

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПЯТИГОРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Высшая школа управления

Кафедра креативно-инновационного управления и права

Бабаян Светлана Вагифовна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ
ГОРОДСКОГО ОКРУГА**

(на материалах Минераловодского городского округа Ставропольского края)

Выпускная квалификационная работа
на присвоение квалификации: «Бакалавр»

Направление подготовки:

38.03.04 Государственное и муниципальное управление
Профиль – Региональное и муниципальное управление

Научный руководитель:
доцент, канд. ист. наук,
доцент кафедры креативно-инновационного
управления и права
Чекменев Д.С.

К защите в ГЭК
рекомендуется
Решение кафедры
от ____ 20 __ г.
Протокол № ____
Заведующий кафедрой

Пятигорск 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТА СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ	12
1.1. Понятие «общественная безопасность» в системе национальной безопасности РФ	12
1.2. Доктринально-управленческие основы обеспечения общественной безопасности в современной России	17
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	23
2.1. Безопасность территориального сообщества как комплексная управленческая категория муниципального управления	23
2.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности на территории муниципального образования	29
ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА (на материалах Минераловодского городского округа Ставропольского края)	37
3.1. Система участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа	37
3.2. Основные направления совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	50
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	59
ПРИЛОЖЕНИЕ	68

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, тем обстоятельством, что в последние годы в государстве все чаще проявляются тенденции возрастания угроз безопасности населения, возрастает уровень их негативного воздействия на личность, общество и государство. Забота о сохранении жизни и здоровья граждан, обеспечение личной и общественной безопасности всегда было первостепенной задачей государства в осуществлении своей политики.

При отсутствии проведения правильной политики безопасности государства в современных условиях может произойти нарастание региональных и этнических конфликтов, что приведет к выходу из строя демократической системы ценностей и в конечном итоге повлечет за собой глобальную катастрофу или войну.

Таким образом, проблематика настоящей выпускной квалификационной работы характеризуется следующими аспектами актуальности:

1. обеспечение нейтрализации угроз и вызовов общественной безопасности имеет сложный, комплексный, характер. На этот процесс оказывают влияние самые различные факторы: геополитические, социально-экономические, демографические, которые характеризуются высокой степенью изменчивости и непредсказуемости.

2. проблемы обеспечения общественной безопасности приобрели в современных условиях для России первостепенное значение в силу их воздействия на безопасность индивида и общества. Важнейшим из них выступает сохранение внутренней стабильности государства и общества, целостности России, обеспечение эффективной управляемости на всех уровнях публичного управления.

3. проблематика обеспечения общественной безопасности получает особое значение на уровне местного самоуправления в силу того

обстоятельства, что граждане в своей повседневной жизни взаимодействуют по большей части именно с органами местного самоуправления, которые призваны решать самые насущные проблемы населения. Соответственно от их действий, от качества их управленческих решений во многом зависит как объективное состояние общественной безопасности, так и того образа общественной защищенности, который складывается у жителей конкретных муниципальных образований.

Соответственно, действительно важное научно-практическое значение приобретает проблематика, связанная с поиском путей совершенствования практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования.

Степень научной разработанности проблемы. Проведенный в рамках реализации задач, поставленных в настоящей выпускной квалификационной работы, анализ имеющихся научно-практических публикаций по её проблематике позволил выделить следующие направления современных исследований в рассматриваемой сфере:

1. Первое направление составляют исследования, посвященные анализу различных аспектов категории безопасность и ее видов (национальная безопасность, общественная безопасность, безопасность общества и т.д.). Здесь следует выделить научные работы таких ученых, как: Л.Э. Боташева, В.В. Газзалов, И.Б.Г. Горяшкиева, Е.С. Данилова, Н.Н. Демидов, М.Ю. Зеленков, И.Е. Ильичев, Э.В. Богмацера, А.В. Колесников, В.Н. Батова, М.Ф. Магадиев, А.Н. Миронов, А.Ю. Павлов, Д.Е. Петров¹.

¹ См.: Боташева Л.Э. О некоторых вопросах обеспечения экономической безопасности на муниципальном уровне // Общество и право. - 2010. - № 4 (31). - С. 77-80. Газзалов В.В. Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности и обороны страны, законности и правопорядка в РФ // Аллея науки. - 2017. - Т. 3. - № -9. - С. 652-657. Горяшкиева Н.Б.Г. Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне // Вестник экспертного совета. - 2015. - № 3 (3). - С. 41-45. Данилова Е.С. Социокультурные факторы политической стабильности Российской Федерации на региональном уровне // Вестник Пятигорского государственного университета. - 2017. - № 4. - С. 255-258. Демидов Н.Н. Взаимодействие общественных формирований и правоохранительных органов по обеспечению имущественной безопасности граждан // В сборнике: Методологические и организационные проблемы обеспечения личной и имущественной безопасности населения на муниципальном уровне материалы межрегиональной научно-методологической конференции. НОУ ВПО "Волгоградский институт бизнеса". 2005, - С. 112-127. Зеленков М.Ю. Структурно-функциональный подход к системе национальной безопасности российской федерации // Национальная безопасность / nota bene. - 2015. - № 2 (37). - С. 177-

2. Второе направление составляют исследования, посвященные процессуально-технологическим аспектам обеспечения национальной безопасности. Здесь следует выделить следующих ученых: Д.А. Афиногенова, О.А. Белькова, А.В. Возженникова, Н.А. Косолапого, В.И. Майорова, А.И. Николаева, Г. Оливье, Г.В. Осипова, А.В. Петрова, В.М. Баранова, А.А. Прохожева, И.В. Радикова, В.А. Рубанова, Ю.А. Рыжкова¹.

3. Третье направление составляют исследования, посвященные анализу механизмов участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования. Здесь следует выделить научные работы таких ученых, как: В.В. Газзалов, Н.Б.Г. Горяшкиева, А.В. Колесников, М.Ф. Магадиев, А.Н. Миронов, Д.Е. Петров, В.И. Пчелкин, А.И. Смотров, А.С. Тимченко².

196. Ильичев И.Е., Богмацера Э.В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. - 2018. - № 1. - С. 11-19. Колесников А.В., Батова В.Н., Павлов А.Ю. Институциональные экономико-юридические преобразования, обеспечивающие экономическую безопасность муниципальных образований // Правовая политика и правовая жизнь. - 2015. - № 1. - С. 40-47. Магадиев М.Ф. Угрозы и специфика обеспечения национальной безопасности на муниципальном уровне публичной власти Российской Федерации // Вопросы политологии. - 2015. - № 4 (20). - С. 40-49. Миронов А.Н. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 3 (87). - С. 248-255. Петров Д.Е. Институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. - 2015. - Т.15. - № 4. - С. 79-86.

¹ См.: Афиногенов Д.А. Военные вопросы безопасности России // Военная мысль. - М. -1993. - № 2, -С. 10-14.; 9. Белькова О.А. Проблемы и пути военного обеспечения национальных интересов России // Полис. - 1994. - № 4. - С. 161-165. Возженников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения - М. - 2002. - С. 123-125. Косолапое Н.А. Национальная безопасность в меняющемся мире // Мировая экономика и международные отношения. - М. - 1992. - № 10. - С. 5-19. Лузянин В.П. Методология исследования проблем безопасности и стабильности // Военная мысль. - М. - 1993. - № 3. - С. 34-38. Николаев А.И. Военные аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации // Безопасность: Инф. сб. - 1993. - № 8. - С. 11-23. Оливье Г.К. Новая политика национальной безопасности и национальный интерес России // Международная жизнь. М. - 1994. - № 10. - С. 110-113. Осипов Г.В. Место и роль глобальных проблем безопасности в концепции безопасности Российской Федерации // Безопасность: Инф. сб. М., 1993. - №8. - С. 30-35. Прохожее А.А. Национальная безопасность: проблемы теории. - М. - 1997. - С. 142-156. Радиков И. В. Военно-политические проблемы безопасности Российского государства в переходный период: дис. канд. полит, наук. М. - 1992. С. 123. Рубанов В.А. Безопасность и будущее России // Свободная мысль. - 1995. - № 10. - С. 3-11. Рыжков Ю.А. Безопасность, которая нам не нужна // Новое время. - М. - 1990. - № 10. - С. 262.

² См.: Газзалов В.В. Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности и обороны страны, законности и правопорядка в РФ // Аллея науки. - 2017. - Т. 3. - № 9. - С. 652-657. Горяшкиева Н.Б.Г. Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне // Вестник экспертного совета. - 2015. - № 3 (3). - С. 41-45. Колесников А.В. Институциональные экономико-юридические преобразования, обеспечивающие экономическую безопасность муниципальных образований // Правовая политика и правовая жизнь. - 2015. - № 1. - С. 40-47. Магадиев М.Ф. Угрозы и специфика обеспечения национальной безопасности на муниципальном уровне публичной власти Российской Федерации // Вопросы политологии. - 2015. - № 4 (20). - С. 40-49. Миронов, А.Н. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности / А.Н. Миронов // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 3 (87). - С. 248-255. Петров Д.Е. Институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в субъектах

4. Четвертое направление составляют работы, посвященные местному самоуправлению как особому политическому институту и уровню публичной власти в современной Российской Федерации. Здесь следует выделить научные работы таких ученых, как: Л.Б. Гапоненко, Т.Г. Голубева, В.Г. Егоров, А.Т. Зотов, Н.Ю. Ларина, А.Е. Сидорова¹.

