

10. Novak Z.A. Evolyutsiya predstavlenij o funktsiyakh gosudarstva // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2014. № 5. S 15–18.
11. Pravovye sistemy stran mira. Entsiklopedicheskiy spravochnik / pod red. A.Ya. Sukhareva. M.: Norma, 2003. 976 s.
12. Savka A.V., Kuchukov R.A. Global'nyj kapitalizm i krizis kul'tury / Evropejskaya kul'tura: vyzovy sovremennosti. Doklady Instituta Evropy. № 302. M., 2014. S. 9–13.
13. Utyashev M.M., Garipov A.A. Sotsial'nye funktsii antichnogo gosudarstva // Istoriya gosudarstva i prava. 2016. № 18. S. 34–39.
14. Sharkov A.V. Sotsial'naya funktsiya evropejskikh gosudarstv v period Srednevekov'ya // Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya. 2014. № 6 [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=15370> (data obrashcheniya: 15.11.2020).

DOI: 10.25586/RNU.V9276.21.01.P.136

УДК 342.1

Н.И. Дорохов

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ  
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Рассматриваются основные критерии и характеристики муниципального образования как субъекта публичной власти в единой системе публичной власти. Анализируются дискуссионные аспекты исследуемой проблемы. Раскрываются современное состояние и перспективы развития муниципального образования как субъекта публичной власти в условиях современной конституционной реформы.

*Ключевые слова:* муниципальное образование, единая система публичной власти, конституционная реформа, государственное и муниципальное управление, национальные проекты, местное самоуправление.

N.I. Dorokhov

MUNICIPAL EDUCATION IN A UNIFIED SYSTEM  
OF PUBLIC GOVERNMENT

The article examines the main criteria and characteristics of a municipality as a subject of public authority in a unified system of public authority; the controversial aspects of the problem under study are analyzed; reveals the current state and development prospects of the municipality as a subject of public authority in the context of modern constitutional reform.

*Keywords:* municipal formation, unified system of public authority, constitutional reform. state and municipal government, national projects, local government.

Одним из направлений укрепления российской государственности в связи с обновлением Конституции Российской Федерации стало положение о единстве

публичной власти. В новую редакцию Основного закона включен ряд поправок и предложений, существенно усиливающих статус публичной власти, характер ее

## Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти

организации и функционирования; также, что весьма важно, уточнен, а вернее, приведен в соответствие с объективными правовыми реалиями состав ее субъектов.

В частности, в ст. 71 Конституции Российской Федерации в числе предметов ведения Российской Федерации внесено положение «об организации публичной власти»; в ст. 80 п. 2 уточнены полномочия главы государства – Президента Российской Федерации «по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти»; в ст. 131 включен п. 3, согласно которому «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом»; в ст. 132 добавлен п. 3, согласно которому «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»; изменится ст. 133, новая редакция которой будет звучать так: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компетенцию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Логическим завершением рассматриваемых вопросов стало принятие

закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [6].

Одним из субъектов «новой системы единой публичной власти» выступает муниципальное образование, ранее не фигурировавшее в таком статусе, однако в современных условиях укрепления системы управления и повышения качества и эффективности местного самоуправления выступающее как ее полноценный субъект.

В юридической науке и прежде всего в муниципально-правовой литературе проблема правового статуса (положения) муниципального образования всегда оставалась одной из наиболее дискуссионных. В российском законодательстве термин «муниципальное образование» впервые был введен в Гражданском кодексе Российской Федерации. В частности, в ст. 124 кодекса муниципальное образование определялось как субъект гражданского права. При этом законодатель определял территории, в пределах которых могли быть созданы муниципальные образования. К ним относились городские, сельские поселения, иные населенные территории.

Практически одновременно данный термин закрепился в базовом законе, регулировавшем на тот период складывавшиеся в области общественные отношения, во многом нового института, впоследствии относительно самостоятельного звена публичной власти – муниципального образования (звена публичной власти через институты местного самоуправления). Речь идет о Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 29 августа 1995 г. № 151-ФЗ. В нем давалось относительно полное определение муниципального образования и, соответ-

ственно, раскрывалась его юридическая природа, в том числе как потенциального субъекта публичной власти в Российской Федерации.

