обеспечения деятельности органов при чрезвычайных ситуациях (Суворов И.В. «Организационно-правовое обеспечение общественной безопасности органами местного самоуправления в чрезвычайных ситуациях», 2009), в области защиты населения и территории публично-правовых образований в Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Дагиров Ш.Ш. «Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций», 2006; Борзова Е.Б. «Правовое обеспечение безопасности населения и территории с учетом рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 2008) и т.д.

В административно-правовой науке также изучаются отдельные вопросы, затрагивающие конституционно-правовые, теоретические и практические аспекты деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации в области защиты населения и территории муниципальных образований от внутренних угроз, их полномочия и ответственность, а также механизм взаимоотношений преимущественно с исполнительными органами государственной власти (Радюшин Я.Н. «Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности», 2004; Макарычев И.Ю. «Административно-правовое обеспечение общественной безопасности органами муниципальной власти», 2010).

Что касается науки муниципального права, то отдельные авторы затрагивают проблемы правового регулирования и осуществление полномочий в области обеспечения отдельных видов безопасности (Попов Ю.В. «Проблемы осуществления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина: на примере субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа», 2004; Иванова Ю.В. «Правовые основы регулирования полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения экологической безопасности», 2006; Баликоева Л.М. «Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка», 2013).

Вместе с тем вне поля зрения представителей муниципально-правовой науки остаются вопросы, связанные с участием органов местного самоуправления в исполнении законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности на своей территории как общей функции в системе местного самоуправления.

Таким образом, в современный период в науке муниципального права отсутствует комплексное и всестороннее научное исследование, посвященное проблематике исполнения органами муниципальной власти законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с исполнением органами местного самоуправления законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы конституционного и других отраслей права, регулирующие общественные отношения, связанные с исполнением органами местного самоуправления законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности, доктринальные положения правовых наук о правотворческой и правоприменительной деятельности органов местного самоуправления в указанной сфере.

Цель диссертационного исследования заключается в формировании целостного теоретического и практического научного представления о деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности.

В соответствии с данной целью поставлены следующие **задачи диссертационного исследования:**

- 1) раскрыть содержание национальной безопасности как объекта конституционного регулирования;
- 2) выявить системность законодательства Российской Федерации в регулировании деятельности органов публичной власти в сфере обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации о национальной безопасности;
- 3) определить нормативные правовые основы деятельности муниципальных образований в сфере обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности;
- 4) сформулировать понятие и обосновать обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности в качестве общей функции органов местного самоуправления;
- 5) сформулировать понятие компетенции и провести классификацию полномочий органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности;
- 6) установить основные формы и методы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности.

Теоретической основой диссертационного исследования выступают труды представителей различных юридических наук, в том числе общей теории государства и права, конституционного и муниципального права, посвященные функциям публично-правовых образований: С.А. Авакьяна, О.В. Анцифировой, В.И. Астрахана, В.С. Афанасьева, О.И. Баженовой, З.З. Биктимировой, Н.С. Бондаря, М.И. Васильева, Д.С. Воробьевой, Е.О. Вульф,

И.В. Выдрина, В.Ф. Гапоненко, В.И. Голованова, Н.И. Грачева, В.В. Гулиной М.Л. Давыдовой, А.А. Дембицкого, Н.М. Добрынина, В.В. Долинской, А.Г. Елагина, А.И. Земской, А.В. Злобина, В.Б. Зотова, А.В. Ильиных, И.А. Каревой, Е.И. Козловой, О.А. Колоткиной, А.Н. Кокотова, С.П. Кузнецова, В.Л. Кулакова, О.Е. Кутафина, А.В. Курочкина, В.В. Лазарева, И.В. Лексина, А.Ф. Малого, А.В. Мелиховой, С.С. Миронова, И.А. Минникеса, О.В. Родионовой, В.Е. Сизова, Б.А. Страшуня, Е.Б. Султанова, А.А. Титовой, И.Н. Трофимовой, Т.Б. Тюриной, Е.С. Шугриной и других авторов.

Теоретическую основу диссертационного исследования также составили труды ученых, разрабатывающих общую теорию безопасности, а именно: Ю.Ю. Басовой, А.В. Беликовой, С.В. Блатина, Э.В. Богмацеры, А.Б. Жбанкова, А.В. Жаглина, М.Ю. Зеленкова, С.М. Зырянова, С.М. Иншакова, И.Е. Ильичева, Д.В. Ирошникова, М.Ю. Кийко, П.А. Кислякова, М.Г. Комарова, Б.П. Кондрашова, В.Н. Конышева, Д.А. Липинского, Г.З. Мансурова, М.В. Медведева, А.Ю. Мордовцева, С.В. Нестерова, Г.Г. Попова, Р.В. Пузикова, А.В. Степанова, Н.А. Трусова, В.В. Хрулевой, А.В. Шободоевой и др.