Таким образом, анализ массива научно-практических публикаций по теме настоящей выпускной квалификационной работы показал, что достаточно широкое освещение получили вопросы, связанные с анализом различных аспектов категории «безопасность» и ее видов (национальная безопасность, общественная безопасность, безопасность общества и т.д.), процессуально-технологических аспектов обеспечения национальной безопасности на государственном уровне публичного управления, отдельных механизмов участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования, местного самоуправления как политическому институту и уровню публичной власти в современной Российской Федерации. Вместе с тем мы отмечаем, что комплексная проблематика системы участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования осталась в определенной степени вне фокуса

Российской Федерации и на муниципальном уровне // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. - 2015. - Т.15. - № 4. - С. 79-86. Пчелкин В.И. О путях решения проблемы обеспечения безопасности жизнедеятельности муниципальных образований и организаций // Технологии гражданской безопасности. - 2014. - Т.11. - № 1 (39). - С. 46-50. Смотров А.И. Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне // В сборнике: Научный вестник Астраханского филиала РАНХиГС сборник научных статей. Астраханский филиал РАНХиГС. Астрахань, 2015. - С. 69-73. Тимченко А.С. Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения на муниципальном уровне // Форум молодых ученых. - 2018. - № 6-3 (22). - С. 296-300.

¹ См.: Гапоненко Л.Б. Влияние государственной власти на формирование культуры социально-правовых отношений как фундамента социальной стабильности и общественной безопасности // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. - 2014. - Т.2. - № 1 (5). - С. 21-24. Голубева Т.Г. Модернизационный и цивилизационный подходы к местному самоуправлению в политической теории и политической практике (сравнительный анализ, пути синтеза). Автореферат дис. ... доктора политических наук / Сев.-Кавказ. акад. гос. службы. Ростов-на-Дону, 2010. - 42 с. Егоров В.Г. Социальные основания политической стабильности российского общества // Научно-аналитический журнал Обозреватель - Observer. - 2017. - № 2 (325). - С. 6-16. Зотов А.Т. Социальное партнерство как метод обеспечения социальной и политической стабильности общества // Вестник Академии права и управления. - 2010. - № 19. - С. 53-55. Ларина Н.Ю. Управление социальным развитием как фактор стабильности общества / Н.Ю. Ларина // Проблемы устойчивого развития социально-экономических систем: регион, город, район, организация. Материалы международной научно-практической конференции, 2014. - С. 200-207. Сидорова А.Е. Социально-управленческие механизмы формирования социальной стабильности современного общества // Преподаватель XXI век. - 2011. - № 2-2. - С. 366-371.

научного внимания. Соответственно на восполнение данной лакуны научно-практического знания и будет направлено настоящее исследование.

Цель данной работы заключается в обобщении теоретических и практических аспектов участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования и в разработке на этой основе практических рекомендаций, направленных на совершенствование данного вида управленческой деятельности.

Для достижения данной цели были поставлены и последовательно решены следующие научно-практические **задачи**:

- конкретизировать понятие «общественная безопасность» и уточнить его место в системе национальной безопасности РФ;
- систематизировать доктринально-управленческие основы обеспечения общественной безопасности в современной России;
- проанализировать безопасность территориального сообщества как комплексную управленческую категорию;
- выделить, систематизировать и обобщить полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности;
- проанализировать систему участия органов местного самоуправления в обеспечении безопасности на территории Минераловодского городского округа;
- сформулировать и обосновать основные направления совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности.

Объектом исследования является система обеспечения общественной безопасности на различных уровнях публичного управления.

Предметом исследования является деятельность органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности на территории муниципального образования.

Теоретическая и методологическая база исследования.

Теоретической базой исследования выступают работы как российских, так и зарубежных авторов, посвятивших свои исследования изучению государственной безопасности – Р. Коэна, М. Михалка, Д. Балужева, С. Третьяковой. Понятие «безопасность», как отсутствие опасности, благодаря философским концепциям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.Ж. Руссо, Ф. Гегеля и других мыслителей XVII-XIX вв., стало широко использоваться научными и политическими элитами европейских государств¹.

Большой вклад в понимание безопасности, как сложного социально-политического и морального явления внесли русские философы XIX - XX вв. Н.А. Бердяев, Л.Н. Гумилев, И.А. Ильин, П.И. Новгородцев, В.С. Соловьев, Е.Н. Трубецкой и другие².

В качестве методологической основы выступает сравнительный подход, включающий в себя как обще логические методы (анализ, синтез, индукция, дедукция), так и теоретические методы (исторический и сравнительный анализ). В работе использовались методы классификации, систематизации, обобщения, включенного наблюдения, описания, а также критическая интерпретация изученного эмпирического материала, что позволило сделать достоверные научные и практические выводы и обобщения практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования.

Эмпирическую основу исследования составляют практические исследования в сфере обеспечения общественной безопасности на различных уровнях публичного управления, статистические данные, аналитические материалы, а также материалы, полученные автором в ходе прохождения

¹ См.: Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Избранные произведения. Т. 2.- М.- 1965. – С. 165; Дж. Локк « Два трактата о правлении», сочинение в 3-х томах, Москва, 1988., с.31; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: Трактаты. М., 1998. – С.34;

² См.: Ильин И.А. О грядущей России. / И.А Ильин. - М. - 1993. - С. 192-201; Бердяев Н.А. Из истории отечественной философской мысли /Н.А. Бердяев. - М. - 1989. - С. 171- 178; Гумилев Л. Н. Всем нам завещана Россия /Гумилев Л. Н.// Чтобы свеча не погасла: Сборник эссе, интервью, стихотворений, переводов. — М.: Айрис-пресс/ - 2003. - С. 34.; Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. – М.: 1909г. – С. 56.

производственной практики в администрации Минераловодского городского округа. Также основой нашего исследования являются нормативно-правовые акты, в том числе федеральные законы, подзаконные акты Президента РФ, Правительства РФ, регулирующие правоотношения, складывающиеся в сфере обеспечения общественной безопасности как системного элемента национальной безопасности Российской Федерации¹.

Теоретико-практическая значимость выпускного квалификационного исследования заключается, во-первых, в том, что в нем с учетом особенностей современной социально-политической ситуации и политико-управленческих трендов было конкретизировано понятие «общественная безопасность» и уточнено его место в системе национальной безопасности РФ; были систематизированы доктринально-управленческие основы обеспечения общественной безопасности в современной России;

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СПС КонсультантПлюс. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2.04.2014 г. № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. О принятии Устава Минераловодского городского округа Ставропольского края" (Зарегистрировано в ГУ Минюста России по Ставропольскому краю 11.12.2015 N Ru263100002015001): Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 27.11.2015 N 86 (ред. от 28.02.2019) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:15.01.2020). Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа Ставропольского края «Социальная политика»: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 22.12.2015 N 202 (ред. от 31.01.2018) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:15.01.2020). Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа Ставропольского края «Совершенствование организации деятельности органов местного самоуправления»: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 22.12.2015 N 207 (ред. от 29.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:15.01.2020). Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа «Обеспечение безопасности» в новой редакции: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 31.08.2016 N 2268 (ред. от 30.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:15.01.2020). Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Минераловодского городского округа на период до 2030 года: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 21.06.2017 N 1518 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:15.01.2020). Об утверждении Положения об осуществлении общественного контроля в Минераловодском городском округе: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 30.11.2016 N 3275 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:15.01.2020). Об учреждении (создании) органа администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края - Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края с правами юридического лица: Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 23.10.2015 N 20 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:15.01.2020).

была проанализирована и обобщена безопасность территориального сообщества как комплексная управленческая категория; были выделены, систематизированы и обобщены полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности; проанализирована система участия органов местного самоуправления в обеспечении безопасности на территории Минераловодского городского округа; были сформулированы и обоснованы основные направления совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности.

С практической точки зрения проведенное комплексное исследование характеристики состояния общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа позволило разработать практико-ориентированные рекомендации, направленные на совершенствования участия органов местного самоуправления Минераловодского городского округа в обеспечении безопасности на территории муниципального образования. В работе также проведен детальный анализ основных направлений деятельности органов местного самоуправления Минераловодского городского округа в сфере обеспечения безопасности и проанализирована эффективность управления в этой сфере. Данный информационный массив может быть использован при проведении других научных исследований, в том числе более высокого уровня, например, ВКР, аналитических записок, экспертных докладов и др. Результаты исследования также могут быть использованы в учебном процессе при разработке и подготовке учебных курсов по таким дисциплинам как: «Система государственного и муниципального управления», «Основы местного самоуправления», «Муниципальное право», «Политология», «Государственное управление», «Основы социальной политики», «Основы социального государства и гражданского общества», а также курсов по повышению квалификации для государственных гражданских и муниципальных служащих.

