

УДК 342.553

DOI 10.34822/2312-3419-2020-2-81-87

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСНОВНЫХ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ

Е. Ю. Тихалева

Академия Федеральной службы охраны Российской Федерации, Орел, Россия

E-mail: columbijka@mail.ru

В статье проанализированы возможные направления правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной охраны. Определены наиболее распространенные формы такого сотрудничества. Предмет исследования включает теоретико-правовые аспекты совместной деятельности органов местного самоуправления и органов государственной охраны. Цель исследования – выявление и анализ форм взаимодействия, которые могут осуществляться между органами местного самоуправления и органами государственной охраны. Для достижения цели необходимо было решить следующие задачи: рассмотреть правовое регулирование статуса и форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной охраны; определить принципы сотрудничества органов местного самоуправления и органов государственной охраны; изучить направления совместной деятельности органов местного самоуправления и органов государственной охраны. В ходе исследования применялись общенаучные (анализ, синтез, системный подход) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы познания. Научная новизна исследования заключается в выделении реализуемых на практике форм содействия органов местного самоуправления деятельности органов государственной охраны. Автором сформулированы выводы, содержащие результаты исследования, в том числе тезис о недостаточном правовом регулировании взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной охраны.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, органы государственной охраны, формы взаимодействия, обеспечение безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов, зонирование охраняемого объекта.

Для цитирования: Тихалева Е. Ю. Правовое регулирование основных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной охраны // Вестник Сургутского государственного университета. 2020. № 2 (28). С. 81–87. DOI 10.34822/2312-3419-2020-2-81-87.

LEGAL REGULATION OF BASIC FORMS OF INTERACTION BETWEEN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND BODIES OF THE STATE GUARD

E. Yu. Tikhaleva

Academy of the Federal Guard Service of the Russian Federation, Oryol, Russia

E-mail: columbijka@mail.ru

The author analyzes the possible trends of legal regulation of the interaction between local self-government bodies and bodies of the state guard. The most common forms of such interaction are defined. The subject of the study includes theoretical and legal aspects of the interaction between local self-government bodies and bodies of the state guard. The purpose of the research is to identify and analyze the forms of interaction that can be carried out between local self-government bodies and bodies of the state guard. It is necessary to solve such tasks as consideration the legal regulation of the status and forms of the interaction, determination of the principles of the interaction, exploration of areas of joint activity of local self-government bodies and bodies of the state guard. Such methods of scientific cognition as general scientific (analysis, synthesis, system approach) and specific scientific (formal-legal, comparative-legal) methods are applied. The scientific novelty of the research is emphasizing of practical forms of the assistance of local

self-government in the activities of bodies of the state guard. The results of the study, including the points about the lack of legal regulation of the interaction between local self-government bodies and bodies of the state guard are presented.

Keywords: local self-government, local self-government bodies, bodies of the state guard, forms of interaction, security of state protection facilities and protected objects, zoning of the protected object.

For citation: Tikhaleva E. Yu. Legal Regulation of Basic Forms of Interaction Between Local Self-Government Bodies and Bodies of the State Guard // Surgut State University Journal. 2020. No. 2 (28). P. 81–87. DOI 10.34822/2312-3419-2020-2-81-87.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время деятельность органов местного самоуправления приобретает новые черты, что связано с возможностью массовой самоорганизации населения. Социальную направленность деятельности органов местного самоуправления определяет тот фактор, что они более приближены к проблемам местных жителей, чем органы других уровней власти.

Конституция Российской Федерации организационно отделила местные органы власти от государственных, установив, что они не являются частью системы государственных органов и независимо решают вопросы местного значения (ст. 12, 132 [1]). В то же время есть определенные формы взаимодействия местных органов власти и государственных органов, основанные на федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.

Так, при осуществлении своих задач, обусловленных необходимостью обеспечения безопасности объектов государственной охраны, уполномоченные подразделения органов государственной охраны участвуют во взаимодействии как друг с другом, так и с другими субъектами правовых отношений, в качестве которых могут выступать органы местного самоуправления.

Однако направления и порядок такого взаимодействия на практике раскрываются на основе анализа достаточно большого количества нормативных правовых актов различного уровня, совокупность которых не устраняет до конца спорные моменты и пробелы в соответствующем законодательном регулировании. Очевидно, что для снижения вероятности возникновения конфликтных ситуаций, в первую очередь в отношении полномочий взаимодействующих субъектов,

следует иметь представление об установленных формах налаживания контактов.

МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ

Взаимодействие органов власти различного уровня по любым направлениям деятельности всегда имеет определенную актуальность, так как эффективность такого сотрудничества напрямую влияет на всю систему государственного и муниципального управления Российской Федерации в целом.

В широком понимании под взаимодействием понимается «философская категория», которая отражает как раз сами процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность [2].