Методологическую базу диссертационного исследования составили философские, общенаучные методы и принципы познания, в том числе диалектический, системный, анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования и конкретизации, а также частно-научные методы: функционального анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, междисциплинарный и иные методы исследования.

В частности, системный подход к анализу функции органов местного самоуправления по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности, во-первых, позволил установить уровни конституционно-правового регулирования безопасности в Российской Федерации, во-вторых, определить строение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности, в-третьих, выявить структуру механизма функции органов местного самоуправления по

исполнению в пределах своих полномочий законодательства Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности.

В ходе диссертационного исследования также применялся метод функционального анализа, на основе которого были определены и обоснованы основные параметры функции органов местного самоуправления по исполнению действующего законодательства Российской Федерации по обеспечению безопасности; формально-юридический способ познания, позволивший определить регулятивную систему механизма реализации названной функции органов местного самоуправления, а также проанализировать правовые формы ее осуществления; сравнительно-правовой метод в сочетании с историческими, которые использовались при рассмотрении динамики компетенции муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления в исследуемой сфере общественных отношений.

Нормативную основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы по отдельным видам безопасности, федеральные акты стратегического планирования, утверждённые Указами Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

Эмпирическая основа диссертационного исследования представлена постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, методическими рекомендациями федеральных органов исполнительной власти, материалами правоприменительной деятельности органов местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что на основе конституционно-правового подхода выработано авторское

теоретическое и практическое научное представление о деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности.

В результате исследования:

раскрыто содержание национальной безопасности как объекта конституционного регулирования;

доказана системная связь законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов как правовой основы разграничения компетенции и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в системе публичной власти по обеспечению национальной безопасности и как основы классификации полномочий органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности;

проведена обоснованная дифференциация форм и методов организации деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности (основные и вспомогательные).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Содержанием национальной безопасности как объекта конституционного регулирования является: 1) провозглашение основных прав и свобод человека и гражданина основной целью деятельности органов публичной власти; 2) закрепление обеспечения национальной безопасности как функции российского государства и определение предметов ведения и полномочий федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации связанных с реализацией этой функции; 3) закрепление конституционной обязанности органов местного самоуправления решать вопросы местного значения и совместно с органами государственной власти решать вопросы по жизнеобеспечению населения муниципальных образований.

Основные права и своды человека и гражданина, по мнению автора, являются системообразующим фактором участия органов местного самоуправления в реализации функции российского государства по обеспечению национальной безопасности, в том числе при решении вопросов жизнеобеспечения населения муниципальных образований.

2. Системность законодательных актов в Российской Федерации определяется единством целей и задач разноуровневых органов публичной власти в сфере обеспечения разнообразных направлений деятельности по обеспечению национальной безопасности и отдельных видов безопасности, при одновременном условии разграничения компетенции и координации деятельности органов публичной власти в этой области.

Законодательные акты в сфере обеспечения исполнения законодательства в Российской Федерации о национальной безопасности представляют собой взаимосвязанную совокупность нормативных правовых актов различной юридической силы и уровня, в которых содержатся разноотраслевые по принадлежности нормы: а) о структуре и содержании обеспечения национальной безопасности и отдельных видов безопасности; б) о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности; в) о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, включая нормы о средствах, способах и формах этого разграничения.

3. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства в сфере безопасности, по мнению автора, представляет собой совокупность не только законодательных актов, но и иных нормативных правовых актов различной юридической силы и уровня, в которых содержатся нормы: а) о вопросах местного значения в сфере обеспечения отдельных видов безопасности; б) о полномочиях органов

местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства об отдельных видах безопасности; в) о формах и методах деятельности органов местного самоуправления по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности; г) о видах и основаниях юридической ответственности органов местного самоуправления за нарушение законодательства в сфере обеспечения безопасности.

4. В работе на основе анализа участия органов местного самоуправления в реализации общей функции системы органов публичной власти по обеспечению исполнения законодательства в области безопасности сделан вывод, что, по своему объему и значению, эту деятельность органов местного самоуправления можно отнести к числу общих функций местного самоуправления.

