

УДК 316.4



**ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОБЩЕСТВЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ НА УРОВНЕ
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ¹**

Шаповалова Анна Михайловна

Кандидат социологических наук,
доцент, Институт социологии
и регионоведения Южного федерального
университета, г. Ростов-на-Дону,
e-mail: a.shapovalova@mail.ru

Данелюс Денис Владимирович

Аспирант, Институт социологии
и регионоведения Южного федерального
университета, г. Ростов-на-Дону,
e-mail: danelyus@mail.ru

В статье рассматривается общественная безопасность как составляющая национальной безопасности. Общественная безопасность является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности. Особое место занимают органы местного самоуправления, они являются наиболее приближенной к населению властью, обладают необходимыми полномочиями и ресурсами для привлечения граждан к осуществлению общественного порядка, повысить их социальную активность в создании достойных условий жизни на определенной территории.

**PROVIDING
OF PUBLIC SAFETY
AT THE LOCAL
GOVERNMENT
LEVEL**

Shapovalova Anna M.

Candidate of Sociological Sciences,
Associate Professor,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don,
e-mail: a.shapovalova@mail.ru

Danelyus Denis V.

Postgraduate student,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don,
e-mail: danelyus@mail.ru

The article considers public safety as an integral part of national security. Public safety is one of the priority directions of the state policy in the sphere of national security. A special place is occupied by the local authorities, they are the closest power to the people, and have the necessary powers and resources in order to attract people to the implementation of public order, to enhance their social activity in the creation of decent living conditions in a particular area.

¹ Статья выполнена в рамках внутреннего гранта ЮФУ № 213.01-07-2014/15ПЧВГ «Угрозы национальной безопасности в условиях геополитической конкуренции и модели агрессивного и враждебного поведения молодежи».

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, местное самоуправление, полномочия органов местного самоуправления.

Keywords: safety, public safety, local self-government, powers of local self-government authorities.

Российское общество находится в стадии постоянного реформирования системы государственного управления и разных сфер жизни общества: культуры, политики, экономики и социальной политики. Уровень общественной удовлетворенности и спокойствия зависит в большей степени от личной и общественной безопасности, которые зависят от поддерживаемого государством порядка и безопасности в обществе.

Особенно актуальной становится задача по обеспечению безопасности личности, общества и государства в целом. В настоящее время Россия оказалась перед необходимостью поиска и выработки новых представлений о направлении дальнейшего развития [1, с. 24].

Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» определяет понятие «национальная безопасность» как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства [2]. Совокупность жизненно важных интересов личности, общества, государства и есть национальные интересы.

Как отмечает А.А. Прохожев, «национальная безопасность – чрезвычайно сложная многоуровневая функциональная система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам, как внутренними, так и внешними. При этом взаимодействии и противоборстве интересы и угрозы постоянно испытывают воздействие со стороны других элементов системы национальной безопасности, факторов внутренней и внешней окружающей среды и действий управляющей системы. В качестве целевой функции этой системы выступает степень защищенности данных интересов от угроз» [3, с. 11]. Таким образом у национальной безопасности в зависимости от уровня (государственный, региональный или муниципальный) могут быть существовать свои вызовы и угрозы, некоторые из них могут касаться одного из уровней, а некоторые – затрагивать каждый из перечисленных [4, с. 79].

Национальная безопасность распространяется на всю территорию страны и проживающих на ней нации и народности. Национальную безопасность и ее виды можно рассматривать как состояние жизненно важных национально-государственных интересов, которые возникают во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, военной, общественной, информационной и др. В этом смысле эта категория тождественно понимается в большом количестве стран, которые претендуют на статус мировых держав, включая Россию, США, Германию, Китай и др. [5, с. 301].

По мнению А.М. Воронова, «безопасность Российской Федерации, как и ее всемерное обеспечение, представляет сложный, конкретно-исторический, социально-правовой, организационный, культурологический и т. п. феномен, исследование которого предполагает комплексный, с учетом данных различных отраслей научного знания, подход.