Приведем определение из ст. 1, п. 1: «Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, <...> в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления». Фактически в данном понятии определены ключевые характеристики, свойственные звеньям публичной власти: 1) территориальный компонент, то есть территориальные пределы данного звена публичной власти; 2) экономико-имущественный компонент данного звена и его потенциальные экономические возможности; 3) финансовый компонент (какое звено публичной власти без финансовых возможностей?); 4) так называемый процедурный компонент, а именно порядок формирования данного звена публичной власти – выборность.

Данная дефиниция на многие годы стала определяющей для квалификации муниципального образования как субъекта вначале частноправовых – прежде всего гражданско-правовых – отношений, а впоследствии – публично-правовых, в их числе конституционно-правовых, административно-правовых и, собственно, муниципально-правовых отношений. С середины 2000-х гг. – этапа реформирования всей системы государственного и муниципального управления – и по наше время муниципальное образование приобретает основные черты в качестве субъекта публичной власти, утверждается и на сегодняшний день является весьма заметным субъектом в единой системе публичной власти [13].

Более того, потенциал данного определения имел огромное методологическое значение для теории и практики местного самоуправления, во многом предопределил юридические традиции муниципального законотворчества и всего муниципального правотворчества, стал основой для построения отдельного самостоятельного звена публичной власти на уровне местного самоуправления и в некоторой мере предопределил те процессы, которые подвели к уточнению места, роли и характера взаимоотношений местного самоуправления с системой государственной власти. Эпицентром дискуссий и такой постановки вопроса, а также начала поиска иных подходов к определению характера взаимоотношений между муниципальными и государственными звеньями публичной власти стала ст. 12 Конституции Российской Федерации.

Достаточно содержательный анализ дискуссионного характера относительно положения муниципального образования и всей системы органов местного самоуправления в единой системе публичной власти представлен в коллективной монографии «Местное самоуправление в единой системе публичной власти» [4].

Продолжим нашу аргументацию определения статуса муниципального образования как субъекта публичной власти. Понятие «муниципального образования», закрепленное в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу), предопределило многие аспекты формирования звена публичной власти на данном уровне. Без данного определения в этом законе невозможно было бы дать точную оценку территориальным основам местного самоуправления (гл. 2 «Территориальные основы местного самоуправления»), организационным основам мест-

## Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти

ного самоуправления, а именно системе представительного и исполнительно-распорядительного и иных органов местного самоуправления, должностных лиц, института муниципальной службы и др. (гл. 3 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления»), финансово-экономическим возможностям местного самоуправления – местному бюджету, местным налогам и сборам и др. (гл. 5 «Финансово-экономическая основа местного самоуправления») и ряду иных принципиальных характеристик публичной власти на рассматриваемом уровне.

Важно отметить, что данные характеристики в оценке статуса муниципального образования как субъекта публичной власти были закреплены и в ныне действующем законодательстве, в частности в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7]. Среди них: принципы территориальной организации местного самоуправления (гл. 2); вопросы местного значения – основной круг полномочий муниципального образования (гл. 3); формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (как части, заметим, многонационального народа, являющегося источником власти) (гл. 5); органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления (гл. 6); экономические основы местного самоуправления (гл. 8) и др.

Но этим не ограничивается потенциал рассматриваемого понятия и фактологического состояния муниципального образования как субъекта публичной власти. Понятие муниципального образования как субъекта публичной власти фактически стало сквозным при других харак-

теристиках муниципальной власти как звена публичной власти. Данное понятие объективно стало определяющим критерием в характеристике всех иных звеньев и элементов местного самоуправления, выступило средством обеспечения методологического единства и построения всего нормативно-правового материала, регулирующего общественные отношения в области местного самоуправления, своего рода инструментом их применения и единообразного толкования.