Функция органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере безопасности есть объективно обусловленное общими целями и задачами стратегического планирования, закрепленное в нормативных правовых актах и осуществляемое в соответствии с установленными компетенционными основами направление их деятельности, связанное с удовлетворением основных потребностей и интересов местного населения в различных видах безопасности, а также с устойчивым социально-экономическим развитием территории муниципальных образований независимо от их типа.

5. Компетенция органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере безопасности включает не только вопросы местного значения, но и отдельные государственные полномочия в области национальной безопасности, которые закрепляются в федеральном законодательстве в качестве предметных областей деятельности органов местного самоуправления.

Установлено, что наиболее динамичным элементом в структуре компетенции органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере безопасности выступают

полномочия, которые подразделяются на следующие виды: общие, специальные, дополнительные, управленческие, организационные, координационные, контрольные, информационные и делегированные.

6. Основными формами деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере безопасности являются соблюдение и исполнение.

Анализ правотворческих и правоприменительных форм деятельности органов местного самоуправления в исследуемой области привел к выводу о допустимости таких форм при обеспечении исполнения законодательства в сфере безопасности. Это связано с тем, что деятельность органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательных актов в сфере национальной безопасности осуществляется в пределах, установленных для них вопросами местного значения, а сама деятельность, как совокупность форм и методов воздействия на общественные отношения, является целенаправленной, регламентированной и согласованной с органами государственной власти.

7. Установлено, что методами деятельности органов местного самоуправления, связанными с обеспечением исполнения законодательных актов в сфере национальной безопасности, выступают управленческие функции органов местного самоуправления.

Среди таких методов следует выделить: прогнозирование определенных основных направлений государственной политики; стратегическое планирование; правовое регулирование в области обеспечения безопасности; разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устраниению угроз безопасности; локализацию и нейтрализацию последствий их проявления; стимулирование через применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; координацию деятельности в области обеспечения безопасности, сотрудничества и финансирования расходов на обеспечение

безопасности; контроль целевого расходования средств на обеспечение безопасности.

Обоснована специфика контроля как метода деятельности, который осуществляется, с одной стороны, на основе актов текущего законодательства в области безопасности, а, с другой, на основе актов технического нормирования.

Теоретическая и практическая значимость работы выражается в том, что сформулированные теоретические положения и выводы дополняют разделы общей теории государства и права об основных внутренних и внешних функциях государства, конкретизируют разделы науки конституционного права об особенностях конституционного-правового регулирования безопасности в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, развивают и уточняют разделы науки муниципального права, посвященные функциональной характеристике местного самоуправления и органов муниципальной власти.

Теоретическое значение диссертационного исследования состоит в выработке базовых ориентиров в определении структуры механизма реализации функции органов местного самоуправления по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности, которая может быть использована для изучения внутреннего устройства отдельных видов функций местного самоуправления и органов местного самоуправления.

Практическая значимость работы состоит в возможности использовать материалы и выводы диссертации в образовательном процессе при подготовке справочных, учебных и учебно-методических пособий, при разработке и преподавании учебных дисциплин «Теория государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право Российской Федерации», а также спецкурсов по правовому обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит также в том, что его положения могут быть использованы в процессе научных изысканий, посвященных вопросам правового регулирования обеспечения безопасности на общефедеральном, региональном и муниципальном уровнях. Выводы и предложения могут быть востребованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по направлению безопасности и основам жизнедеятельности.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа подготовлена на кафедре конституционного и административного права Казанского (Приволжского) Федерального Университета, где проводилось ее обсуждение, рецензирование и одобрение к публичной защите.

Основные положения и рекомендации, изложенные в пяти статьях, из них четыре в изданиях, рекомендованных ВАК.

Главные положения и выводы диссертации нашли свое отражение в докладах и сообщениях научно-практических конференциях, в том числе на Межвузовском научном конгрессе «Высшая школа: научные исследования» 30 апреля 2020 года.

Положения диссертационной работы также использовались при проведении практических занятий по дисциплинам «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право Российской Федерации».

Структура диссертации обусловлена ее целям и задачам. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автором обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены его цель и задача, раскрыта степень разработанности темы, указаны методологические и теоретические основы

диссертации; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; определена теоретическая и практическая значимость результатов исследования, приведены данные об их апробации; определена научная новизна диссертационного исследования.

Глава 1. «Теоретико-правовые основы обеспечения исполнения органами местного самоуправления законодательства в Российской Федерации о национальной безопасности» раскрывает безопасность (национальную безопасность) как объект конституционно-правового регулирования, понятие и структуру законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности и правовые основы деятельности муниципальных образований по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности.

