



**Екатерина Сергеевна
ШУГРИНА,**

профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
shugrina@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ (К 70-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ПРОФЕССОРА В. И. ФАДЕЕВА)¹

Аннотация. В статье исследуются подходы к содержанию и объему полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка в трудах профессора В. И. Фадеева. Анализ действующего законодательства показывает, что у органов местного самоуправления есть разные инструменты наведения порядка на территории муниципального образования, хотя в части применения мер государственного принуждения они не обладают собственными полномочиями. Отдельное внимание уделяется исследованию обеспечения безопасности населения муниципальных образований от беспилотных летательных аппаратов, количество которых в последнее время существенно увеличивается.

Ключевые слова: местное самоуправление, общественный порядок, безопасность, полномочия органов местного самоуправления, предметы ведения, вопросы местного значения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.186-195

E. S. SHUGRINA,

Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor
eshugrina@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER AND SAFETY (ON THE 70TH ANNIVERSARY OF THE BIRTH OF PROFESSOR V. I. FADEEV)

Abstract. The article explores the approaches to the content and scope of powers of local authorities in the field of public order protection in the writings of Professor V. I. Fadeev. An analysis of the current legislation shows that local governments have different instruments to restore order on the territory of the municipality, although they do not have their own powers regarding the application of state coercion measures. Special attention is paid to the study of ensuring the safety of the population of municipalities from unmanned aerial vehicles, the number of which has been growing significantly recently.

Keywords: local self-government, public order, security, powers of local authorities, objects of competence, issues of local importance.

Мы изучили вашу Конституцию и пришли к выводу, что ни одна из европейских конституций не содержит таких фантастических положений о местном самоуправлении, как российская Конституция. Как же вы будете их реализовывать?

Из высказываний председателя палаты Конгресса местных и региональных властей Совета Европы²

В 2019 г. исполнилось бы 70 лет одному из основателей муниципального права В. И. Фадееву³. По меткому выражению составителей сборника его памяти, «местное самоуправление — любимое детище профессора Фадеева»⁴.

Специальных статей, посвященных исследованию вопросов компетенции органов местного самоуправления, В. И. Фадеев практически не писал, хотя этот вопрос неизменно звучал во многих его работах⁵. Удивительно, но именно об этом говорил профессор во время единственной встречи с Президентом РФ⁶.

Исследуя вопросы компетенции органов местного самоуправления, В. И. Фадеев обязательно поднимал вопрос о полномочиях органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка. Этот вопрос его очень волновал и звучал рефреном в разных аспектах.

Например, на упомянутой встрече Президента России с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин, которая состоялась 7 ноября 2013 г., в преддверии 20-летия Конституции России, В. И. Фадеев говорил об охране общественного порядка как о примере конституционных норм, которые до сих пор не реализованы. Причем данный вопрос он полагал настолько важным, что даже предлагал вынести его на обсуждение на заседании Государственного совета совместно с Советом по развитию местного самоуправления при Президенте РФ. Кстати, идея проведения совместных обсуждений вопросов местного самоуправления на заседаниях названных органов высказывалась в статьях В. И. Фадеева довольно регулярно⁷.

Дело в том, что в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ охрана общественного порядка названа в числе вопросов местного значения, которые органы местного само-

² Цит. по: *Фадеев В. И.* Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // *Lex Russica.* 2009. № 2.

³ *Шугрина Е. С., Алебастрова И. А.* О творческом пути и научном наследии Владимира Ивановича Фадеева — одного из основоположников муниципального права // *Актуальные проблемы российского права.* 2014. № 8. С. 1791—1795.

⁴ Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. М., 2015. Т. 2. С. 7, 716.

⁵ См., например: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 470—506 ; *Муниципальное право / отв. ред. В. И. Фадеев.* М., 2013. С. 195—216.

⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19579>.

⁷ См., например: *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex Russica.* 2014. № 4. С. 396—412 ; *Он же.* Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе. С. 367.



управления осуществляют самостоятельно. Для понимания современного контекста данной проблематики следует сделать небольшой исторический экскурс.

Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» была создана правовая основа для формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. В Указе, в частности, подчеркивается самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении охраны общественного порядка, отмечается необходимость ускорения поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. Президент РФ рекомендовал органам местного самоуправления предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

В соответствии с приказом Министерства внутренних дел РФ от 29 декабря 1998 г. № 852 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 “О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления”» с 1 января по 15 декабря 1999 г. был проведен эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Президент РФ Указом от 17 сентября 1998 г. определил, в каких субъектах РФ проводить эксперимент: в республиках Дагестан, Карелия, Северная Осетия — Алания, Ставропольском крае, Астраханской, Иркутской, Калининградской, Новгородской, Самарской, Саратовской областях⁸.

В названном приказе подчеркивалось, что в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. В этих целях они вправе создавать муниципальные органы охраны общественного порядка, которые представляют собой не входящие в систему Министерства внутренних дел РФ правоохранительные формирования, финансируемые органами местного самоуправления, подчиненные и подконтрольные им.

«Результаты эксперимента показали, что к выполнению функций по охране общественного порядка оказались не готовы ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования. Абсолютное большинство органов местного самоуправления не смогли обеспечить содержание подразделений муниципальной милиции на уровне расчетных нормативов. Формирование на базе подразделений милиции силовой структуры, подчиненной органам местного самоуправления, в сложившейся общественно-политической и экономической обстановке было признано преждевременным. Указанной позиции, помимо МВД России, придерживались Генеральная прокуратура Российской Федерации, Минюст России, Совет Безопасности Российской Федерации, а также главы администраций 65 субъектов Российской Федерации. К такому же выводу пришло и Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, проводившее в январе — марте 2000 г. проверку выполнения соответствующего Указа»⁹.

Указом Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» данный эксперимент был завершен.

⁸ Более подробно об этом см.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М., 2014. С. 548—549.

⁹ По материалам сайта МВД России // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/1764405>.

В действующем Федеральном законе от 6 октября 2010 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) об охране общественного порядка говорится как о соответствующем вопросе местного значения, хотя используется два варианта его формулировок:

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин (п. 33 ч. 1 ст. 14; п. 37 ч. 1 ст. 16; п. 13 ч. 1 ст. 16.2);
- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальной милицией (п. 8 ч. 1 ст. 15; п. 9 ч. 1 ст. 16).

Видно, что в контексте деятельности органов местного самоуправления в Законе предусматривается два принципиально разных подхода — оказание помощи жителям, поддержка их инициатив либо осуществление собственной деятельности по охране общественного порядка.

В первом случае фактически речь идет о добровольной деятельности представителей гражданского общества. Как правило, эта деятельность ограничивается профилактикой нарушений, их выявлением. Правовые основы данной деятельности составляет Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В статье 2 Закона говорится, что участие граждан в охране общественного порядка — оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Во втором случае речь идет о профессиональной работе органов власти, предполагающей возможность пресечения нарушений, применения иных мер государственного принуждения. Как правило, под органами охраны общественного порядка понимаются правоохранительные органы. Причем в Федеральном законе № 131-ФЗ появляется и конкретное название этих органов в контексте местного самоуправления — муниципальная милиция.

Иными словами, налицо два принципиально разных подхода: к соответствующим видам деятельности. Любопытно, что в городских округах оба подхода могут использоваться одновременно.

В части 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ установлен запрет на отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления по осуществлению охраны общественного порядка. В части 3 ст. 83 предусматривается, что п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Таким образом, данные полномочия «заморожены» до принятия специального закона.

Проекты федерального закона о муниципальной милиции появляются с завидной регулярностью и, как правило, получают отрицательные заключения Правительства РФ, профильных комитетов Государственной Думы; в экспертной среде отношение к проектам закона о муниципальной милиции является неоднозначным.



В качестве иллюстрации можно привести фрагмент одного из последних заключений Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы «По проекту федерального закона № 385-7 “О муниципальной милиции в Российской Федерации”», в котором говорится, что «вопрос возобновления работы по созданию муниципальной милиции неоднократно обсуждался в Государственной Думе и прорабатывался Министерством внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с письмом первого заместителя министра внутренних дел Российской Федерации А. В. Горового от 19 января 2017 г. № 3/167716440800 при рассмотрении указанного вопроса одной из наиболее существенных проблем является ресурсное обеспечение предлагаемых преобразований, оценка материальных и иных последствий, которые могут наступить при их осуществлении. По мнению МВД России, создание независимых федеральной полиции и муниципальной милиции приведет к неизбежному росту управленческого и обслуживающего персонала. Соответственно, для обеспечения деятельности каждого нового органа потребуются здания, помещения, инфраструктура и техника, что повлечет дополнительные затраты. Принимая во внимание, что большинство регионов и муниципалитетов являются дотационными, возможности органов местного самоуправления самостоятельно решать задачи по финансированию муниципальной милиции представляются весьма сомнительными».