Отсюда можно предположить, что в научных и управленческих кругах объективно возникла потребность совершенствования должной терминологии, отражающей характер процессов эволюции институтов местного самоуправления, в том числе муниципального образования в качестве субъекта публичной власти. На рубеже 1990–2000-х гг. была весьма заметной, достаточно активной и в определенной мере продуктивной серия теоретических дискуссий в широких научных кругах, а также в формате парламентских слушаний именно по вопросам статуса муниципального образования, что, на наш взгляд, предопределило дальнейший этап реформирования всей системы местного самоуправления и его правового регулирования. В этот период встречаются и иные толкования понятия «муниципального образования». Какие-то из них сужали потенциал муниципального образования, отводя ему роль административно-территориальной структуры в звене государственной власти; другие уже тогда придавали муниципальному образованию статус субъекта публичной власти. Был вынесен ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу, которые признавали неконституционными положения ряда законов субъектов Российской Федерации о включении органов

местного самоуправления районов и городов в систему органов государственной власти [8].

Весьма интересным представляется мнение известного ученого, автора ряда монографий и учебных изданий по актуальным вопросам муниципального права Н.В. Постоного, изложенных на рубеже веков [9]. К рассматриваемому периоду в юридической литературе относительно статуса муниципального образования как потенциального субъекта публичной власти сложились следующие весьма устойчивые характеристики:

1) относительно четкая территория, в пределах которой создаются муниципальные образования и функционируют соответствующие институты, реализующие определенные публичные властные функции;

2) возможность вступать в определенные правовые отношения как с физическими, так и юридическими лицами, а также с подобными им иными субъектами публичной власти;

3) наличие статуса юридического лица – при этом как субъект публичной власти муниципальное образование обладает всеми необходимыми признаками публичного юридического лица, включая возможность своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности и не только в результате деятельности соответствующих органов местного самоуправления и должностных лиц;

4) организационное единство – муниципальное образование как определенная социальная общность создает свои организационные структуры, принимает устав, обеспечивает муниципальное правотворчество, включающее, помимо устава, правовые акты, принимаемые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительных

органов муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления и др.;

5) социально-территориальное единство, включающее, с одной стороны, общность людей (жители муниципального образования), с другой – систему органов и должностных лиц;

6) наличие в собственности обособленного имущества, характеризующегося наличием муниципального имущества и местного бюджета и которое, по сути, является гарантией имущественной ответственности;

7) ответственность по своим обязательствам принадлежащим муниципальному образованию имуществом – реализуется через органы местного самоуправления; право и обязанность нести ответственность в данном случае имеют делегированный характер;

8) обеспечение правового регулирования общественных отношений посредством элементов императивности и диспозитивности – в связи с этим регулирующие отношения, складывающиеся при организации и осуществлении местного самоуправления, имеют как императивный (в большой мере), так и диспозитивный характер;

9) возможность приобретения и осуществления различного рода прав публичного характера – например в области избирательно-правовых отношений, а также имущественных и личных неимущественных прав; весьма содержательными могут быть права и отношения с различными институтами гражданского общества с учетом того, что природа местного самоуправления и гражданского общества во многом родственна;

10) коллективный характер принимаемых решений – в условиях демократизации всей системы управления значение данной особенности, безусловно, будет возрастать;

11) возможность претерпевать процедуры реорганизации – это может повлиять не только на изменение границ, но и на изменения организационной структуры, финансово-экономических основ, характер взаимоотношений с другими субъектами публичной власти;

12) наличие системы гарантий, направленной на реализацию потенциала местного самоуправления и всех звеньев муниципального образования – среди гарантий можно выделить запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых посредством форм прямого волеизъявления граждан (местный референдум, сходы и собрания граждан, территориальное общественное самоуправление и др.) или с непосредственным участием населения муниципального образования, а также решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, судебную защиту местного самоуправления;

13) закрепление за муниципальным образованием комплекса нормативно-властных полномочий, отражающих характер его компетенций – при этом в состав компетенций муниципального образования, помимо вопросов местного значения, необходимо отнести делегированные государственные полномочия [1, с. 211–214.]