Формы взаимодействия так или иначе влияют на развитие государства и общества. Их нужно чаще применять на практике и совершенствовать, а также добавлять новые по мере необходимости.

Взаимодействие всегда специфично. В каждом отдельном случае оно отражается в основных направлениях, формах и принципах взаимодействия сторон.

Исходя из содержания Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» [3] (далее – Федеральный закон № 57-ФЗ), государственная охрана представляет собой деятельность по обеспечению безопасности лиц, определенных законодателем или Президентом Российской Федерации, а также защите зданий, строений, сооружений и иных видов имущества, перечень которого определен в Федеральном законе. Тем самым поддерживается процесс обеспечения беспрепятственного и стабильного осуществления государственной власти, необходимого уровня государственной безопасности в России и исполнения Российской Федерацией своих международных обязательств.

В ст. 16 Федерального закона № 57-ФЗ определяются основы правового регулирования взаимодействия указанных органов с различными органами и организациями Российской Федерации. При этом закрепляется обязанность последних оказывать содействие органам государственной охраны в их работе.

Рассматривая принципы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной охраны, а также направления правового регулирования деятельности органов государственной охраны в рамках такого взаимодействия, необходимо было опираться на такие методы исследования, как анализ, синтез, а также формально-юридический метод.

Кроме того, выявление возможных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной охраны, а также целей такого взаимодействия происходило с использованием системного подхода и сравнительно-правового метода.

Применение названных методов позволило проанализировать имеющийся материал для формулирования необходимых выводов.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной охраны должно базироваться на определенных принципах, так как любая деятельность в своей основе имеет фундаментальные идеи, которыми призваны руководствоваться ее конкретные участники. К таким принципам можно отнести принципы законности, самостоятельности и распределения компетенции.

Принцип законности во взаимодействии должен рассматриваться как неукоснительное требование, метод, режим и состояние обязательной реализации и претворения в жизнь различных нормативных правовых актов органами и должностными лицами, исполняющими функции местного самоуправления или государственной охраны.

Принцип самостоятельности подразумевает, что между субъектами, осуществляющими взаимодействие, отсутствует административная подчиненность и они принимают решения и достигают поставленных задач,

обладая при этом известной степенью самостоятельности и независимости.

Принцип распределения компетенции означает направленность компетенции субъекта, участвующего во взаимодействии, и исключает возможность реализации им полномочий, выходящих за рамки установленной компетенции. Данный принцип способствует избеганию параллелизма в работе, а также увеличению результативности совместной деятельности.

Рассмотрение правовых основ осуществления деятельности органов государственной охраны позволяет определить направления правового регулирования в данной области:

- деятельность органов государственной охраны заключается, прежде всего, в обеспечении государственной безопасности, что вытекает из определения государственной охраны, закрепленного в законодательстве, а также сформировавшихся точек зрения различных исследователей на характеристику государственной безопасности как вида национальной безопасности [4, с. 63–67] и концептуального закрепления данного факта в документах стратегического планирования [5];

- достаточно большое количество правовых норм, регулирующих функционирование органов государственной охраны, составляют административно-правовые нормы, что находит отражение в формах и методах, применяемых в работе органами государственной охраны при решении различных задач, в том числе в сфере взаимодействия на местном уровне;

- одной из тенденций совершенствования правового положения органов государственной охраны выступает уточнение их административных полномочий и их вероятное расширение, что обусловлено увеличением угроз безопасности в отношении объектов государственной охраны и охраняемых объектов. Здесь подразумевается применение в большем объеме всей совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, информационных и иных средств для поддержания безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов при обеспечении контактов с органами местного самоуправления.

Для выполнения поставленных задач, в том числе для обеспечения соблюдения различными организациями и гражданами мер, обязательных для исполнения в связи с необходимостью устранения причин и условий, порождающих угрозу безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов, Федеральной службе охраны Российской Федерации (далее – ФСО России) необходим тесный контакт с органами местного самоуправления.

В целом порядок взаимодействия определяется подзаконными нормативными правовыми актами таких субъектов, как Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также иными федеральными органами исполнительной власти (в этом случае издаются совместные или согласованные с заинтересованными органами акты).

Формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной охраны зависят от вида и характера координационных действий, различающихся в зависимости от реализуемого направления и поставленных задач.

Так, деятельность по подготовке и принятию нормативных правовых актов сопряжена с такими формами, как организация совместной работы, обеспечение сотрудничества и согласования необходимых материалов. В случае необходимости разработки методических или рекомендательных документов целесообразно использовать проведение консультационных встреч, разъяснение и толкование соответствующих положений в рамках собраний, семинаров и т. п.