Часть вышеописанных событий имела место после смерти В. И. Фадеева. Однако общий контекст ему был хорошо известен. Он вновь и вновь возвращался к вопросу о важности реализации конституционных норм об охране общественного порядка как о вопросе местного значения. По мнению профессора, нормы должны работать: «Законы о местном самоуправлении начиная с 1995 г. предусматривают создание муниципальной милиции, но она практически отсутствует: нет федерального закона о ее статусе. Но это недопустимо: закон почти 20 лет содержит норму, которая так и не реализуется». Но при этом он был уверен, что «надо очень осторожно и взвешенно подходить к вопросам развития местного самоуправления. Практика реализации законодательства о местном самоуправлении подтверждает, что реализовать конституционную модель местного самоуправления всю целиком и сразу невозможно — нужны периодичность, последовательность, финансово-экономические условия и т.п.»¹⁰.

С определенной долей условности позиция В. И. Фадеева по вопросу о муниципальных органах охраны общественного порядка может быть сведена к следующему.

1. С одной стороны, охрана общественного порядка не упомянута ни в 71-й, ни в 72-й статьях Конституции РФ, а в ст. 132 говорится, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. С другой стороны — функции охраны общественного порядка возложены на полицию. Отсюда В. И. Фадеев делает такие выводы: следует признать, что органы местного самоуправления самостоятельно это делать не будут; в лучшем случае органы местного самоуправления смогут участвовать в этой охране наряду с полицией, являющейся государственной структурой. Поэтому встает вопрос об

¹⁰ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования.

уточнении нормы, содержащейся в ст. 132, и о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ¹¹.

2. Исследуя российский исторический опыт, В. И. Фадеев обращает внимание на то, что в дореволюционной России местное самоуправление было в дополнение к государственному управлению и не заменяло его; в советский период была создана единая система органов государственной власти на местах: «Сегодня мы пытаемся, по сути, всю эту систему местной государственной власти полностью заменить системой местного самоуправления. Следует ли к этому стремиться? Может быть, стоит подумать над вопросом, как обеспечить более тесное сочетание и взаимосвязь муниципального и государственного управления на местном уровне?»¹².

Сказанное, по мнению В. И. Фадеева, приводит к тому, что на местное самоуправление возложили по инерции практически все вопросы, которые раньше осуществляли государственные органы на местах, т.е. «органы местного самоуправления осуществляют функции местных органов государственной власти, но таковыми не признаются и жестко обособлены от системы государственной власти».

Кроме того, на позицию законодателя о перечне вопросов местного значения продолжает оказывать влияние советская традиция признания за местными органами власти ответственности за все вопросы, возникающие на местном уровне. «Отсюда стремление законодателя закрепить за местным самоуправлением как можно больший круг вопросов местного значения, включая и те вопросы, которые по своему содержанию и характеру относятся, по сути, к вопросам государственного значения»¹³. Иными словами, законодатель включает в перечень вопросов местного значения вопросы, которые являются государственными по своему характеру и природе. Более того, В. И. Фадеев предостерегает от чрезмерного расширения перечня вопросов местного значения, учитывая высокий уровень дотационных муниципальных образований.

Это позволяет высказывать вполне логичное предложение о необходимости выработки критериев, согласно которым тот или иной вопрос можно признать «вопросом местного значения», что позволит обеспечить стабильность предметов ведения местного самоуправления и является необходимым условием эффективности муниципальной деятельности¹⁴.

¹¹ Фадеев В. И. Концептуальные основы местного самоуправления и их реализация // Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России : материалы III Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения). Секция конституционного и муниципального права : сборник тезисов / отв. ред. В. И. Фадеев, В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. М., 2012.

¹² Фадеев В. И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе. С. 368.

¹³ Фадеев В. И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе. С. 367.

¹⁴ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования.