Структура работы обусловлена степенью разработанности проблемы, сформулированной темой, поставленными научно-практическими задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТА СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

1.1. Понятие «общественная безопасность» в системе национальной безопасности РФ

В начале настоящего параграфа отметим следующие принципиальные положения. Итак, к основным элементам системы безопасности государства относится обеспечение общественной безопасности. Это объясняется тем обстоятельством, что наиболее сильным и жизнеспособным государство может стать только при существовании общенациональной идеи, основанной на единстве и межнациональном согласии и поддерживаемой народом. Поэтому проведение единой национальной политики является залогом обеспечения общественной безопасности¹.

Основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности, а также основой для конструктивного взаимодействия в этой сфере сил обеспечения общественной безопасности и институтов гражданского общества, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, является Концепция общественной безопасности в РФ².

Вопросы общественной безопасности поднимаются в Конституции РФ, Федеральном законе «О безопасности» от 28 декабря 2010 года N 390-ФЗ³, Стратегии национальной безопасности.

При определении таких видов национальной безопасности, как государственная безопасность и общественная безопасность, существует

¹ См.: Зеленков, М.Ю. Структурно-функциональный подход к системе национальной безопасности Российской Федерации // Национальная безопасность / nota bene. - 2015. - № 2 (37). - С. 177.

² См.: Кардашова И.Б. Общественная безопасность в системе национальной безопасности // Научный портал МВД России. - 2018. - № 4. - С. 85.

³ О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

проблема, связанная с тем, что личность, общество и государство представлены в законодательстве как основные объекты безопасности. Т.е. государственная и общественная безопасность являются прямым продолжением безопасности личности, которая предполагает защиту гражданского общества (общественного порядка и спокойствия, материальных и духовных ценностей, прав и свобод общественных объединений, их нормальной деятельности). Если рассматривать "личность" как индивид с устойчивой системой его социально значимых черт, а индивид как отдельного человека с его специфическими особенностями, то общество представляет собой совокупность индивидов со всем многообразием их общественных отношений. В таком случае личная безопасность есть исходное начало и относительная конечная цель общественной безопасности и государственной безопасности¹.

Так, по мнению Н.А. Босхамджиевой, общественная безопасность как правовая категория может быть рассмотрена в качестве состояния защищенности материальных и духовных ценностей, составляющих основу организации социальных групп и общения людей, конституционных прав и свобод человека и гражданина, разнообразных институтов общества, других законных интересов общества от факторов и условий, создающих угрозу данным интересам².

На этой основе мы можем заключить, что общественная безопасность - это система общественных отношений, урегулированных нормами права в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения правил пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из

¹ См.: Зеленков, М.Ю. Структурно-функциональный подход к системе национальной безопасности Российской Федерации // Национальная безопасность / nota bene. - 2015. - № 2 (37). - С. 179.

² См.: Босхамджиева Н.А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: монография. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. - С. 18.

гражданского оборота, явлений негативного технического и природного характера, а также других особых обстоятельств.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с Концепцией общественной безопасности РФ обеспечение общественной безопасности представляет собой реализацию определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹.

С системной точки зрения на исследуемый вопрос, общественные отношения, которые являются объектом общественной безопасности и которые могут быть объектами угрозы, представлены в качестве объектов преступлений и изложены в положениях Уголовного кодекса РФ (гл. 24 "Преступления против общественной безопасности") и Кодекса РФ об административных правонарушениях (гл. 20 "Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность"). В связи с этим возрастает значение совершенствования мер административной ответственности за совершение посягательств на состояние общественной безопасности².

В настоящее время особую остроту и актуальность приобретает проблема общественного порядка, когда пересматриваются взаимоотношения личности, общества и государства, соотношение между правами, обязанностями и ответственностью граждан³.

Преступные посягательства на жизнь и здоровье граждан и противодействие им отнюдь не являются исключительно содержанием

¹ Магадиев, М.Ф. Угрозы и специфика обеспечения национальной безопасности на муниципальном уровне публичной власти Российской Федерации // Вопросы политологии. - 2015. - № 4 (20). - С. 41.

² Юнева В.А. Обоснование роли и места общественной безопасности как основного приоритета национальной безопасности // Предупреждение преступлений органами внутренних дел в свете современных угроз национальной безопасности. - Москва, 2019. - С. 164.

³ См.: Зеленков М.Ю. Основы теории национальной безопасности: учебник для студентов вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. - С. 2010 – 2011.

общественной безопасности, угрозу которой могут составлять, например, действия, бездействие субъектов, не имеющие квалификации преступления или административного проступка, но наносящие вред общественным интересам. Такие действия, бездействие могут касаться неправовой, экономической сферы, сферы творчества и т.п., могут быть связаны с деятельностью органов местного самоуправления, общественных объединений, субъектов, не являющихся носителями властных полномочий. Реализация прав личности и существование нематериальных благ и законных интересов происходит гораздо сложнее. Так, например, угрозы общественной безопасности могут выходить за рамки интересов населения или группы населения одного государства.

Таким образом, под общественной безопасностью следует понимать безопасность всех в совокупности общественных интересов и общественных отношений, в том числе тех, которые не являются правоотношениями. Цель обеспечения общественной безопасности заключается в выявлении, устранении и предупреждении угроз, способных нанести ущерб общественным интересам, соответствующим общественным отношениям во всех сферах¹. Субъектами обеспечения общественной безопасности являются государство, органы государственной власти, государственные органы, не являющиеся носителями властных полномочий, органы местного самоуправления, общественные объединения, международные правительственные и неправительственные организации, субъекты правозащитной деятельности и т.д.²

Предметом обеспечения общественной безопасности являются население конкретного государства, общности, группы населения (по территориальным, национальным, культурным, социальным, профессиональным и иным критериям), общественные институты, организации.

¹ См.: Нигматьянов И.Г., Дондоков Ц.С. Личная и общественная безопасность гражданина в свете "Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // Актуальные проблемы государственно-правового развития России. Всероссийская научно-практическая конференция. Министерство образования и науки Российской Федерации; Забайкальский государственный университет. 2017. - С. 108.

² См.: Тушмаков А. Реализация положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в сфере общественной безопасности // Молодой ученый. - 2016. - № 23-1 (127). - С. 61.

Объектом общественной безопасности являются соответствующие общественные отношения.

Исходя из предмета и целей общественной безопасности, можно определить основные угрозы общественной безопасности как угрозы, наносящие ущерб социально-экономическим, духовным, экологическим и прочим интересам общества (как населения страны в целом, так и отдельным его группам, а также социальным образованиям межгосударственного, межнационального характера).

Так, одним из основных источников угроз общественной безопасности является экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране. Особую озабоченность вызывает распространение экстремистских настроений среди молодежи. Члены экстремистских организаций активно используют новые технологии, в том числе информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, для распространения экстремистских материалов, привлечения в свои ряды новых членов и координации противоправной деятельности¹.

Особую актуальность и остроту приобрела проблема миграционных процессов в РФ и их влияния на общественную безопасность. У этого явления есть как позитивные, так и негативные стороны².

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

Таким образом, в настоящем параграфе нами было конкретизировано понятие «общественная безопасность» и уточнено его место в системе

¹ См.: Тамаев Р.С. Экстремизм и национальная безопасность. Правовые проблемы: монография. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 10-11.

² См.: Прудникова Т.А. Миграционные процессы и их влияние на общественную и национальную безопасность. Теоретико-методологические аспекты: монография. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 17-18.

национальной безопасности РФ. В соответствии с задачами, поставленными в настоящей выпускной квалификационной работе, в следующем параграфе нами будут систематизированы доктринально-управленческие основы обеспечения общественной безопасности в современной России.

1.2. Доктринально-управленческие основы обеспечения общественной безопасности в современной России

Краеугольным камнем доктринально-управленческих основ обеспечения общественной безопасности в современной России выступает "Концепция общественной безопасности в Российской Федерации"¹, принятая в 2018 г.

В результате последовательно проводимой в Российской Федерации административной реформы значительным изменениям подверглись правовые и организационные подходы к вопросам обеспечения национальной безопасности².

В целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года³.

29 декабря 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2010 года N 390-ФЗ "О безопасности"⁴, который, помимо основных принципов и содержания деятельности по обеспечению безопасности государства, определил общественную безопасность, экологическую

¹ Концепция общественной безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 19.03.2020).

² См.: Шободоева А.В. О соотношении понятий "национальная безопасность", "государственная безопасность" и "общественная безопасность" // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции. Министерство образования и науки РФ; Байкальский государственный университет. 2016. - С. 347-355.

³ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года". URL: <https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> (дата обращения: 12.04.2020).

⁴ О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотренные российским законодательством, на нормативном правовом уровне определил статус Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Совбез России), который стал именоваться конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства и др.

Эти решение были связаны с тем, что одной из ключевых и актуальных проблем российской современности, имеющей не только теоретическое, но прежде всего огромное практическое значение, явилась проблематика общественной безопасности в Российской Федерации и ее обеспечения.

В указанных документах общественная безопасность была названа в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности государства¹.

Концепция вобрала в себя все те принципиальные подходы к вопросам обеспечения общественной безопасности, которые содержатся в Стратегии и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, а сама Концепция общественной безопасности представила собой систему научно обоснованных взглядов на обеспечение в Российской Федерации защиты человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств на их права и свободы, безопасность населения, критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации от угроз природного и техногенного характера, актов незаконного вмешательства на указанные объекты.

Иными словами, в центре конструкции находится человек со своими правами и, соответственно, ущербами им: физическим, моральным и материальным.

Данные взгляды основываются на комплексном восприятии и оценке

¹ См.: Кардашова И.Б., Босхамджиева Н.А. О соотношении категорий "безопасность", "национальная безопасность", "общественная безопасность", "общественный порядок" // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию И.И. Веремеенко. 2018. - С. 72.

основных источников угроз национальной безопасности в сфере общественной безопасности, которыми выступают¹:

- террористическая деятельность;
- экстремистская деятельность;
- деятельность транснациональных, приграничных преступных групп, отдельных физических лиц, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, контрабандой стратегических ресурсов;
- преступная халатность в быту, на транспорте, при использовании техники в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, а также в сфере профессиональной деятельности, не связанной с использованием управленческих функций или технических средств;
- асоциальное поведение маргинальных слоев общества (наркомания, алкоголизм, бродяжничество, безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних);
- незаконная миграция;
- коррупция;
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и их последствия. Именно то, что сегодня беспрецедентно актуально.

Система обеспечения общественной безопасности включает силы и средства обеспечения общественной безопасности. В свою очередь, к силам обеспечения общественной безопасности относятся уполномоченные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, другие государственные органы и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по предупреждению преступлений и иных правонарушений, предотвращению угроз, ликвидации и (или) минимизации последствий актов незаконного вмешательства.

¹ См.: Ильичев И.Е., Богмацера Э.В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. - 2018. - № 1. - С. 11.

Концепцией закреплено, что реализация задач силами обеспечения общественной безопасности осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном¹.

На государственном и муниципальном уровнях управления предусмотрены утверждение и реализация региональных программ по профилактике преступлений и иных правонарушений, предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, совершенствованию законодательства, проведение научных исследований по вопросам обеспечения общественной безопасности.

Для своевременного принятия эффективных управленческих решений, обоснования и определения необходимых ресурсов в сфере обеспечения общественной безопасности Концепцией предусмотрен системный мониторинг угроз общественной безопасности, а также его цели, уровни, пределы и механизмы формирования.

С другой стороны Концепция раскрывает основные направления деятельности сил обеспечения общественной безопасности в области противодействия терроризму, экстремизму, преступлениям и иным правонарушениям, незаконной миграции, коррупции, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В долгосрочной перспективе Концепция предусматривает повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, создание единой государственной системы профилактики преступлений (в том числе среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработку и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений, создание условий для законной миграции, совершенствования механизма предупреждения и нейтрализации

¹ См.: Демин И.В. Сущность и содержание понятий "безопасность", "общественная безопасность" и "национальная безопасность" // Вестник Екатеринбургского института. - 2019. - № 1 (5). - С. 30.

социальных и межнациональных конфликтов.

Здесь следует отметить, что системно предполагалось, что с вводом в действие Концепция способна на период до 2020 года стать основополагающим документом стратегического планирования дальнейшего развития системы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации, направленным на укрепление правопорядка, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Ожидалось, что закономерным результатом реализации Концепции станет повышение эффективности деятельности сил обеспечения общественной безопасности, снижение уровня преступности и административной деликтности, повышение защищенности населения, а также критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации от актов незаконного вмешательства.

Таким образом, в настоящем параграфе нами были систематизированы доктринально-управленческие основы обеспечения общественной безопасности в современной России. В соответствии с задачами, поставленными в настоящей выпускной квалификационной работе, в следующем параграфе нами будет проанализирована безопасность территориального сообщества как комплексная управленческая категория.

Итак, в настоящей главе нами были обобщены теоретические основы исследования общественной безопасности как элемента системы национальной безопасности РФ, что позволило сделать следующие выводы.

В соответствии с Концепцией общественной безопасности РФ обеспечение общественной безопасности - реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Таким

образом, под общественной безопасностью следует понимать безопасность всех в совокупности общественных интересов и общественных отношений, в том числе тех, которые не являются правоотношениями.

Цель обеспечения общественной безопасности заключается в выявлении, устранении и предупреждении угроз, способных нанести ущерб общественным интересам, соответствующим общественным отношениям во всех сферах.

Субъектами обеспечения общественной безопасности являются государство, органы государственной власти, государственные органы, не являющиеся носителями властных полномочий, органы местного самоуправления, общественные объединения, международные правительственные и неправительственные организации, субъекты правозащитной деятельности и т.д.

Предметом обеспечения общественной безопасности являются население конкретного государства, общности, группы населения (по территориальным, национальным, культурным, социальным, профессиональным и иным критериям), общественные институты, организации. Объектом общественной безопасности являются соответствующие общественные отношения.

В целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Общественная безопасность была названа в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности государства. Иными словами, в центре конструкции находится человек со своими правами и, соответственно, ущербами им: физическим, моральным и материальным.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

2.1. Безопасность территориального сообщества как комплексная управленческая категория муниципального управления

Прежде всего, следует констатировать, что из-за многочисленности рисков, угроз и конфликтов, имеющих местную специфику, невозможно в муниципальных образованиях усилиями лишь федеральной или региональной властей эффективно обеспечить безопасность. Поэтому, являясь связующим звеном между иерархией государственных приоритетов и разнообразием местных интересов, местное самоуправление должно в сфере обеспечения безопасности учитывать и опираться на такой немаловажный фактор как саморегуляция и самоорганизация социально-территориальной общности¹. Население, составляющее местное сообщество, заинтересовано в своей защищенности и безопасности от различного рода вызовов и угроз, с которыми оно сталкивается в процессе жизнедеятельности².

В настоящее время при поддержке и взаимодействии с местными властями стала формироваться тенденция активного участия местного населения в жизнедеятельности территориального образования, в том числе, и в вопросах обеспечения его безопасности³. Есть немало примеров, когда жители принимают самое непосредственное участие в мероприятиях по обеспечению личной и общественной безопасности: охрана общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами¹; поиск лиц, пропавших без вести; помощь

¹ См.: Горяшкиева Н.Б.Г. Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне // Вестник экспертного совета. - 2015. - № 3 (3). - С. 41.

² См.: Зеленков М.Ю. Структурно-функциональный подход к системе национальной безопасности российской федерации // Национальная безопасность / nota bene. - 2015. - № 2 (37). - С. 177.

³ См.: Зотов А.Т. Социальное партнерство как метод обеспечения социальной и политической стабильности общества // Вестник Академии права и управления. - 2010. - № 19. - С. 53.

уполномоченным органам в выявлении мест продажи и употребления наркотиков и других психотропных веществ² (в том числе, в борьбе с их распространением и в Интернете) и т.д.

В тренде формирования и становления гражданского общества на муниципальном уровне естественным образом должен идти процесс создания инициативных групп по вопросам обеспечения безопасности в пределах территориального образования, в состав которых могли бы войти наиболее активные жители из местного населения, представители органов местного самоуправления и уполномоченные представители специальных учреждений. Именно такие инициативные группы являлись бы моделью эффективного взаимодействия гражданского общества и власти на муниципальном уровне в вопросах обеспечения безопасности.

Итак, общественная безопасность представляет собой совокупность общественных отношений, создающая нормальные безопасные условия общественной жизни, а также государственно-правовой институт¹.

В свою очередь безопасность общества выступает как более масштабная категория, чем общественная безопасность в нормативном ее понимании. Безопасность общества и общественная безопасность соотносятся как целое и его часть².

Угрозы безопасности, как известно, возникают в том случае, когда превышает допустимая мера отрицательного (негативного) воздействия внешних и внутренних факторов на ту или иную сферу жизнедеятельности общества, что ведет к ослаблению безопасности. Категория «угроза» наряду с категорией «жизненно важные интересы» имеет конститутивное значение в системе безопасности, в том числе и на муниципальном уровне. Своевременное обнаружение угроз и их нейтрализация еще на ранней стадии формирования со стороны системы обеспечения безопасности играют

¹ См.: Горяшкина Н.Б. Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне // Вестник экспертного совета. - 2015. - № 3 (3). - С. 43.