В первом параграфе: «Национальная безопасность и исполнение органами местного самоуправления законодательства Российской Федерации в сфере её обеспечения как объект конституционного регулирования» исследованы теории безопасности и разнообразные методологические подходы к исследованию безопасности как общественно-политического и социально-экономического феномена, которые могут быть востребованы и отраслевыми юридическими науками, включая муниципально-правовую науку.

Исследование безопасности и ее составных частей (видов национальной безопасности) в методологическом плане осуществляется в рамках единичных или комплексного подходов.

Так, в качестве единичного, например, можно рассматривать структурно-функциональный подход к характеристике системы национальной безопасности Российской Федерации, сущность которого заключается в том, что, с одной стороны, данный объект рассматривается как системное образование, обособленное от окружающей среды, так, что главное внимание акцентируется на внутренние связи объекта, обеспечивающие его целостность, а с другой - как система, относительно независимая от входящих

в нее элементов, так, что основное внимание конкретизируется на внешних связях объекта, определяющих его изменения.

В качестве комплексного выступает набор методологических приемов, позволяющих рассматривать определённые факторы, средства, условия и виды в качестве ведущих оснований для построения системы национальной безопасности. Это:

а) сочетание реалистического и идеалистического приемов, в соответствии с которыми безопасность исследуется как средство создания благоприятных условий как внутренних, так и внешних для развития государства и одновременно для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;

б) объектный (выделяются подсистемы безопасности личности, общества и государства), предметный (устанавливаются предметные сферы или виды национальной безопасности), функциональный (определяются внутренние и внешние угрозы, от негативного воздействия которых необходимо обеспечить защищенность личности, общества и государства), субъектно-объектный подход (выделяются глобальный, международный и региональный уровни безопасности), пространственно-ориентированный подход (концентрируется на региональных и муниципальных системах безопасности в федеративном государстве);

в) объектно-ориентированный, предметно-ориентированный, смешанный (объектно-предметный) подход, системно-ориентированный, параметрический, объединяющий статистическое направление и деятельностьное в достижении безопасности общества и государства, политический подход, рассматривающий национальную безопасность как категорию государственной политики, и интегративный и т.д.

Каждый из указанных методологических приемов может быть использован в том или ином сочетании для изучения национальной безопасности как конституционно-правового явления.

Автор полагает, что преобладающим подходом в исследовании национальной безопасности как конституционно-правового регулирования выступает формально-юридический (позитивистский), который позволяет изучать ее через призму института разграничения предметов ведения и полномочий, цель которого заключается в том, чтобы обеспечить наиболее эффективное осуществление Российской Федерацией предметов исключительного и совместного ведения путем объединения ресурсов и возможностей, в том числе субъектов Российской Федерации, в общих интересах (федеральный, региональный).

Вопросы государственной безопасности, как показывает, формально-юридический анализ конституционных норм, являются предметом исключительного ведения Российской Федерации и, следовательно, в вопросах обеспечения безопасности государства субъекты Российской Федерации самоограничивают свою компетенцию в пользу Российской Федерации, признавая, тем самым, приоритет ее целей, задач и функций в указанной области общественных отношений.

Что касается иных видов безопасности (общественная, экологическая), то Конституция Российской Федерации, закрепляя общественную безопасность в сочетании с формулами об обеспечении законности и правопорядка (п. «б» ч.1 ст.72), а экономическую безопасность в соотношении с охраной окружающей среды (п. «д» ч.1 ст.72), рассматривает их как части института предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что позволяет предположить, что Российская Федерация и субъекты Российской Федерации обладают практически одинаковым паритетом в обозначении своих целей, потребностей, интересов, задач и функций в указанных областях общественной жизнедеятельности.

Вместе с тем, автор предполагает, что конституционно-правовое регулирование в вопросах национальной безопасности учитывает международно-правовое нормирование, особенно если речь идет о личной безопасности.

Так, концепция личностной безопасности, предложенная в 1994 году в «Докладе о развитии человека» программы ООН по вопросам человеческого развития, определила следующие основные аспекты или виды, уровни безопасности человека: экологическая защищенность, здоровье и доступность медицинской помощи, обеспеченность продовольствием, безопасная окружающая среда, персональная безопасность от различных видов насилия, безопасность общественной группы, т.е. сохранение культурной, религиозной, этнической и другой самобытности, политическая безопасность, т.е. уважение прав человека, защита от диктатуры, от репрессий со стороны государства.

Во втором параграфе **«Системность законодательства Российской Федерации как правовой основы деятельности системы публичной власти в сфере обеспечения национальной безопасности»** рассмотрена система федеральных законодательных актов о национальной безопасности, в которых национальная безопасность рассматривается как общая функция для всей системы органов публичной власти в Российской Федерации.