3. Учитывая возросшую ответственность местной власти за состояние правопорядка и законности на своей территории, этот вопрос надо решать — либо создавать муниципальную милицию, либо отказаться от ее создания¹⁵. Иными словами, если уровень ответственности возрастает, то у органов местного самоуправления должны быть инструменты наведения порядка на подведомственной территории — это является в определенной степени средством самозащиты органов местного самоуправления от применения к ним мер ответственности.

В марте 2014 г., высказывая замечания и предложения по доработке проектов федеральных законов № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и № 421486-6 «О внесении изменений в статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (об участии органов местного самоуправления в профилактике правонарушений), В. И. Фадеев ставит вполне закономерный вопрос: почему участие в профилактике терроризма и экстремизма — это вопрос местного значения (см. ст. 14, 16 Федерального закона № 131-ФЗ), а участие в профилактике иных правонарушений — нет? По мнению профессора, и тот, и другой вопрос — это вопросы государственные. И они должны были бы передаваться законом органам местного самоуправления в соответствии со ст. 132 Конституции РФ одновременно с финансовыми и материальными ресурсами. Кроме того, охрана общественного порядка, согласно Конституции РФ (ст. 132), осуществляется органами местного самоуправления; это обстоятельство следовало бы учитывать и в проекте федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

В настоящее время отсутствует легальное определение термина «общественный порядок». Как уже говорилось, под органами охраны общественного порядка, как правило, понимаются правоохранительные органы — органы милиции (полиции). Однако в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ не говорится ничего о правоохранительных органах (органах муниципальной милиции или полиции).

Общественный порядок — явление сложное и многогранное. В контексте местного самоуправления, наверное, надо говорить о порядке, связанном с вопросами местного значения (улицы убираются, мусор вывозится, стихийной торговли нет и т.п.).

Если во главу угла поставить задачу наведения порядка на территории муниципального образования, то можно назвать некоторые правовые инструменты, имеющиеся в распоряжении органов местного самоуправления, которые регулируются разными законами. В качестве наиболее востребованных следует назвать:

- законодательство об административных правонарушениях, которое включает Кодекс РФ об административных правонарушениях и законы субъектов РФ об административных правонарушениях; в случае наличия административного нарушения ставится вопрос о применении мер административной ответственности;
- законодательство об обращениях, среди которых могут быть и жалобы; при подготовке ответа на обращение может потребоваться проведение проверки

¹⁵ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования.

обстоятельств, изложенных в жалобе; обращение является поводом для последующего возбуждения дела об административном правонарушении или внеплановой проверке;

- законодательство о государственном и муниципальном контроле предполагает возможность применения профилактических мер, плановых или внеплановых проверок; в случае выявления нарушения составляется акт или иной документ, выдается предписание об устранении нарушения;
- гражданское законодательство, позволяющее, например, в случае наличия ущерба сразу обращаться в суд и ставить вопрос об ответственности, о возмещении ущерба.

Анализ данных инструментов показывает фактическое сочетание деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Либо органы государственной власти наделяют органы местного самоуправления своими полномочиями). О чем-то подобном и говорил В. И. Фадеев, проецируя российскую историю на современную действительность.

В настоящее время в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности планируется подготовить и принять три ключевых федеральных закона, каждый из которых имеет большое значение, но особая их сила заключается в единстве и цельности концепции: федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле; федеральный закон об обязательных требованиях; Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Сказанное означает, что сейчас фактически есть все условия для создания системы органов муниципального контроля¹⁶. Они могут быть по-разному встроены в систему органов местного самоуправления; объем их полномочий также может быть различным. Их деятельность связана с обеспечением порядка на территории муниципального образования. Органы муниципального контроля не являются правоохранительными органами в классическом понимании. Более того, они обладают довольно ограниченными полномочиями по наведению порядка. Да и понимание порядка весьма своеобразно и обуславливается видами муниципального контроля (например, контроль в сферах благоустройства территории, несанкционированной торговли и т.п.).

К сожалению, одновременно с этим наблюдаются и иные процессы, обусловленные фактически складывающимися общественными отношениями, которые опережают соответствующее правовое регулирование.

¹⁶ Более подробно об этом см.: *Бялкина Т. М.* О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 35—38 ; *Пахомов А. В.* Муниципальный контроль в проекте нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»: особенности концепции // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 3. С. 36—40 ; *Шугрина Е. С.* Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 1. С. 86—99 ; *Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А.* О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад. М. : Проспект, 2018. 184 с.