² См.: Ильичев И.Е., Богмацера Э.В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. - 2018. - № 1. - С. 15.

важную роль в практической деятельности по защите жизненно важных интересов личности, общества, его отдельных слоев и государства.

В связи с этим, особую важность приобретает создание дорожной карты по выявлению основных источников угроз, оценке и построению в порядке приоритета совокупности внешних и внутренних угроз в условиях ограниченности ресурсов муниципальных образований и необходимости оказания помощи и поддержки возможностями и средствами систем обеспечения безопасности регионального и федерального уровня, а также разработке форм, способов и средств локализации и нейтрализации конкретных угроз, обусловленных местной спецификой территориального образования¹.

Общими для большинства муниципальных (территориальных) образований Российской Федерации факторами, определяющими специфику вызовов и угроз безопасности на муниципальном уровне, являются следующие²:

- географические особенности и статус муниципальных образований (приграничные, «режимные» и т.д.);
- форма муниципального образования (мегаполис, средний город, городское поселение, сельское поселение);
- уровень бюджетной обеспеченности территориального образования;
- наличие противоречий и социального конфликта, связанных с экономическим и культурным расслоением территориального сообщества, а также разное по степени и качеству обеспечения безопасности личной жизни богатых и бедных;
- специфика местных элит, их формальные и неформальные правила поведения в экономике, политике, культуре и т.д.

¹ См.: Смотрова А.И., Горяшкиева Н.Б.Г. Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне // В сборнике: Научный вестник Астраханского филиала РАНХиГС сборник научных статей. Астраханский филиал РАНХиГС. Астрахань, 2015. - С. 69.

² См.: Зеленков М.Ю. Структурно-функциональный подход к системе национальной безопасности российской федерации // Национальная безопасность / nota bene. - 2015. - № 2 (37). - С. 177.

К основным внешним угрозам безопасности на муниципальном уровне следует отнести¹:

- нестабильную социально-экономическую обстановку в стране в связи с вводом экономических санкций ряда западных государств по отношению к Российской Федерации и ответного эмбарго на ввоз некоторых категорий продовольственных товаров из этих стран;

- обострение конкурентной борьбы различных субъектов экономической деятельности;

- экономическую, демографическую и культурно-религиозную экспансию;

- количественное увеличение нелегальных иммигрантов, негативно влияющих на ухудшение криминогенной обстановки в муниципальных образованиях, обостряющих социальное напряжение и усложняющих ситуацию на рынке труда;

- угроза терроризма на территории муниципального образования.

Внешние муниципальные угрозы, в свою очередь, оказывая влияние на состояние безопасности территориальной общности, усиливают или способствуют появлению новых внутренних угроз. В настоящее время под основными внутренними муниципальными угрозами можно рассматривать²:

- низкую конкурентоспособность экономики муниципального образования, ее технологическое отставание;

- стагнацию аграрного сектора;

- высокую долю теневой экономики и рост экономической преступности;

- низкую правовую дисциплину;

- высокий процент износа инфраструктуры производственных и социальных учреждений;

¹ См.: Магадиев М.Ф. Угрозы и специфика обеспечения национальной безопасности на муниципальном уровне публичной власти Российской Федерации // Вопросы политологии. - 2015. - № 4 (20). - С. 44.

² См.: Пчелкин В.И. О путях решения проблемы обеспечения безопасности жизнедеятельности муниципальных образований и организаций // Технологии гражданской безопасности. - 2014. - Т.11. - № 1 (39). - С. 47.

- повышение риска катастроф техногенного и природного характера;
- низкое качество жилищных условий населения муниципальных образований;
- повышение процента ветхого и аварийного жилья, особенно это касается небольших городских и сельских поселений;
- продолжение миграции сельского населения в город в целях поиска работы;
- высокий уровень безработицы, особенно, среди молодежи и лиц, предпенсионного возраста;
- нарастание диспропорции в уровне жизни населения территориального образования;
- разделение территориального сообщества по образовательному, культурно-этническому и религиозному признакам;
- высокий процент жителей муниципальных образований, живущих на уровне бедности;
- низкое физическое здоровье населения¹.

Вышеперечисленные основные внешние и внутренние угрозы безопасности муниципальных образований не являются окончательными и для каждого территориального образования их перечень с учетом особенностей муниципалитета индивидуален.

Основными факторами, негативно влияющими на качество обеспечения безопасности силами и средствами территориального сообщества, являются:

- несогласованность муниципальных постановлений и предписаний по обеспечению безопасности с законодательством Российской Федерации;
- недостаточное финансово-экономическое обеспечение муниципальных образований, а также материально-технические и кадровые возможности для самостоятельной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера;

¹ См.: Магадиев М.Ф. Угрозы и специфика обеспечения национальной безопасности на муниципальном уровне публичной власти Российской Федерации // Вопросы политологии. - 2015. - № 4 (20). - С. 43.

= недостаточная степень осведомленности муниципальных властей о федеральных объектах, находящихся на муниципальной территории, таящих потенциальные угрозы и риски, о критических значениях параметров их безопасности;

- наличие и качество системы своевременного предупреждения населения территориального образования об опасности природного и техногенного характера, а также оповещения органов региональных и федеральных властей, отвечающих за обеспечение безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера;

- игнорирование муниципальными властями необходимости широкого и активного привлечения местного населения к участию в деятельности по предупреждению угроз безопасности и их устранению;

- недостаточно грамотное проведение социальной политики местными властями или ее отсутствие в сфере предвидения и разрешения национальных и конфессиональных конфликтов.

Далее необходимо охарактеризовать институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне.

В этом контексте, прежде всего, отметим, что функционирование системы обеспечения территориальной безопасности в каждом конкретном муниципальном образовании обусловлено не только нормами федерального законодательства, но теми институциональными основами обеспечения территориальной безопасности, которые формируются непосредственно местными властями¹.

Институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в муниципальных образованиях представлены, в первую очередь, нормативными правовыми актами, издаваемыми органами местного самоуправления в пределах их компетенции, а также уполномоченными

¹ См.: Миронов А.Н. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 3 (87). - С. 255.

исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления в сфере территориальной безопасности¹.

Таким образом, в настоящем параграфе нами была проанализирована безопасность территориального сообщества как комплексная управленческая категория. В соответствии с задачами, поставленными в настоящей выпускной квалификационной работе, в следующем параграфе нами будут выделены, систематизированы и обобщены полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности.

2.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности на территории муниципального образования

Согласно Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка (включая, надо думать, правопорядок в общественных местах), общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72)². Осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям Правительства РФ.

В то же время ст. 132 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Эти положения конкретизированы в Законе об общих принципах

¹ См.: Петров Д.Е. Институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. - 2015. - Т.15. - № 4. - С. 86.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс.

организации местного самоуправления¹. В частности, установлено, что к вопросам местного значения муниципального района относится организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией. Данное полномочие закреплено и применительно к вопросам местного значения городского округа (в отношении организации охраны общественного порядка на его территории)².

Согласно положениям данного закона эти нормы подлежат применению в порядке и на условиях, предусмотренных специальным федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Данный закон до сих пор не принят.

Отметим, что в Государственную Думу РФ в октябре 2014 г. вносился законопроект N621910-6 "О муниципальной милиции в Российской Федерации", однако в ноябре этого же года он был возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и Регламента Государственной Думы.

Обратим внимание, что в декабре 2014 г. в Государственную Думу также вносился законопроект N 677881-6, предусматривающий исключение п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления из перечня вопросов местного значения соответственно муниципального района и городского округа. В мае 2015 г. данный законопроект также был отклонен.

Как скоро будет решен вопрос о законодательном закреплении правового статуса муниципальной милиции (полиции) (и будет ли он решен вообще), сказать трудно. Разработчики законопроекта N 621910-6 "О муниципальной милиции в Российской Федерации" отметили, что государство не может быть безучастно к состоянию общественного порядка на территории всей страны, в том числе и к состоянию общественного порядка на территории конкретного муниципального образования. В этой

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СПС КонсультантПлюс.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СПС КонсультантПлюс.

связи полиция должна быть координатором работы, оказывать ей необходимую помощь в выполнении возложенных задач (особенно в период становления) и выполнять определенный объем функций в сфере обеспечения общественного порядка. Создание нового правоохранительного института, по их мнению, приблизит правоохранительную деятельность к потребностям граждан и конкретных поселенческих обществ, повысит подотчетность органов охраны правопорядка гражданам, а также уровень доверия к ним со стороны населения и в целом положительно скажется на состоянии безопасности граждан и общественного порядка в стране. Через муниципальную милицию могут быть открыты новые каналы связи общества и правоохранительных органов. Появится возможность создания условий для реализации стратегии социального партнерства, предполагающих обстановку взаимопонимания, доверия, взаимной поддержки и сотрудничества. Все это будет способствовать росту правовой активности людей, а в конечном итоге - повышению эффективности функционирования всей правоохранительной системы общества¹.