Так воспринимать право или свободу человека и гражданина в качестве основания, «нарушение которого влечет потерю безопасности Российской Федерации» или, иными словами, «базовой ценности, показывающей уровень национальной безопасности», позволяет системная взаимосвязь конституционных норм, закрепляющих следующее: основным объектом национальной безопасности является человек, его права и свободы (ст. 2); недопустимость реализации прав и свобод человека в нарушение прав и свобод иных лиц (ст. 7); возможность ограничения прав и свобод человека исключительно при соблюдении требований в виде формы нормативного правового акта (федеральный закон) и строго определенной цели, включая обеспечение обороны страны и безопасности государства (ст. 55); возможность установления ограничений прав и свобод человека при соблюдении условий особого правового режима в виде чрезвычайного положения, формы нормативного правового акта в виде федерального конституционного закона и целей в виде обеспечения безопасности граждан и

защиты конституционного строя (ч. 1 ст. 56); недопустимость ограничения отдельных прав и свобод, предусмотренных статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 – 54.

Также, определяющими для правового регулирования общественных отношений по обеспечению безопасности представляются конституционные нормы, устанавливающие специальные полномочия органов государственной власти в данной сфере: Президент Российской Федерации при вступлении в должность присягает народу и берет на себя обязательство, в том числе защищать отдельные элементы системы безопасности (суверенитет, независимость и целостность государства), а также наделяется полномочиями по формированию и руководству Советом Безопасности Российской Федерации, как конституционным совещательным органом; официальные представители федеральной законодательной власти обладают неприкосновенностью в той мере, в которой это не препятствует обеспечению безопасности других людей (ч. 1 ст. 98); Правительство Российской Федерации принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, а также реализации внешней политики Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 114).

В данном параграфе рассмотрены нормативные правовые акты Российской Федерации о национальной безопасности как общего назначения: Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности», Указ Президента Российской Федерации от 02 июля 2021 года N 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», так и предметно-ориентированного характера: Федеральный закон от 10 января 2002 года N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и иные нормативные правовые акты.

Что касается органов местного самоуправления, то обеспечение исполнения законодательства о национальной безопасности, в том числе

средствами муниципального правотворчества, возможно по следующим основным направлениям: в рамках разрешения вопросов местного значения; при реализации ими прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения; в случае наделения их отдельными государственными полномочиями (государственными полномочиями Российской Федерации, полномочиями субъектов Российской Федерации). Причем, принятые, в соответствии с федеральным и региональными законодательством, муниципальные правовые акты в сфере безопасности, согласно вышеназванному Федеральному закону, являются обязательными к исполнению на всей территории муниципального образования, в том числе и органами государственной власти обоих уровней.

В этом параграфе был проанализирован Федеральный закон от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который относит к документам стратегического планирования достаточно обширный перечень актов, разрабатываемых и принимаемых по вопросам национальной безопасности, (стратегии, планы, программы, доктрины, прогнозы, основы и т.д.) и в исчерпывающем виде закрепляет полномочия того или иного органа власти в области стратегического планирования обеспечения национальной безопасности на всех уровнях, в том числе и на муниципальном.

Вместе с тем, немаловажную роль в сфере обеспечения национальной безопасности в целом и отдельных ее видов в частности, играют договорные акты, заключаемые как на международном уровне, к примеру, между Российской государством и иностранным государством о сотрудничестве, в том числе по вопросам региональной безопасности, создания общего пространства обороны и безопасности, так и на внутригосударственном уровне, к примеру, как отраслевое сотрудничество или как передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации Федеральными органам исполнительной власти для осуществления части своих полномочий. А поскольку статья 19 Конституции Российской Федерации содержит нормы,

предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то подобные договоры (соглашения) также являются нормативной основой обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации

В третьем параграфе исследованы **особенности нормативных правовых основ деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности** и выделены основные ее элементы, такие как: а) правовое регулирование статуса органов местного самоуправления осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, причем, муниципальные правовые основы представлены собственными нормативными актами, имеющими общий и специальный характер; б) органы местного самоуправления обладают особыми признаками как носители относительно самостоятельного статуса субъектов муниципального права; в) органы местного самоуправления обладают гибкими границами самостоятельности, что обусловлено возможностью образования в их муниципально-правовом статусе дополнительных элементов (например, функциональных полномочий).