В обязанностях органов местного самоуправления предусмотрено содействие органам государственной охраны в реализации полномочий, связанных с обеспечением безопасности объектов государственной охраны [6, с. 170]. Так, органы местного самоуправления в пределах имеющейся компетенции должны обеспечивать проведение первичных мер пожарной безопасности на территории своего муниципального образования [7], в том числе в тех зданиях и сооружениях, где располагаются органы государственной охраны.

Можно выделить следующие формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной охраны:

- реализация мер, направленных на обеспечение безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов (например, формирование при содействии органов местного самоуправления народной дружины в целях обеспечения общественного порядка в муниципальном образовании, в том числе на тех участках, которые связаны с деятельностью органов государственной охраны);

- оказание органами местного самоуправления помощи сотрудникам органов государственной охраны при исполнении ими полномочий (по собственной инициативе или в силу положений законодательства);

- безвозмездное предоставление необходимой в деятельности информации (как правило, информация связана с проводимыми охраняемыми мероприятиями, выдачей разрешений на соответствующую деятельность [8] или осуществлением контрольно-надзорных полномочий);

- исполнение представлений в полном объеме и в установленный срок (органы государственной охраны имеют право внесения представлений в органы местного самоуправления; данное право конкретизируется в приказе ФСО России от 1 августа 2016 г. № 360 [9]; цель представления – своевременное информирование должностных лиц органов местного самоуправления о данных, например создающих опасность жизни или здоровью объекта государственной охраны, или о нарушениях, а также незамедлительное их устранение путем реализации предложенных мер).

Кроме того, органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении патриотического воспитания на территории муниципального образования, в том числе во взаимодействии с органами государственной охраны, а также иными органами, в которых предусмотрена военная служба, на основе тесного межведомственного сотрудничества. Разрабатываются согласованные планы по проведению совместных мероприятий [10].

Охрана территорий государственных комплексов «Завидово» и «Таруса» ФСО России осуществляется во взаимодействии с органами местного самоуправления территории, на которой находятся эти объекты [11–12].

Взаимодействие между органами местного самоуправления и органами государственной

охраны также осуществляется в сфере земельных правоотношений (в области зонирования охраняемого объекта).

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии по представлению ФСО России на основании законодательства Российской Федерации осуществляет деятельность, связанную с государственным кадастровым учетом земельных участков, на которых находятся охраняемые объекты. Данная работа проводится для того, чтобы границы зоны охраняемых объектов были надлежащим образом определены [13].

После издания акта об установлении (изменении или о прекращении существования) зоны охраняемого объекта ФСО России направляет в соответствующие органы местного самоуправления необходимые сведения, в том числе об ограничениях в использовании такой зоны, для включения данной информации в правила землепользования и застройки муниципального образования [14].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время, вследствие усложнения связей и отношений в политической системе общества, на первый план выходит со-

действие развитию общественных отношений в сфере взаимодействия государственного и местного уровней власти.

Ключевая цель совместной деятельности органов местного самоуправления и органов государственной охраны – совместное создание условий и осуществление мер государственной охраны, направленных на более эффективную реализацию функции государственной охраны.

Исследуя основные способы организации взаимодействия органов государственной охраны и органов местного самоуправления, можно сделать вывод о необходимости более детальной регламентации полномочий органов местного самоуправления и органов государственной охраны, обусловленных возможными сферами сотрудничества.

Таким образом, правовое регулирование совместной деятельности необходимо определять на основании тщательного отбора и сочетания наиболее успешных примеров взаимодействия. Это позволит конкретизировать цели взаимодействия, установить принципы и наиболее эффективные формы сотрудничества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Большой энциклопедический словарь онлайн. URL: http://gufo.me/content_bes/vzaimodejstvie-10677.html/ (дата обращения: 21.10.2019).
3. О государственной охране : федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 апреля 1996 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15 мая 1996 г. // СЗ РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2594.
4. Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : моногр. Пятигорск : РИА-КМВ, 2010. 559 с.
5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
6. Тихалева Е. Ю. Систематизация органов местного самоуправления в муниципально-правовой

REFERENCES

1. Constitution of the Russian Federation (approved by national vote on December 12, 1993) // Collection of legislation of the Russian Federation. 04.08.2014. No. 31. Art. 4398. (In Russian).
2. Large encyclopedic dictionary online. URL: http://gufo.me/content_bes/vzaimodejstvie-10677.html/ (accessed: 21.10.2019). (In Russian).
3. On state protection : Federal Law No. 57-FZ of May 27, 1996 : adopted by the State Duma on April 24, 1996 : approved by the Council of the Federation on May 15, 1996 // Collection of legislation of the Russian Federation. 27.05.1996. No. 22. Art. 2594. (In Russian).
4. Redkous V. M. Administrativno-pravovoe obespechenie natsionalnoy bezopasnosti v gosudarstvakh – uchastnikah Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv : Monograph. Pyatigorsk : RIA-KMV, 2010. 559 p. (In Russian).
5. National security strategy of the Russian Federation (approved by the Decree of the President of the Russian Federation No. 683 of December 31, 2015, “On national security strategy of the Russian Federation”) // Collection of legislation of the Russian Federation. 04.01.2016. No. 1 (pt. 2). Art. 212. (In Russian).