Общественная безопасность Российской Федерации, в частности, прямо связана с реализацией различных функций государства: прежде всего, с обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан; созданием условий нормальной жизнедеятельности и защищенности от внутренних и внешних угроз. Реализация государством правоохранительной функции предполагает установление в нормативных правовых актах комплекса правовых средств обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, которые должны иметь упреждающий характер и иметь алгоритмы при возникновении угроз, посягающих на общественную безопасность» [6, с. 5].

Говоря об общественной безопасности, следует заметить, что в сферу общественной безопасности включают отношения людей, связанные с соблюдением правил, обеспечивающих безопасность дорожного движения, производства строительных работ в общественных местах, пожарной безопасности, пользования предметами, а также с соблюдением правил ввоза и вывоза товаров, грузов, транспортных средств и животных.

По мнению Л.М. Розина, общественная безопасность представляет систему отношений, складывающихся в соответствии с правовыми нормами при использовании объектов, представляющих повышенную опасность для общества, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями и другими чрезвычайными обстоятельствами [7, с. 80]. Однако данным определением охвачены не все элементы общественных отношений.

По мнению В.А. Осипова, в структуру общественных отношений входят не столько общественные отношения в различных сферах жиз-

недеятельности, сколько общественная идеология и социальные нормы различного характера [8, с. 39].

Напротив, Г.А. Туманов и В.И. Фризко дают более широкое определение общественной безопасности – это совокупность опосредованных источниками повышенной опасности отношений, регулируемых юридическими, техническими и организационными нормами с целью предотвращения и устранения угрозы жизни, здоровью людей, материальным ценностям и окружающей среде [9, с. 21].

Некоторые авторы приводят такое определение общественной безопасности. Общественная безопасность представляет собой такое состояние общества (систему его свойств, способность), при котором за счет внутренних социальных механизмов, опосредованных функционированием различных государственных и общественных институтов, сохраняется его устойчивое состояние и развитие, обеспечиваются условия для реализации интересов личности, общества и государства и одновременно их защищенность (при наличии осознания ее людьми) от угроз, исходящих от противоправных посягательств, а также в чрезвычайных ситуациях социального, природного и техногенного характера [10, с. 25].

Таким образом, общественная безопасность находится в тесном взаимоотношении с другими видами социальной безопасности – личной и государственной, обусловленном наличием общего объекта охраны и защиты. Но вместе с тем специфика общественных отношений, составляющих их содержание, особенности правового регулирования, позволяет определить сферы рассматриваемых явлений, что имеет значение для установления границ правоохранительной деятельности соответствующих органов.

Указ Президента РФ от 20.11.2013 г. об утверждении Концепции общественной безопасности в РФ вывел на новый этап развития и организации взаимодействия на местах с органами государственной власти по вопросам общественной безопасности в России.

Концепция представляет систему взглядов по обеспечению общественной безопасности как неотъемлемой части национальной безопасности России. Концепция определяет основные источники угроз общественной безопасности в России, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления, иных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности. В число вызовов и угроз национальной безопасности входит достаточно широкий перечень – от угроз на муниципальном и ре-

гиональном уровнях до угрозы фальсификации истории и манипулирования исторической памятью [11, с. 45].

Обеспечение общественной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности России. Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Российская Федерация при обеспечении общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования системы обеспечения общественной безопасности, а также политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер:

а) по предупреждению, выявлению и пресечению террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, а также других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, критически важные и (или) потенциально опасные объекты инфраструктуры Российской Федерации;

б) по профилактике социальных и межнациональных конфликтов;

в) по предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая оказание первой помощи лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

г) по совершенствованию государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности;

д) по развитию международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а также в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий [12].

Одним из основным признаком общественной безопасности является то, что безопасность наиболее эффективно обеспечивается при наличии общественного порядка. Без порядка не может быть и безопасности. Смыслом общественного порядка является обеспечение безопасности людей, их прав и интересов. Строгое соблюдение правил

поведения на митингах, демонстрациях, спортивных мероприятиях обеспечивает общественную и личную безопасность.