Существенное значение для статуса органов местного самоуправления, а значит и их деятельности в сфере обеспечения исполнения законодательства о безопасности имеют акты Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в которых раскрывается смысловое значение принципов местного самоуправления (организации местного самоуправления, народовластия, равенства, справедливости, самостоятельности, многообразия организационных моделей муниципальной власти и т.д.), а также уточняются отдельные черты и свойства статуса органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований.

Что касается национальной безопасности, несмотря на то, что она прямо не закрепляется в тексте Конституции Российской Федерации среди функций и полномочий местного самоуправления, конституционные нормы позволяют воспринимать её в качестве одной из обязанностей органов местного самоуправления, вытекающей из более широкой обязанности органов публичной власти гарантировать реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Базовым же законодательным актом, регулирующим институт местного самоуправления в Российской Федерации, является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который подробно регулирует сопутствующие осуществлению муниципальной власти такие вопросы, как: виды муниципальных образований как территориальные основы местного самоуправления; формы реализации права населения на местное самоуправление; система органов местного самоуправления и их компетенция; вопросы местного значения, отражающие, в первую очередь, обеспечение потребности населения в общественной безопасности на территории муниципального образования и др.

Так, например, пожарная безопасность как составная часть общественной безопасности, выступающая на уровне муниципальных образований в качестве их собственной функции по обеспечению потребности местного населения в «состоянии защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров» закрепляется в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в статусе вопросов местного значения городских и сельских поселений, муниципальных и городских округов, а также внутригородских районов в виде обеспечения первичных мер пожарной безопасности в пределах соответствующих границ.

Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий их проявления в границах муниципальных образований как одна из сторон в обеспечении одновременно

государственной, общественной и личной безопасности муниципально-правовыми средствами является единым вопросом местного значения, выступающим в виде общих функций органов местного самоуправления в государственной, общественной и личности безопасности граждан (неграждан), временно, преимущественно или постоянно проживающих на соответствующей территории, для городских и сельских поселений, муниципальных районов, муниципальных и городских округов.

Так, безопасность дорожного движения как один из аспектов публичного (государственного, муниципального) управления рассматривается как самостоятельный подвид общественной безопасности наряду с пожарной безопасностью, ядерной безопасностью, безопасностью опасных производственных объектов или транспортной безопасности, объединяющей безопасность всех транспортных комплексов в Российской Федерации, включая все виды дорог и путей, выступает частью вопросов местного значения муниципальных образований.

В качестве базового законодательного акта, закрепляющего в субъекте Российской Федерации основы организации и функционирования местного самоуправления, включая их территориальные основания, выступают специальные законы о местном самоуправлении, где наряду с общими вопросами, посвященными в том числе деятельности муниципальных образований по обеспечению потребностей населения в различных видах безопасности, закрепляются предметы законотворчества субъектов Российской Федерации в виде отдельных вопросов ведения и полномочий органов местного самоуправления.

Так, к примеру, согласно законодательству Республики Татарстан о местном самоуправлении, республиканский законодатель обладает полномочиями по принятию решений о перераспределении вопросов между органами муниципального образования любого типа и республиканскими органами государственной власти. Причем, такое перераспределение полномочий не идентично передаче полномочий, поскольку, во-первых,

исключает разовый характер, во-вторых, направлено на систематическое выполнение полномочий (как минимум на срок полномочий регионального парламента), в – третьих, перераспределение полномочий осуществляется снизу вверх (с муниципального на региональный уровень), т.е. только по вопросам местного значения, в-четвертых, несмотря на то, что муниципальные полномочия, перераспределенные на субъектный уровень, остаются муниципальными, перераспределение той или иной компетенции органов местного самоуправления отражается на правовом статусе муниципального образования.

На основании изложенного автором сделан вывод о том, что правовые основы деятельности муниципальных образований в сфере обеспечения потребностей населения в безопасности объединяют следующее: нормы федерального законодательства о видах (типах) муниципальных образований и порядке наделения их вопросами местного значения, о видах национальной безопасности, о стратегическом планировании Российской Федерации в сфере национальной безопасности; нормы регионального законодательства о территориальных основах местного самоуправления; о видах (типах) муниципальных образований, созданных на территории субъекта Российской Федерации, о видах национальной безопасности, в обеспечении которой правомочны действовать субъекты Российской Федерации; о стратегическом планировании субъекта Российской Федерации в сфере безопасности; муниципальные правовые акты о статусе муниципального образования; о финансовых и материальных ресурсах, которыми располагает муниципальное образование для исполнения своих функций; о видах безопасности; о намерениях в сфере обеспечения безопасности; об участии местного населения в осуществлении деятельности муниципального образования по обеспечению соответствующих потребностей местного населения.