По данным газеты "Коммерсантъ" от 17 сентября 2016 г., в МВД России подготовили законопроект о создании муниципальной милиции. Согласно законопроекту, разработанному ВНИИ МВД, муниципальная милиция должна стать органом местного самоуправления или подразделением местной администрации, а милиционеры - муниципальными служащими. Им предстоит помогать полиции и иным правоохранительным органам в обеспечении безопасности граждан, в том числе проводить их досмотр при проведении массовых мероприятий. Милиционеры смогут патрулировать населенные пункты; составлять протоколы об административных нарушениях; доставлять пьяных и наркоманов в больницы, а нарушителей - в полицию; помогать искать пропавших людей. Передача муниципальной милиции полицейских полномочий, в частности

¹ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О муниципальной милиции в Российской Федерации". URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&E75026E344F3FB1D43257D78004160EC](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&E75026E344F3FB1D43257D78004160EC). (дата обращения: 23.02.2020).

патрульно-постовой службы и участковых, в проекте не предусмотрена. Милиционеры - муниципальные служащие и смогут работать только в пределах городских округов или муниципальных районов. Они обязаны проходить силовую подготовку, им разрешено пользоваться гражданским оружием. Указанный законопроект разработан "в рамках исследования и направлен в регионы на отзыв"¹.

В настоящее время в обеспечении безопасности Российского государства задействовано значительное количество субъектов, среди которых основное место занимает государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Именно за государством признается активная объективная роль в обеспечении безопасности личности, гарантированности ее прав и свобод, т.е. государство берет на себя всю совокупность обязательств по отношению к личности и обществу в целом².

Однако, федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ «О безопасности»³ также устанавливается положение, согласно которому органы местного самоуправления в пределах своей компетенции тоже обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности. На уровне муниципальных образований проводятся вспомогательные мероприятия, и создается дополнительная система безопасности с учетом территориальной и региональной специфики: географического положения, межнациональных взаимоотношений, темпов и характера экономического и социального развития⁴.

Как мы уже отмечали выше, в общем виде полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности

¹ См.: Кобец П.Н. Методологические проблемы обеспечения общественной безопасности как элемента внутренней безопасности России от угрозы преступности // Предупреждение преступности в системе обеспечения внутренней безопасности: Московский ин-т права, негос. образовательное учреждение высш. проф. образования. - Москва, 2018. - С. 37-39.

² См.: Камилов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8 (80). - С. 775-776.

³ О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

⁴ См.: Магадиев, М.Ф. Угрозы и специфика обеспечения национальной безопасности на муниципальном уровне публичной власти Российской Федерации // Вопросы политологии. - 2015. - № 4 (20). - С. 40-49.

сформулированы в главе 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, однако детальная регламентация их компетенции представлена в иных нормативно-правовых актах.

Так, например, Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляет полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности, т.е. на них возлагается обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды.

Природоохранная компетенция органов местного самоуправления устанавливается также нормами ряда других законов (например, Земельного, Водного, Лесного кодексов). В пределах своей компетенции органы местного самоуправления осуществляют подготовку, принятие и реализацию решений по вопросам обращения с отходами на принадлежащей им территории. Органы местного самоуправления выступают также субъектами осуществления экологического просвещения, целью которого является распространение экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов.

Отдельные вопросы обеспечения военной безопасности также находятся в ведении органов местного самоуправления. В частности, в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» указанные органы обеспечивают исполнение гражданами воинской обязанности (п. 6 ст. 1); осуществляют первичный воинский учет граждан, проживающих или пребывающих на территориях, на которых отсутствуют структурные подразделения военных комиссариатов непосредственно до их создания (п. 2 ст. 8); проводят работу по военно-патриотическому воспитанию граждан (п. 1 ст. 14) и т.д.

Частью системы обеспечения безопасности Российской Федерации

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СПС КонсультантПлюс.

является защита государственной границы. Органы местного самоуправления создают и обеспечивают работу добровольных народных дружин по охране Государственной границы, а также оказывают помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию.

Решение задач обеспечения безопасности населения в чрезвычайных ситуациях достигается за счет основных функций системы обеспечения пожарной безопасности, которые возложены на органы местного самоуправления. В этой связи Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹ наделяет органы местного самоуправления полномочиями по осуществлению первичных мер пожарной безопасности в границах сельских и городских населенных пунктов. Органы местного самоуправления в целях реализации полномочий в указанной сфере наделяются правом создавать подразделения муниципальной пожарной охраны, действующие на постоянной основе.

Рассмотренная выше Концепция общественной безопасности определяет «цели, задачи, принципы и основные направления деятельности органов местного самоуправления, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации». Цель обеспечения общественной безопасности органами местного самоуправления заключается в выявлении, устранении и предупреждении угроз, способных нанести ущерб общественным интересам, соответствующим общественным отношениям во всех сферах жизнедеятельности.

Выше перечислен далеко не полный перечень полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения общественной безопасности. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации

¹ О пожарной безопасности : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 1994. N 35. Ст. 3649; 2016. N 1 (ч. 1). Ст. 68.

местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями по обеспечению тех или иных аспектов безопасности.

Таким образом, в настоящем параграфе нами были выделены, систематизированы и обобщены полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности. В соответствии с задачами, поставленными в настоящей выпускной квалификационной работе, в следующем параграфе нами будет проанализирована система участия органов местного самоуправления в обеспечении безопасности на территории Минераловодского городского округа.

Итак, в настоящей главе нами были рассмотрены организационно-управленческие механизмы участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности, что позволило сделать следующие выводы и обобщения.

Нами было установлено, что из-за многочисленности рисков, угроз и конфликтов, имеющих местную специфику, невозможно в муниципальных образованиях усилиями лишь федеральной или региональной властей эффективно обеспечить безопасность. Поэтому, являясь связующим звеном между иерархией государственных приоритетов и разнообразием местных интересов, местное самоуправление должно в сфере обеспечения безопасности учитывать и опираться на такой немаловажный фактор как саморегуляция и самоорганизация социально-территориальной общности. Население, составляющее местное сообщество, заинтересовано в своей защищенности и безопасности от различного рода вызовов и угроз, с которыми оно сталкивается в процессе жизнедеятельности.

Институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в муниципальных образованиях представлены, в первую очередь, нормативными правовыми актами, издаваемыми органами местного самоуправления в пределах их компетенции, а также уполномоченными

исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления в сфере территориальной безопасности.

В общем виде полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности сформулированы в главе 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако детальная регламентация их компетенции представлена в иных нормативно-правовых актах. Так, федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N390-ФЗ «О безопасности» установлено, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

На уровне муниципальных образований проводятся вспомогательные мероприятия, и создается дополнительная система безопасности с учетом территориальной и региональной специфики: географического положения, межнациональных взаимоотношений, темпов и характера экономического и социального развития.

ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА (на материалах Минераловодского городского округа Ставропольского края)

3.1. Система участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа

Согласно Уставу Минераловодского городского округа¹, местное самоуправление в округе - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации², федеральными законами³, Уставом и законами Ставропольского края самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения Минераловодского городского округа, осуществляемая непосредственно и (или) через органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Институциональную основу обеспечения безопасности территориального сообщества в Минераловодском городском округе составляют следующие элементы:

- Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа⁴;

¹ О принятии Устава Минераловодского городского округа Ставропольского края" (Зарегистрировано в ГУ Минюста России по Ставропольскому краю 11.12.2015 N Ru263100002015001); Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 27.11.2015 N 86 (ред. от 28.02.2019) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СПС КонсультантПлюс. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2.04.2014 г. № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Об учреждении (создании) органа администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края - Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края с правами юридического лица: Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 23.10.2015 N 20 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020).

- Стратегия социально-экономического развития Минераловодского городского округа до 2030 г.¹;

- муниципальная программа Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" на 2016 - 2021 гг.²

Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края является отраслевым (функциональным) органом администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в сфере обеспечения безопасности на территории Минераловодского городского округа, организации охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией, организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, мобилизационной подготовке и мобилизации, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.д.³

Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края осуществляет свои функции в следующих сферах:

- в сфере профилактики терроризма и экстремизма:
- в сфере организации охраны общественного порядка на территории городского округа:
- в сфере содействия в организации мероприятий по территориальной и

¹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Минераловодского городского округа на период до 2030 года: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 21.06.2017 N 1518 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020).

² Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" в новой редакции: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 31.08.2016 N 2268 (ред. от 30.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020).

³ Об учреждении (создании) органа администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края - Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края с правами юридического лица: Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 23.10.2015 N 20 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020).

гражданской обороне, мобилизационной подготовке и мобилизации, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

- в сфере осуществления межведомственной координации, Управление участвует в организации мероприятий по деятельности аварийно-спасательных формирований на территории городского округа и обеспечению безопасности людей на водных объектах.

- участвует в реализации принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров.

- в установленном порядке Управление создает условия по материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности муниципальной казачьей и городской добровольной дружин, организует взаимодействие с территориальными органами самоуправления и жителями в вопросах охраны общественного порядка.