Необходимым условием для успешного обеспечения общественной безопасности является осуществление комплекса мер в области благоустройства: установка в соответствующих общественных местах светофоров, сооружение подземных переходов, сооружение крытых стоянок на остановках для граждан, ожидающих прибытия общественного транспорта, и т. д. Продуманная система планирования и застройки населенных пунктов или общественных мест, поддержания их в хорошем состоянии, способствующем трудовой деятельности и отдыху граждан, снижает степень угрозы общественной безопасности от возникновения неожиданных и опасных ситуаций. А невнимание к проблемам общественного благоустройства может привести к созданию благоприятных условий для лиц, совершающих правонарушения и посягающих на общественную безопасность.

Здесь основную роль по поддержанию общественного порядка и защиты населения должно взять на себя местное самоуправление. Наряду с оказанием содействия органам государственной власти в решении глобальных проблем безопасности органы местного самоуправления имеют собственные полномочия в сфере общественной безопасности как одной из частей общей системы безопасности.

Местное самоуправление, являясь наиболее приближенной к населению властью, должно решать вопросы местного значения на определенной территории, обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения и поэтому действует в непосредственной связи с населением. Местное самоуправление можно рассматривать как взаимосвязь между субъектами местного самоуправления, между органами местного самоуправления и органами государственной власти, складывающуюся исходя из местных традиций и особенностей, наличия демократических институтов, а также отношений в сфере собственности, самостоятельности и территориальной обособленности [13, 15].

Основные полномочия органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка включают в себя:

- 1) контроль за соблюдением законности на территории муниципального образования (как правило, речь идет о прокурорском надзоре, хотя и иные органы публичной власти могут обладать соответствующими контрольно-надзорными полномочиями);

2) применение мер государственного принуждения (как правило, речь идет о привлечении к административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления);

3) охрана общественного порядка, которая осуществляется преимущественно полицией;

4) обеспечение безопасности граждан.

Так же органы местного самоуправления могут наделяться дополнительными полномочиями в сфере обеспечения общественного правопорядка и защиты прав граждан (ФЗ «О защите прав потребителей»). Защита прав является важной составляющей обеспечения безопасности как на личностном уровне, так и на уровне всего государства. Чувство защищенности, транслируемое внутрь и вовне государства, можно считать частью привлекательности образа страны за рубежом, тем самым оно является своего рода «мягкой силой» [14, с. 42].

На основании ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления должны принимать активное участие в решении большого числа вопросов, связанных с обеспечением общественной безопасности и поддержания правопорядка. Так как часть вопросов имеет статус «вопросов местного значения», а часть – «прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения».

Вопросы местного значения, отнесенные к сфере общественной безопасности: участие в профилактике терроризма и экстремизма [15], а также в минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в муниципальных границах; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организация охраны общественного порядка; организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств и др. [16].

В пределах своих полномочий органы местного самоуправления содействуют судебным органам, прокуратуре в их работе по обеспечению законности на своей территории. Органы местного самоуправления могут привлекать граждан к осуществлению охраны общественно-

го порядка, общественные организации, предприятия, используя разного рода правовые формы. Например, могут быть народные дружины. Местное самоуправление обладает необходимыми ресурсами и механизмами для инициирования сознательного участия граждан, повышения их социальной активности в создании достойных условий жизни на определенной территории, формирования у них ответственности за решение местных проблем в контексте региональных и общегосударственных, повышая тем самым их общую социальную и гражданскую активность, формируя новую личность [17, с. 46].