Такой характер компетенций выводит на совершенно иной уровень взаимодействия и упорядочения отношений между государством, его органами (безусловно, влиятельными субъектами публичной власти) и муниципальным образованием. Более того, при реализации делегированных государством полномочий включаются иные

принципы их осуществления со стороны муниципального образования, например:

1) делегированные полномочия реализуются исключительно органами местного самоуправления без вовлечения жителей муниципального образования; 2) при делегировании государственных полномочий объем правовых средств, которыми может воспользоваться муниципальное образование, определяется государством в лице Российской Федерации либо субъектов Российской Федерации; 3) финансовое обеспечение делегированных государством полномочий осуществляется за счет предоставляемых местному бюджету субвенций из бюджета Российской Федерации либо бюджета субъекта Российской Федерации; 4) реализация государственных полномочий осуществляется под прямым административным контролем государства – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации [3, с. 72–73].

Некоторые авторы также подчеркивают, что, помимо вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий, у муниципального образования следует выделять группу добровольных полномочий, то есть собственных, сложившихся в результате публичных решений и собственных инициатив муниципального образования [1, с. 215; 9, с. 255].

К публично-правовым признакам муниципального образования следует отнести также его право издавать правовые акты, регулирующие поведение различных участников публично-правовых отношений. Важно также отметить, что этот признак муниципального образования тесно связан, как мы уже не раз подчеркивали, с властно-правовой природой местного самоуправления, институтов муниципального образования.

Близким к данному признаку является нормативно и организационно регулирующее

щая деятельность населения муниципального образования, различных хозяйствующих субъектов, функционирующих на его территории. Подчеркнем, что данный признак напрямую определяет публично-правовую природу муниципального образования, предоставляет ему дополнительные возможности в расширении различного рода организационно-правовых форм деятельности, таких как выдача разрешений, лицензий, проведение различных соглашений, организация конкурсов на размещение муниципальных заказов, выдача ссуд, кредитов, заключение договоров и др. [10, с. 147].

В последующие периоды вследствие перманентных реформ публичной власти в Российской Федерации и совершенствования законодательства в области местного самоуправления статус муниципального образования стал приобретать более конкретные очертания и характеристики [1–3, 11].

Так, муниципальным образованием признавались: 1) особый субъект муниципально-правовых отношений, зрелость которых, заметим, носит прогрессирующий характер; 2) особая территория, на которой осуществляется местное самоуправление; 2) обладатель права собственности в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности; Также к ним стали применять нормы, регламентирующие деятельность юридических лиц в публичных и частноправовых отношениях.

Особый правовой статус муниципального образования проявляется и в том, что к его ведению действующее законодательство относит не только вопросы местного значения, но и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления; муниципальным образованиям принадлежит

право создавать объединения в форме ассоциаций или союзов в целях более эффективного выполнения своих функций и полномочий; способность инициировать и создавать институты межмуниципального сотрудничества в целях защиты общих интересов муниципальных образований в лице Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации; способность инициировать и образовывать другие формы межмуниципального сотрудничества (межмуниципальные объединения, учреждения, хозяйственные общества, организации с возможным заключением договоров и соглашений); муниципальные образования вправе устанавливать официальные символы, геральдические знаки, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности и др. [12, с. 13–14].

Накопившийся теоретико-правовой капитал и, безусловно, опыт реформирования системы местного самоуправления последних лет позволяют сегодня более содержательно и объемно представить нынешнее положение (статус) муниципального образования и определить перспективы его развития на более качественном уровне как субъекта и как носителя публичной власти.