- организует охрану общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Минераловодского городского округа до 2030 г. система стратегических приоритетов для Минераловодского городского округа включает¹:

1. Развитие человеческого потенциала.
2. Создание благоприятных условий для устойчивого развития туризма в Минераловодском городском округе.
3. Создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику.
4. Организация и непрерывное совершенствование инновационной инфраструктуры как основы высокого качества жизни и долгосрочного

¹ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Минераловодского городского округа на период до 2030 года: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 21.06.2017 N 1518 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 22.03.2020).

развития экономики.

Согласно муниципальной программы Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" на 2016 - 2021 гг., целью деятельности органов местного самоуправления выступает обеспечение комплексной безопасности населения и объектов Минераловодского городского округа¹.

Индикаторами обеспечения комплексной безопасности населения и объектов Минераловодского городского округа выступают:

- снижение количества пострадавшего населения от чрезвычайных ситуаций;
- увеличение доли населения округа, считающего состояние межнациональных и межконфессиональных отношений в округе стабильным;
- увеличение количества объектов социальной сферы и объектов с массовым пребыванием граждан, защищенных в соответствии с установленными требованиями;
- увеличение доли органов местного самоуправления Минераловодского городского округа, в которых обеспечивается требуемый уровень пожарной безопасности;
- повышение полноты информационного обеспечения населения при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций и в чрезвычайных ситуациях;
- улучшение координации деятельности сил и служб, ответственных за решение задач по общественной безопасности
- количество профилактических и пропагандистских мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений;
- увеличение количества акций, направленных на профилактику незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ

¹ Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" в новой редакции: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 31.08.2016 N 2268 (ред. от 30.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 22.03.2020).

Далее конкретизируем основные направления деятельности органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности в Минераловодском городском округе.

Основными направлениями деятельности органов местного самоуправления по обеспечению стабильных социальных отношений как основы безопасности территориального сообщества в Минераловодском городском округе выступают:

- обеспечение защиты населения от чрезвычайных ситуаций;
- регулирование межнациональных отношений и поддержка казачества в Минераловодском городском округе;
- обеспечение комплексной безопасности;
- профилактика терроризма и экстремизма на территории Минераловодского городского округа;
- профилактика правонарушений в Минераловодском городском округе;
- профилактика незаконного потребления и оборота наркотиков¹.

Согласно программным документам Минераловодского городского округа², забота о сохранении жизни и здоровья граждан, сохранности

¹ Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" в новой редакции: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 31.08.2016 N 2268 (ред. от 30.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020).

² Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа Ставропольского края "Социальная политика: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 22.12.2015 N 202 (ред. от 31.01.2018) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020). Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа Ставропольского края "Совершенствование организации деятельности органов местного самоуправления: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 22.12.2015 N 207 (ред. от 29.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020). Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" в новой редакции: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 31.08.2016 N 2268 (ред. от 30.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020). Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Минераловодского городского округа на период до 2030 года: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 21.06.2017 N 1518 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения:22.03.2020). Об учреждении (создании) органа администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края - Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края с правами юридического лица: Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 23.10.2015 N 20 // Официальный сайт

имущества, обеспечение личной и общественной безопасности, а также предупреждение чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера требуют развития механизма быстрого реагирования на угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, аварий и происшествий.

Приоритетом муниципальной политики в сфере реализации Программы является обеспечение безопасных условий жизни населения округа. Реализация данного приоритета направлена на достижение стратегической цели государственной политики - создание комфортной среды обитания и жизнедеятельности для человека, которая позволяет удовлетворять не только жилищные потребности, но и обеспечивает высокое качество жизни и безопасность населения Ставропольского края в целом.

Задачами органов местного самоуправления в этой связи выступают:

- развитие инфраструктуры единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб;
- построение АПК "Безопасный город" в целях прогнозирования, реагирования и предупреждения угроз для безопасности населения Минераловодского городского округа;
- разработка мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного характера, связанных с подтоплением низинных территорий;
- стабилизация и гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений на территории Минераловодского городского округа;
- снижение уровня проявлений терроризма и экстремизма в Минераловодском городском округе;
- повышение правовой грамотности населения, в вопросах вреда употребления наркотических веществ путем его регулярного информирования и просвещения;

- обеспечение деятельности Управления общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа;

- развитие системы профилактики правонарушений том числе среди несовершеннолетних.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления в этой сфере оценивается с использованием следующих показателей:

- снижение количества пострадавшего населения;
- увеличение предотвращенного экономического ущерба;
- повышение общего уровня общественной безопасности;
- улучшение координации деятельности сил и служб, ответственных за решение задач по общественной безопасности;

- контроль устранения последствий чрезвычайных ситуаций и правонарушений с интеграцией под управлением АПК "Безопасный город" действий информационно-управляющих подсистем дежурных, диспетчерских, муниципальных служб для их оперативного взаимодействия в интересах Минераловодского городского округа;

- повышение полноты информационного обеспечения населения при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций и в чрезвычайных ситуациях;

- проведение семинаров, круглых столов по вопросам взаимодействия с национально-культурными объединениями, казачьих обществ;

- опубликование в средствах массовой информации тематических материалов по вопросам межэтнических отношений, статей о традициях и культурах народов, проживающих на территории Минераловодского городского округа;

- профилактика противоправных действий террористической направленности;

- реализация мероприятий, направленных на антинаркотическую пропаганду и рекламу;

- обеспечение выполнения целей, решения задач и достижение целевых индикаторов в целом, а также в разрезе подпрограмм;

- повышение эффективности системы социальной профилактики правонарушений.

Таким образом, в настоящем параграфе нами была проанализирована система участия органов местного самоуправления в обеспечении безопасности на территории Минераловодского городского округа. В соответствии с задачами, поставленными в настоящей выпускной квалификационной работе, в следующем параграфе нами будут сформулированы и обоснованы основные направления совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности.

3.2. Основные направления совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования

В рамках реализации задач, поставленных в настоящей выпускной квалификационной работе, нами был разработан проект «Оптимизация муниципального обеспечения общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа» (см. Приложение), актуальность которого обусловлена тем, что ввиду многочисленности рисков, угроз и конфликтов, имеющих местную специфику, невозможно в муниципальных образованиях усилиями лишь федеральной или региональной властей эффективно обеспечить безопасность. Поэтому, являясь связующим звеном между иерархией государственных приоритетов и разнообразием местных интересов, местное самоуправление должно в сфере обеспечения безопасности учитывать и опираться на такой немаловажный фактор как саморегуляция и самоорганизация социально-территориальной общности. Население, составляющее местное сообщество, заинтересовано в своей защищенности и безопасности от различного рода вызовов и угроз, с которыми оно сталкивается в процессе жизнедеятельности. В настоящее

время при поддержке и взаимодействии с местными властями стала формироваться тенденция активного участия местного населения в жизнедеятельности территориального образования, в том числе, и в вопросах обеспечения его безопасности.

Проведенный анализ практики обеспечения общественной безопасности в Минераловодском городском округе позволил выделить следующие проблемы в этой сфере:

- отсутствие достаточного уровня публичности в практике обеспечения безопасности территориального сообщества;
- ограниченное включение общественности в решение задач обеспечения безопасности территориального сообщества;
- недостаточный уровень информационного сопровождения практики обеспечения безопасности территориального сообщества;

Цель проекта – разработать и внедрить новые организационно-управленческие механизмы в муниципальную систему обеспечения безопасности территориального сообщества.

Для достижения поставленной цели в рамках реализации проекта нами предполагается решение следующих проектных задач:

- расширить практику задействования институтов общественного контроля в процессе муниципального обеспечения общественной безопасности на территории городского округа;
- задействовать механизмы муниципально-частного партнерства в процессе муниципального обеспечения общественной безопасности на территории городского округа.

Целевой аудиторией предлагаемого проекта выступают следующие субъекты:

- органы местного самоуправления Минераловодского городского округа,
- органы государственной власти Ставропольского края,

- территориальные подразделения федеральных органов государственной власти,

- институты гражданского общества (некоммерческие организации), действующие на территории Минераловодского городского округа,

- население городского округа.

В рамках решения первой задачи предлагаются следующие меры:

- задействование институтов общественного контроля в процессе муниципального обеспечения общественной безопасности на территории городского округа;

- включение общественных активистов в процесс муниципального обеспечения общественной безопасности на территории городского округа.

В рамках решения второй задачи нами предлагаются следующие меры:

- создание механизмов муниципально-частного партнерства как метода обеспечения общественной безопасности на территории городского округа;

- формирование механизмов муниципально-частного партнерства органов местного самоуправления и организаций при широком задействовании институтов гражданского общества.