Во второй главе «Организационно-правовые основы обеспечения исполнения законодательства в Российской Федерации в сфере национальной безопасности» раскрыты понятие и общая характеристика

обеспечения исполнения законодательства в сфере обеспечения безопасности как функции органов местного самоуправления, проведен анализ компетенции и основных форм и методов деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства в сфере обеспечения безопасности.

В первом параграфе «**Обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности как функция органов местного самоуправления: понятие и общая характеристика**» сформулированы понятие и обоснование исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности в качестве общей функции органов местного самоуправления.

Функции органов местного самоуправления, по мнению автора, делятся на: общие и специальные.

Общие функции органов местного самоуправления представляют собой часть деятельности (общих функций) системы органов публичной власти по решению общих для всей системы органов публичной власти целей и задач.

Под специальными функциями муниципальной власти как нижестоящего уровня публичной власти следует понимать обусловленные сущностью и социальным назначением института местного самоуправления объективно необходимые, целевые направления деятельности субъектов муниципальной власти по самостоятельному и ответственному управлению местными делами с учетом местных интересов, традиций и истории.

Функция органов местного самоуправления по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности по своему объему и значению может быть отнесена к группе общих функций системы органов публичной власти, опираясь на анализ Европейской Хартии местного самоуправления, где местное самоуправление характеризуется как право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках

закона в соответствии с их компетенцией и в интересах местного самоуправления.

Кроме того, определенный вклад в понимание общих функций органов местного самоуправления вносит и судебная практика высших судебных органов Российской Федерации.

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечает в своих актах, что местное самоуправление выступает обязательной на всей территории формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения, и одновременно является неотъемлемой частью единого механизма управления федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно установленных пределах в решении отдельных государственных задач.

Законодательные акты Российской Федерации о местном самоуправлении также устанавливают правовую базу для взаимодействия государственной и муниципальной властей в предметных сферах общественных отношений, не относящихся к вопросам местного значения, в том числе путем наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, перераспределения полномочий и пр.

Таким образом, функциональная составляющая в характеристике муниципальной власти заметно обогащается, поскольку функциональный подход предполагает учет того факта, что отдельные институты местного самоуправления участвуют в единой относительно самостоятельной подсистеме целенаправленной деятельности государства в обособленной сфере общественных отношений.

Функция органов местного самоуправления по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности как часть общей функции системы органов публичной власти есть объективно обусловленное общими целями и задачами стратегического планирования, закрепленное в нормативных правовых актах и осуществляемое в соответствии с установленными компетенционными основами направление их деятельности, связанное с удовлетворением основных потребностей и интересов местного населения в различных видах безопасности, а также с устойчивым социально-экономическим развитием территории муниципальных образований независимо от их типа.

Во втором параграфе «Компетенция органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности» сформулировано понятие компетенции и проведена классификация полномочий органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности.

Сделан вывод о том, что в теории компетенции органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности сложилось несколько основных подходов к пониманию ее содержания: 1) исчерпывается функциями, целями и задачами; 2) полномочиями и (или) правами и обязанностями; 3) обязанностями и ответственностью; 4) направлениями деятельности органов местного самоуправления; 5) предметными сферами деятельности органов местного самоуправления (предметами ведения или вопросами местного значения).

Полагаем, что трактовка компетенции органов муниципальной власти может базироваться на основе такой категории как функция.

В этом плане, своеобразным ориентиром в ее понимании выступает компетенция органов государственной власти. К примеру, приоритетное значение функции в конструировании компетенции органа государства

выражается в определении, согласно которому компетенция государственного органа выступает в качестве его способности вступать в правоотношения в целях реализации возложенных на него задач и функций, которые определяют содержание предоставленных ему полномочий.

Аналогичным образом можно трактовать и компетенцию органов местного самоуправления, то есть, как их способность, обязанность и полномочия вступать в разноотраслевые правоотношения в целях осуществления имеющихся целей, задач и функций.

Также, сделан вывод о том, что компетенцию органов местного самоуправления образуют обязанности, полномочия и права, связанные с исполнением соответствующего законодательства (федерального, регионального) по обеспечению на территории муниципальных образований отдельных аспектов экономической, финансовой, транспортной, строительной, дорожной и иных видов национальной безопасности.

Функция органов местного самоуправления по осуществлению исполнения законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности реализуются не только посредством различных видов полномочий, прав и обязанностей, но и посредством нормативного правового определения предметов ведения, закрепленных за ними государственной властью.