Муниципальные образования – городские или сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, либо внутригородские территории города федерального значения – имеют все основания, чтобы стать важным территориально-структурным звеном качественно нового подхода в развитии социально-экономической сферы российского общества. Они обладают территориальными, финансово-экономическими, организационными и правовыми основами; имеют статус юридического лица, выступают ак-

## Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти

тивными субъектами публично-правовых и гражданско-правовых отношений; их деятельность нацелена на решение вопросов местного значения, в содержании которых практически отражены все вопросы социально-экономического, финансового, культурно-досугового, экологического и иного характера.

Реформы последних лет в системе органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование российского законодательства, процесс разграничения предметов ведения и полномочий между тремя центрами публичной власти – федеральным, региональным и местным (муниципальным), а также новые социально-экономические реалии, вызванные как внешними объективными факторами (к примеру, экономические и политические санкции Запада; новые вызовы внешнеполитического характера, продолжающийся экономический кризис в мировой экономике и др.), так и внутренними (государственными и общественными), предопределили важность и перспективность статуса муниципальных образований как субъектов публично-правовых отношений.

К традиционным характеристикам муниципального образования как субъекта публичной власти относятся:

- наличие системы органов местного самоуправления;
- преобладание императивного метода правового регулирования сложившихся правовых отношений;
- функционирование особого института и механизма ответственности в системе муниципальных правоотношений;
- формирование и функционирование финансовых рычагов и институтов (местный бюджет, местные налоги и сборы, муниципальные заказы и заимствования и др.).

Очевидными характеристиками и реалиями сегодняшнего дня стали такие публичные процессы, как:

- организация и проведение выборов (избирательные правоотношения), делегирование полномочий со стороны органов государственной власти органам местного самоуправления, особенно в социальной сфере, и не только;
- расширение возможностей гражданских (публичных) инициатив граждан, жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения;
- качественно новое положение форм непосредственного участия населения в решении задач местного самоуправления (территориальная организация местного самоуправления, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам и иные формы).

В последние годы публичный статус муниципального образования характеризуется его непосредственным участием в долгосрочных программах социально-экономического развития Российской Федерации, предопределенных указами Президента Российской Федерации.

В сложившихся условиях наиболее вероятными процессами устойчивого развития общества, его экономической и социальной сферы, становится *векторное развитие*, то есть точечное, целенаправленное ускоренное развитие в отдельных областях социально-экономического развития общества. При этом ключевыми звеньями данного развития должны стать регионы (субъекты Российской Федерации) и муниципальные образования.

На протяжении последних лет ключевой вектор развития российского общества определяется майскими (2012 и 2018 гг.) указами Президента Российской Федера-



ции. Таких направлений социально-экономического развития на современном этапе двенадцать: здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, автодороги, рынок труда, наука, цифровая экономика, культура, малый бизнес, сотрудничество и экспорт, демография.

Каждая из названных и принятых к реализации программ, безусловно, имеет отношение к регионам и муниципальным образованиям. Заметим, что окончательный вариант национальных проектов Правительство Российской Федерации утвердило к декабрю 2018 г., параллельно и в последующие месяцы аналогичная работа проводилась в субъектах Российской Федерации и в системе муниципального управления. На сегодняшний момент во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях уточнена и принята к реализации система региональных (муниципальных) программ (паспортов) по названным направлениям социально-экономического развития. Большая часть данных программных направлений непосредственно касается большинства муниципальных образований. Прежде всего, к ним относятся национальные проекты «Здравоохранение», «Образование», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Повышение производительности труда и поддержка занятости», «Культура», «Малый и средний бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Демография».

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [5] в целях осуществления прорывного развития Российской Федерации в качестве первоочередных национальных программных задач названы: 1) сохранение населения, здоровье и благополучие людей; 2) возможности для самореализации

и развития талантов; 3) комфортная и безопасная среда для жизни; 4) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; 5) цифровая трансформация. Безусловно, в решении данных задач важная роль отводится муниципальному образованию как субъекту публичной власти с его институтами местного самоуправления.