Общественная безопасность и охрана общественного порядка касаются всех граждан без исключения, вне зависимости от этнической или расовой принадлежности, именно такие принципы существуют во всех экономически развитых странах со сложной этносоциальной структурой, каковой является и Россия [18, с. 148]. Всем хочется жить, где отсутствует любая угроза безопасности жизни. Охрана общественного порядка относится к числу важнейших вопросов местного значения. Проведение профилактических мероприятий обеспечит формирование у граждан взаимопонимания и взаимоуважения в вопросах межкультурного и межкультурного сотрудничества в обществе и повышение уровня этнокультурной компетентности как в молодежной среде, так и среди взрослого населения [19, с. 73]. Органы местного самоуправления наиболее полно могут выразить и защитить интересы граждан, проживающих на данной территории.

Литература

1. Черноморско-Каспийский регион: вызовы и угрозы национальной безопасности России в условиях геополитической, георелигиозной и геоэкономической конкуренции / под ред. Ю.Г. Волкова. Ростов н/Д., 2015. 258 с.
2. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
3. Прохожев А.А. Национальная безопасность: теория, сущность, проблемы: лекции. М., 2005. 344 с.
4. Барков Ф.А., Сериков А.В. Тенденции интеграции и дезинтеграции в молодежной среде Юга России и проблемы духовно-нравственного воспитания молодежи // Гуманитарий Юга России. 2014. № 2. С. 75–93.

References

1. Chernomorsko-Kaspiiskiy region: vyzovy i ugrozy natsional'noy bezopasnosti Rossii v usloviakh geopoliticheskoy, georeligioznoy i geoekonomicheskoy konkurentcii / pod red. Yu.G. Volkova. Rostov n/D., 2015. 258 s.
2. Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 «O Strategii natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda» // SZ RF. 2009. № 20. St. 2444.
3. Prokhozhev A.A. Natsional'naya bezopasnost': teoriya, suschnost', problemy: lektsii. M., 2005. 344 s.
4. Barkov F.A., Serikov A.V. Tendentsii integratsii i dezintegratsii v molodezhnoy srede Yuga Rossii i problemy dukhovno-nravstvennogo vospitaniya molodezhi // Gumanitariy Yuga Rossii. 2014. № 2. S. 75–93.

5. Волков Ю.Г., Вялых Н.А., Дегтярев А.К., Лубский А.В., Посухова О.Ю., Сериков А.В., Чернобровкин И.П. Ценностная политика и институциональные практики в сфере межэтнических отношений в экономически развитых странах со сложной этнокультурной структурой. Ростов н/Д., 2015. 320 с.

6. Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 56 с.

7. Розин Л.М. Вопросы юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М., 1983. 178 с.

8. Осипов В.А. Правовая безопасность в системе национальной безопасности // Российская юстиция. 2008. № 11. С. 37–40.

9. Туманов Г.А., Фришко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 5. С. 5–23.

10. Поздышов А.Н. Институт государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности: теоретико-методологические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 50 с.

11. Кумыков А.М., Сериков А.В. Историческая память как фактор постсоветской реинтеграции России // Научная мысль Кавказа. 2013. № 4 (76). С. 44–50.

12. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. 20.11.2013. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 12.02.2016).

13. Шаповалова А.М. Местное самоуправление: ресурс самоорганизации гражданского общества : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Ростов н/Д., 2007. 20 с.

14. Голобородько А.Ю., Сериков А.В. Дискурс «мягкой силы» в контексте конструирования имиджа современной России: факторы и технологии формирования конкурентной идентичности // Гуманитарий Юга России. 2015. № 4. С. 41–50.

15. Волков Ю.Г. Идеология гуманизма в становлении российской идентичности // Социально-гуманитарные знания. 2006. № 2. С. 3–15.

5. Volkov Yu.G., Vyalykh N.A., Degtyarev A.K., Lubskiy A.V., Posukhova O.Yu., Serikov A.V., Chernobrovkin I.P. Tsennostnaya politika i institutsional'nye praktiki v sfere mezhetnicheskikh otnosheniy v ekonomicheskii razvitykh stranakh so slozhnoy etnokul'turnoy strukturoy. Rostov n/D., 2015. 320 s.