Вместе с тем предметы местного значения, связанные с исполнением законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности (государственной, общественной, личной) имеет вариативный характер в зависимости от вида муниципального образования.

Полагаем, что сложное, комплексное строение сферы безопасности, обуславливающее многокомпонентную структуру законодательства Российской Федерации в области ее функционирования, обеспечивает интеграционный подход к пониманию компетенции органов местного самоуправления, которая представляет собой совокупность правовых средств (функции, полномочия, права и обязанности, ответственность, вопросы

местного значения муниципальных образований), выступающих способами и приемами определения содержания деятельности и условий реализации предоставленной им вышеназванной функции.

Наиболее динамичным элементов компетенции органов местного самоуправления по исполнению законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности выступают полномочия, которые подразделяются на общие, специальные, дополнительные, управленческие, организационные, координационные, контрольные, информационные и делегированные.

В третьем параграфе «Основные формы и методы деятельности органов местного самоуправления по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности» установлены основные формы и методы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности, а также проанализирована их специфика в деятельности органов местного самоуправления по обеспечению законодательства по основным видам безопасности на территории муниципального образования.

Установлено, что основными формами деятельности органов местного самоуправления являются соблюдение и исполнение законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности.

Соблюдение законодательства наиболее ярко проявляется в деятельности по управлению муниципальной собственностью, по развитию производства, торговли, инвестиционной деятельности на данной территории, повышению благосостояния населения муниципального образования.

Деятельность органов местного самоуправления, по владению, пользованию и распоряжению землей, природными ресурсами, а также объектами муниципальной собственности, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов, обеспечению комплексного социально-экономического развития

муниципального образования; осуществлению комплекса мероприятий по обеспечению благоприятной окружающей среды на территории муниципального образования в основном реализуется через правоприменение в виде индивидуального правотворчества.

Правотворческая и правоприменительная форма деятельности используется при регулировании механизма реализации функции по обеспечению исполнения действующего законодательства в сфере обеспечения безопасности.

В деятельности органов местного самоуправления используется муниципально-договорное правотворчество, заключающееся в подписании договоров о передаче ряда полномочий в сфере обеспечения безопасности с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления других муниципальных образований.

В качестве основных форм в работе анализируются организационно-правовые действия и материально-технические операции в деятельности органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности.

Методы деятельности неразрывно связаны с управленческими функциями органов местного самоуправления.

Среди таких методов следует выделить прогнозирование определенных основных направлений государственной политики; стратегическое планирование; правовое регулирование в области обеспечения безопасности, разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устраниению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления; стимулирование через применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; координацию деятельности в области обеспечения безопасности, сотрудничества и финансирования расходов на обеспечение

безопасности; контроль целевого расходования средств на обеспечение безопасности.

В работе отмечается, что специфика контроля как метода деятельности, который осуществляется, с одной стороны, на основе актов текущего законодательства в области безопасности, а с другой – на основе актов технического нормирования.

В заключении диссертационного исследования подведены общие итоги исследования, а также обозначен круг вопросов, которые могут быть положены в основу последующих комплексных исследований, связанных с анализом конституционно-правового регулирования отношений в сфере исполнения законодательства о национальной безопасности органами местного самоуправления в Российской Федерации.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Научные статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук:

- 1) Валиуллин Д.А. К вопросу о понятии функции государства по обеспечению национальной безопасности / Д.А. Валиуллин // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 4 (143). – С. 116 – 117;
- 2) Валиуллин Д.А. Безопасность личности как объект конституционно-правового регулирования / Д.А. Валиуллин // Вестник экономики, права и социологии. – 2020. – № 3. – С. 77 – 79;
- 3) Валиуллин Д.А. Деятельность муниципальных образований по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации об

экологической безопасности / Д.А. Валиуллин // Образование и право. – 2020.
– № 6. – С. 97 – 101;

4) Валиуллин Д.А. Регулятивная подсистема механизма реализации функции органов местного самоуправления по обеспечению законодательства о национальной безопасности / Д.А. Валиуллин // Образование и право. – 2022.
– № 7. – С. 99 – 103.

5) Курочкин А.В. К вопросу о роли и месте функций в системе местного самоуправления / А.В. Курочкин, Д.А. Валиуллин // Евразийская адвокатура. – 2023. – № 1. – С. 111 – 114.

Научные статьи в юридических изданиях:

6) Валиуллин Д.А. Основные подходы к пониманию функций органов местного самоуправления / Д.А. Валиуллин // Высшая школа: Научные исследования. – 2020. – С. 12 – 16.