- науче : моногр. Орел : Академия ФСО России, 2017. 191 с.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сентября 2003 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сентября 2003 г. // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
8. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой охраны Российской Федерации государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов капитального строительства, строительство и реконструкцию которых планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении ФСО России, и выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию указанных объектов : приказ ФСО России от 29 июня 2017 г. № 357. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 04.08.2017).
9. Об утверждении Порядка подготовки и внесения представлений об устранении причин и условий, порождающих угрозу безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов : приказ ФСО России от 1 августа 2016 г. № 360 // Бюл. норматив. актов федер. органов исполн. власти. № 39. 26.09.2016.
10. О воинской обязанности и военной службе : федер. закон Рос. Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 6 марта 1998 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 12 марта 1998 г. // СЗ РФ. 30.03.1998. № 13. Ст. 1475.
11. О Государственном комплексе «Завидово» Федеральной службы охраны Российской Федерации : указ Президента РФ от 18 августа 1996 г. № 1217 // СЗ РФ. 1996 г. № 35. Ст. 4149
12. Об утверждении Положения о государственном природном заказнике «Государственный комплекс «Таруса» : приказ Минприроды Российской Федерации от 25 октября 2004 г. № 679 (документ опубликован не был). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Тихомирова Л. А. Зоны с особыми условиями использования территорий: особенности правового регулирования. 2014 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Об утверждении Положения о зоне охраняемого объекта : постановление Правительства РФ от 31 августа 2019 г. № 1132 // СЗ РФ. 09.09.2019. № 36. Ст. 5036.
6. Tikhaleva E. Yu. Sistematizatsia organov mestnogo samoupravleniya v munitsipalno-pravovoy nauke : Monograph. Oryol : the Academy of the Federal Guard Service of the Russian Federation, 2017. 191 p. (In Russian).
7. On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation : Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 : approved by the Council of the Federation on September 16, 2003 : approved by the Council of the Federation on September 24, 2003 // Collection of legislation of the Russian Federation. 06.10.2003. No. 40. Art. 3822. (In Russian).
8. On approval of the Administrative regulations for the provision of the Federal Guard Service of the Russian Federation state services for issuing permits for construction of capital facilities, which construction and reconstruction is planned to be carried out within the boundaries of specially protected natural areas under the jurisdiction of the Federal Guard Service of the Russian Federation and the issuance of permits for the commissioning of these facilities : Order of the Federal Guard Service of the Russian Federation No. 357 of June 29, 2017. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (accessed: 04.08.2017). (In Russian).
9. On approval of the Procedure for preparing and making submissions on eliminating the causes and conditions that pose a threat to the security of state security facilities and protected objects: Order of the Federal Guard Service of the Russian Federation No. 360 of August 1, 2016 // Bulletin of regulatory acts of federal executive bodies. No. 39. 26.09.2016. (In Russian).
10. On military duty and military service : Federal Law No. 53-FZ of March 28, 1998 : adopted by the State Duma on March 6, 1998 : approved by the Council of the Federation on March 12, 1998 // Collection of legislation of the Russian Federation. 30.03.1998. No 13. Art. 1475. (In Russian).
11. On Zavidovo state complex of the Federal Guard Service of the Russian Federation : Decree of the President of the Russian Federation No. 1217 of August 18, 1996 // Collection of legislation of the Russian Federation. 1996. No. 35. Art. 4149. (In Russian).
12. On approval of the Regulation on the State Nature Reserve "Tarusa State Complex": Order No. 679 of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation of October 25, 2004 (the document was not published). Accessed through Law assistance system "Consultant Plus". (In Russian).
13. Tihomirova L. A. Zony s osobymi usloviyami ispolzovaniya territoriy: osobennosti pravovogo regulirovaniya. 2014. Accessed through Law assistance system "Consultant Plus". (In Russian).
14. On approval of the Regulation on the zone of the protected object: Decree of the Government of the Russian Federation of August 31, 2019, No. 1132 // Collection of legislation of the Russian Federation. 09.09.2019. No 36. Art. 5036. (In Russian).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Тихалева Елена Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, Академия Федеральной службы охраны Российской Федерации, Орел, Россия.

E-mail: columbijka@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Elena Yu. Tikhaleva – Candidate of Sciences (Law), Docent, Academy of the Federal Guard Service of the Russian Federation, Oryol, Russia.

E-mail: columbijka@mail.ru