6. Voronov A.M. Obshchestvennaya bezopasnost': administrativnye i informatsionno-pravovye problemy obespecheniya : avtoref. dis. ... d-ra iurid. nauk. M., 2006. 56 s.

7. Rozin L.M. Voprosy yurisdiktsionnoy deyatel'nosti organov vnutrennikh del. Administrativnoe pravo / pod red. L.L. Popova. M., 1983. 178 s.

8. Osipov V.A. Pravovaya bezopasnost' v sisteme natsional'noy bezopasnosti // Rossiiskaya yustitsiya. 2008. № 11. S. 37–40.

9. Tumanov G.A., Frizko V.I. Obshchestvennaya bezopasnost' i ee obespechenie v ekstremal'nykh usloviyakh // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1989. № 5. S. 5–23.

10. Pozdyshov A.N. Institut gosudarstvennoy sluzhby v sfere obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti: teoretiko-metodologicheskie problem : dis. ... d-ra iurid. nauk. M., 2003. 50 s.

11. Kumykov A.M., Serikov A.V. Istoricheskaya pamiat' kak faktor postsovetsoy reintegratsii Rossii // Nauchnaya mysl' Kavkaza. 2013. № 4 (76). S. 44–50.

12. Kontsepsiya obshchestvennoy bezopasnosti v Rossiiskoy Federatsii. 20.11.2013. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (data obrascheniia: 12.02.2016).

13. Shapovalova A.M. Mestnoe samoupravlenie: resurs samoorganizatsii grazhdanskogo obshchestva : avtoref. dis. ... kand. sotsiol. nauk. Rostov n/D., 2007. 20 s.

14. Goloborod'ko A.Yu., Serikov A.V. Diskurs «myagkoy sily» v kontekste konstruirovaniya imidzha sovremennoy Rossii: faktory i tekhnologii formirovaniya konkurentnoy identichnosti // Gumanitariy Yuga Rossii. 2015. № 4. S. 41–50.

15. Volkov Yu.G. Ideologiya gumanizma v stanovlenii rossiyskoy identichnosti // Sotsial'no-gumanitarnye znaniya. 2006. № 2. S. 3–15.

16. Шугрина Е.С. Правовое регулирование полномочий органов МСУ в сфере общественного порядка и общественной безопасности. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/17-pravovoe-regulirovanie-polnomochij-organov-msu/> (дата обращения: 17.02.2016).

17. Барков Ф.А., Сериков А.В. Трансформация социальных практик самоорганизации населения в институты контроля качества публичных услуг // Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. Т. 5, № 3. С. 41–47.

18. Посухова О.Ю., Сериков А.В., Черноус В.В. Политика мультикультурализма в США: оценка эффективности и возможности имплементации в российских условиях // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 11–1. С. 146–152.

19. Черноус В.В., Сериков А.В. Общественная активность молодежи Ростовской области (по результатам социологического исследования) // Социально-гуманитарные знания. 2012. № 7. С. 70–75.

16. Shugrina E.S. Pravovoe regulirovanie polnomochiy organov MSU v sfere obshchestvennogo poryadka i obshchestvennoy bezopasnosti. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/17-pravovoe-regulirovanie-polnomochij-organov-msu/> (data obrascheniya: 17.02.2016).

17. Barkov F.A., Serikov A.V. Transformatsiya sotsial'nykh praktik samoorganizatsii naseleniya v instituty kontrolya kachestva publichnykh uslug // Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'. 2010. T. 5, № 3. S. 41–47.

18. Posukhova O.Yu., Serikov A.V., Chernous V.V. Politika mul'tikul'turalizma v SSHA: otsenka effektivnosti i vozmozhnosti implementatsii v rossiyskikh usloviyakh // Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. 2015. № 11–1. S. 146–152.

19. Chernous V.V., Serikov A.V. Obshchestvennaya aktivnost' molodezhi Rostovskoy oblasti (po rezul'tatam sotsiologicheskogo issledovaniya) // Sotsial'no-gumanitarnye znaniya. 2012. № 7. S. 70–75.