Решение столь содержательных и конструктивных задач актуализирует, на наш взгляд, ряд проблем государственного и муниципального управления, статус муниципального образования как публичного субъекта, носителя публичной власти, среди них:

1) оптимизация федеральных, региональных и муниципальных проектов в реализации стратегических программ по всем направлениям (деятельность систем исполнительной власти, нормативно-правовое обеспечение, исключение дублирующих функций и задач и др.);

2) исключение излишнего администрирования, создание условий для сокращенных процедур включения широких кругов бизнеса и предпринимательства в участие в национальных проектах;

3) поддержка общественных, муниципальных и частных инициатив и взаимное информирование общества и государства о вложении ресурсов в реализацию соответствующих программ развития;

4) организация на качественно ином уровне контроля, учета и отчетности с участием общественности, процессов реализации национальных приоритетов; расширение доступа различных институтов (структур) к различным сервисам – информационным, образовательным, учредительным, бытовым и др.

Рассмотренные признаки муниципального образования как субъекта публичной власти, объективно сформировавшиеся за все годы реформирования системы госу-

## Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти

дарственного и муниципального управления, не исчерпывают все содержание его публично-правового статуса.

Современные конституционно-правовые процессы, вызванные рядом причин экономического, политического, социального и иного характера, предопределили очередной виток реформ, в эпицентре которых, безусловно, находится звено организации и функционирования публичной власти. В этой ситуации одним из приоритетных направлений государственной политики должно стать развитие системы местного самоуправления, возрастание статуса, роли и места муниципального образования как субъекта публичной власти.

На наш взгляд, в рамках муниципального образования должны получить закрепление и предметное рассмотрение процессы, связанные с национальной государственной политикой, безопасностью на всех

уровнях, защитой населения от чрезвычайных ситуаций, гражданской обороной и пожарной безопасностью, региональным развитием культурной политики, здравоохранением и оказанием медицинской помощи гражданам, развитием национальных традиций (а в отдельных регионах – казачества), семейной политикой и даже содействием международному развитию.

Решение этих задач открывает перспективы для развития муниципального образования как субъекта публичной власти. Тесное взаимодействие муниципального образования с другими субъектами публичной власти обеспечит для них возможность совместного творческого решения общих задач, позволит им создать и поддерживать достойные условия для жизнедеятельности граждан, поспособствует укреплению позиций публичной власти в Российской Федерации.

## Литература

1. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010.
2. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.
3. Дорохов Н.И., Чихладзе Л.Т. Муниципальное образование как субъект муниципально-правовых отношений // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в странах СНГ и Европы. Сб. науч. тр. М.: Изд-во Российского ун-та дружбы народов, 2013. С. 72–73.
4. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 343 с.
5. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. / Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 18.11.2020).
6. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ / Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102083574> (дата обращения: 18.11.2020).

8. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П / Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102113956&backlink=1&nd=102045374&rdk=0> (дата обращения: 18.11.2020).
9. *Постовой Н.В.* Муниципальное право России: учебник. М.: Юриспруденция, 2000. С. 65–78.
10. *Соловьев С.Г.* Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. 330 с.
11. *Фадеев В.И.* Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления // Современный Российский конституционализм: проблемы теории и практики / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008.
12. *Чихладзе Л.Т., Галушкин А.А., Бышков П.А.* Муниципальное право России: учеб. пособие. М.: Изд-во Российского ун-та дружбы народов, 2017.
13. *Чихладзе Л.Т., Дорохов Н.И.* Муниципальное образование как субъект публичных и частноправовых отношений // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6. С. 26–37.