Так, в последнее время фиксируется резкое увеличение количества беспилотных летательных аппаратов, воздушных шаров и иных подобных летательных объектов. Реакцией на эти фактические изменения общественных отношений стало существенное увеличение активности органов транспортной прокуратуры, которые вынуждены понуждать органы власти обеспечивать безопасность при организации полетов таких летательных аппаратов.

Правовые основы нахождения названных летательных объектов в воздушном пространстве формировались более 10 лет назад в условиях иных общественных отношений, иного уровня технического развития — согласно Федеральным правилам использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138 (п. 49) органы местного самоуправления выдают разрешения на использование воздушного пространства.

На практике данные нормы толкуются расширительно, контрольно-надзорные государственные органы рассматривают данную норму не только в контексте обязанности органов местного самоуправления выдавать разрешение на использование воздушного пространства (хотя в соответствии со ст. 67, 71 Конституции РФ воздушное пространство — в исключительном ведении Российской Федерации), но и в контексте обязанности принимать правила выдачи таких разрешений¹⁷. Это означает, что каждое из 22 тысяч муниципальных образований должно принимать собственные правила, которые могут быть разными, отличаться друг от друга.

Все это создает избыточное правовое регулирование, формирует дополнительный уровень обязательных требований, подлежащих соблюдению, а также лишний административный барьер для осуществления предпринимательской деятельности, противоречит духу реформы контрольно-надзорной деятельности.

Следует обратить внимание и на то, что у органов местного самоуправления практически нет собственных инструментов обеспечения безопасности. Более того, законодательство о местном самоуправлении не содержит требований к сотрудникам органов местного самоуправления, связанных с наличием специализированных знаний, достаточных компетенций для того, чтобы оценить степень риска или наличие угрозы. Это также прерогатива государственных органов. Возложение на органы местного самоуправления обязанности принимать административные регламенты и выдавать разрешения на полеты снижает уровень безопасности полетов, а в ряде случаев представляет угрозу для жителей населенных пунктов, над которыми летают беспилотники и иные летательные аппараты¹⁸.

В Федеральном законе № 131-ФЗ никаких указаний на полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере нет. Равно как нет и ни

¹⁷ См., например: письма Ульяновской транспортной прокуратуры от 24 января 2019 г. № 07-08-2019 ; от 4 апреля 2019 г. № 07-08-2019.

Позиция судов Ульяновской области расходится с позицией транспортной прокуратуры Ульяновской области (см., например: решение Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 4 июля 2019 г. № 2а-552/2019).

¹⁸ Более подробную информацию об этой проблеме см. на сайте Центра местного самоуправления РАНХиГС (URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/1247>).

одного федерального закона, которым бы соответствующие государственные полномочия передавались органам местного самоуправления.

Таким образом, у органов местного самоуправления при существующем правовом регулировании отсутствуют материальные и кадровые ресурсы для полноценной контрольно-разрешительной деятельности в сфере использования воздушного пространства, что превращает ее в обычную бюрократическую формальность и не способствует безопасности осуществления полетов. Очевидно, что применительно к данной проблеме полномочия органов местного самоуправления не основаны на законе и содержатся только в подзаконных актах. Необходимо внесение изменений в действующий механизм правового регулирования. Это обусловлено не только нарушением прав органов местного самоуправления, но и резким увеличением количества используемых различных летательных объектов, в том числе беспилотных, которые в ряде случаев представляют реальную угрозу населению, жизни, здоровью, имуществу людей.

Попутно следует заметить, что если про охрану общественного порядка в ст. 71 и 72 Конституции РФ ничего не говорится, то регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), оборона и безопасность (п. «м» ст. 71 Конституции РФ) находятся в исключительном федеральном ведении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex Russica*. — 2014. — № 4. — С. 396—412.
2. *Фадеев В. И.* Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // *Lex Russica*. — 2009. — № 2.
3. *Шугрина Е. С., Алебастрова И. А.* О творческом пути и научном наследии Владимира Ивановича Фадеева — одного из основоположников муниципального права // *Актуальные проблемы российского права*. — 2014. — № 8. — С. 1791—1795.