#### Literatura

1. *Bazhenova O.I.* Munitsipal'noe obrazovanie kak sub'ekt prava. M.: Izd-vo Moskovskogo universiteta, 2010.
2. *Byalkina T.M.* Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya: dis. ... d-ra jurid. nauk. Saratov, 2007.
3. *Dorokhov N.I., Chikhladze L.T.* Munitsipal'noe obrazovanie kak sub'ekt munitsipal'no-pravovykh otnoshenij // Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v stranakh SNG i Evropy. Sb. nauch. tr. M.: Izd-vo Rossijskogo un-ta druzhby narodov, 2013. S. 72–73.
4. Mestnoe samoupravlenie v edinoj sisteme publichnoj vlasti. Vektor i posledstviya konstitutsionnoj reformy v Rossijskoj Federatsii: monografiya / pod obshch. red. L.T. Chikhladze, A.A. Laricheva, E.N. Khazova. M.: YUNITI-DANA, 2020. 343 s.
5. O natsional'nykh tselyakh razvitiya Rossijskoj Federatsii na period do 2030 goda: ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 21 iyulya 2020 g. / Ofitsial'nyj internet-portal pravovoj informatsii [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (data obrashcheniya: 18.11.2020).
6. O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoj vlasti: zakon Rossijskoj Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2020. № 11.
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ / Ofitsial'nyj internet-portal pravovoj informatsii [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102083574> (data obrashcheniya: 18.11.2020).
8. Po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Udmurtskoj Respubliki ot 17 aprelya 1996 goda “O sisteme organov gosudarstvennoj vlasti v Udmurtskoj Respublike”: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii ot 24 yanvarya 1997 g. № 1-P / Ofitsial'nyj internet-portal pravovoj informatsii [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102113956&backlink=1&nd=102045374&rdk=0> (data obrashcheniya: 18.11.2020).

Манжукова О.А. О роли правовой культуры в профессиональной деятельности...

9. *Postovoj N.V.* Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik. M.: Yurisprudentsiya, 2000. S. 65–78.  
 10. *Solov'ev S.G.* Munitsipal'no-vlastnye instituty v mestnom samoupravlenii Rossijskoj Federatsii. SPb.: Yurid. tsentr Press, 2003. 330 s.  
 11. *Fadeev V.I.* Konstitutsionnye osnovy pravovogo regulirovaniya predmetov vedeniya mestnogo samoupravleniya // *Sovremennyy Rossijskij konstitutsionalizm: problemy teorii i praktiki* / otv. red. S.V. Narutto, E.S. Shugrina. M., 2008.  
 12. *Chikhladze L.T., Galushkin A.A., Byshkov P.A.* Munitsipal'noe pravo Rossii: ucheb. posobie. M.: Izd-vo Rossijskogo un-ta druzhby narodov, 2017.  
 13. *Chikhladze L.T., Dorokhov N.I.* Munitsipal'noe obrazovanie kak sub'ekt publichnykh i chastnopravovykh otnoshenij // *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 2019. № 6. S. 26–37.

DOI: 10.25586/RNU.V9276.21.01.P.147

УДК 343+351.74

О.А. Манжукова

О РОЛИ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Рассмотрены вопросы организации и прохождения службы в государственных органах, выполняющих конституционно значимые функции по обеспечению общественной безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Отмечено, что в складывающейся системе правовых отношений и ценностей правоохранительная служба не рассматривается более как силовой институт, обладающий неограниченным репрессивным потенциалом. Выявлена роль данного института как гаранта социально-психологического комфорта граждан, так как смысла правоохранительной деятельности заключается в том, чтобы всеми дозволенными силами и средствами помочь человеку восстановить нарушенное право – в том числе в ситуациях, когда его нарушает само государство.

*Ключевые слова:* общественная безопасность, правовая культура, государственные органы, правоохранительная служба, защита прав.

O.A. Manzhukova

ON THE ROLE OF LEGAL CULTURE IN THE PROFESSIONAL  
ACTIVITIES OF EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES

The article examines the issues of organizing and performing service in state bodies performing constitutionally significant functions to ensure public safety, legality and law and order, to combat crime, to protect human and civil rights and freedoms. The author notes the fact that in the emerging system of legal relations and values, the law enforcement service is not considered to a greater extent as a power institution with unlimited repressive potential. However, this institution, on the contrary, is the guarantor of the social and psychological comfort of citizens, since the meaning of law enforcement is to help a person with all permitted forces and means to restore the violated right – including in situations where it is violated by the state itself.

*Keywords:* public safety, legal culture, government bodies, law enforcement service, protection of rights.