Далее представлен календарный график реализации проекта:

- 3-4 квартал 2020 г. – разработка проектной документации;

- 1 квартал 2021 г. – формирование системы взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в сфере обеспечения общественной безопасности территориального сообщества на территории Минераловодского городского округа;

- 2 квартал 2021 г. - формирование системы общественного контроля в сфере обеспечения общественной безопасности территориального сообщества на территории Минераловодского городского округа;

- 3 квартал 2021 г. – реализация мероприятий проекта;

- 4 квартал 2021 г. – оценка эффективности реализации проекта и его корректировка.

Субъектами реализации и партнерами проекта выступают следующие субъекты:

- органы местного самоуправления Минераловодского городского округа,
- органы государственной власти Ставропольского края,
- территориальные подразделения федеральных органов государственной власти,
- институты гражданского общества (некоммерческие организации), действующие на территории Минераловодского городского округа.

Таким образом, в настоящем параграфе нами были сформулированы и обоснованы основные направления совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности. По нашему убеждению, их реализация может действительно способствовать совершенствованию практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования.

Итак, анализ практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа Ставропольского края позволил сделать следующие выводы и обобщения

Муниципальную систему обеспечения общественной безопасности в Минераловодском городском округе составляют следующие элементы:

- Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа;
- Стратегия социально-экономического развития Минераловодского городского округа до 2030 г.;
- Муниципальная программа Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" на 2016 - 2021 гг.

Управление общественной безопасности администрации

Минераловодского городского округа Ставропольского края является отраслевым (функциональным) органом администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в сфере обеспечения безопасности на территории Минераловодского городского округа, организации охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией, организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, мобилизационной подготовке и мобилизации, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.д.

Проведенный анализ практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности в Минераловодском городском округе позволил выделить следующие проблемы:

- отсутствие достаточного уровня публичности в практике обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;
- ограниченное включение общественности в решение задач обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне;
- недостаточный уровень информационного сопровождения практики обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;

Для решения данных проблем в работе был разработан проект, цель которого заключается в разработке и внедрении новых муниципальных механизмов в практику обеспечения общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа. В рамках реализации данного проекта предполагается решение следующих проектных задач:

- расширить инструменты общественного контроля в сфере обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;

- расширить социальное партнерство в сфере обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления.

Реализация предлагаемого проекта позволил обеспечить совершенствование практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории городского округа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация задач, поставленных в настоящей выпускной квалификационной работе, позволила сделать следующие выводы и обобщения, а также сформулировать и обосновать ряд рекомендаций, направленных на совершенствование практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования.

1. В работе было конкретизировано понятие «общественная безопасность» и уточнено его место в системе национальной безопасности РФ.

Общественная безопасность - это система общественных отношений, урегулированных нормами права в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения правил пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного технического и природного характера, а также других особых обстоятельств.

В соответствии с Концепцией общественной безопасности РФ обеспечение общественной безопасности - реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Таким образом, под общественной безопасностью следует понимать безопасность

всех в совокупности общественных интересов и общественных отношений, в том числе тех, которые не являются правоотношениями.

Цель обеспечения общественной безопасности заключается в выявлении, устранении и предупреждении угроз, способных нанести ущерб общественным интересам, соответствующим общественным отношениям во всех сферах.

Субъектами обеспечения общественной безопасности являются государство, органы государственной власти, государственные органы, не являющиеся носителями властных полномочий, органы местного самоуправления, общественные объединения, международные правительственные и неправительственные организации, субъекты правозащитной деятельности и т.д.

Предметом обеспечения общественной безопасности являются население конкретного государства, общности, группы населения (по территориальным, национальным, культурным, социальным, профессиональным и иным критериям), общественные институты, организации. Объектом общественной безопасности являются соответствующие общественные отношения.

2. В работе были систематизированы доктринально-управленческие основы обеспечения общественной безопасности в современной России.

В целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Общественная безопасность была названа в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности государства. Иными словами, в центре конструкции находится человек со своими правами и, соответственно, ущербами им: физическим, моральным и материальным.

Данные взгляды основываются на комплексном восприятии и оценке

основных источников угроз национальной безопасности в сфере общественной безопасности, указанных в Стратегии. Среди таковых:

- террористическая деятельность;
- экстремистская деятельность;
- деятельность транснациональных, приграничных преступных групп, отдельных физических лиц, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, контрабандой стратегических ресурсов;
- преступная халатность в быту, на транспорте, при использовании техники в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, а также в сфере профессиональной деятельности, не связанной с использованием управленческих функций или технических средств;
- асоциальное поведение маргинальных слоев общества (наркомания, алкоголизм, бродяжничество, безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних);
- незаконная миграция;
- коррупция;
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и их последствия. Именно то, что сегодня беспрецедентно актуально.

29 декабря 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2010 года N390-ФЗ "О безопасности", который, помимо основных принципов и содержания деятельности по обеспечению безопасности государства, определил общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотренные российским законодательством, на нормативном правовом уровне определил статус Совета Безопасности Российской Федерации, который стал по праву именоваться конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства и

др.

3. В работе была проанализирована безопасность территориального сообщества как комплексная управленческая категория.

Нами было установлено, что из-за многочисленности рисков, угроз и конфликтов, имеющих местную специфику, невозможно в муниципальных образованиях усилиями лишь федеральной или региональной властей эффективно обеспечить безопасность. Поэтому, являясь связующим звеном между иерархией государственных приоритетов и разнообразием местных интересов, местное самоуправление должно в сфере обеспечения безопасности учитывать и опираться на такой немаловажный фактор как саморегуляция и самоорганизация социально-территориальной общности. Население, составляющее местное сообщество, заинтересовано в своей защищенности и безопасности от различного рода вызовов и угроз, с которыми оно сталкивается в процессе жизнедеятельности.

Общими для большинства муниципальных (территориальных) образований Российской Федерации факторами, определяющими специфику вызовов и угроз безопасности на муниципальном уровне, являются следующие:

- географические особенности и статус муниципальных образований;
- форма муниципального образования;
- уровень бюджетной обеспеченности территориального образования;
- наличие противоречий и социального конфликта, связанных с экономическим и культурным расслоением территориального сообщества, а также разное по степени и качеству обеспечения безопасности личной жизни богатых и бедных;
- специфика местных элит, их формальные и неформальные правила поведения в экономике, политике, культуре и т.д.

К основным внешним угрозам безопасности на муниципальном уровне следует отнести:

- нестабильную социально-экономическую обстановку в стране;

- обострение конкурентной борьбы различных субъектов экономической деятельности;
- экономическую, демографическую и культурно-религиозную экспансию;
- количественное увеличение нелегальных иммигрантов;
- угроза терроризма на территории муниципального образования.

Функционирование системы обеспечения территориальной безопасности в каждом конкретном муниципальном образовании обусловлено не только нормами федерального законодательства, но теми местными правовыми основами обеспечения территориальной безопасности, которые формируются непосредственно органами местного самоуправления.

Институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в муниципальных образованиях представлены, в первую очередь, нормативными правовыми актами, издаваемыми органами местного самоуправления в пределах их компетенции, а также уполномоченными исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления в сфере территориальной безопасности.

4. В работе были выделены, систематизированы и обобщены полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности.

В общем виде полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности сформулированы в главе 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой установлено, что к вопросам местного значения муниципального района относится организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией. Данное полномочие закреплено и применительно к вопросам местного значения городского округа.

Однако детальная регламентация их компетенции представлена в иных нормативно-правовых актах. Так, например, федеральным законом от 28

декабря 2010 г. N390-ФЗ «О безопасности» установлено, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

На уровне муниципальных образований проводятся вспомогательные мероприятия, и создается дополнительная система безопасности с учетом территориальной и региональной специфики: географического положения, межнациональных взаимоотношений, темпов и характера экономического и социального развития.

5. В работе была проанализирована система участия органов местного самоуправления в обеспечении безопасности на территории Минераловодского городского округа.

Муниципальную систему обеспечения общественной безопасности в Минераловодском городском округе составляют следующие элементы:

- Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа;
- Стратегия социально-экономического развития Минераловодского городского округа до 2030 г.;
- Муниципальная программа Минераловодского городского округа "Обеспечение безопасности" на 2016 - 2021 гг.

Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края является отраслевым (функциональным) органом администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в сфере обеспечения безопасности на территории Минераловодского городского округа, организации охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией, организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, мобилизационной подготовке и мобилизации, защите населения и

территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.д.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Минераловодского городского округа до 2030 г. система стратегических приоритетов для Минераловодского городского округа включает:

- развитие человеческого потенциала.
- создание благоприятных условий для устойчивого развития туризма в Минераловодском городском округе.
- создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику.
- организация и непрерывное совершенствование инновационной инфраструктуры как основы высокого качества жизни и долгосрочного развития экономики.

Согласно муниципальной программы Минераловодского городского округа «Обеспечение безопасности» на 2016 - 2021 гг., целью деятельности органов местного самоуправления выступает обеспечение комплексной безопасности населения и объектов Минераловодского городского округа.

Задачами органов местного самоуправления в этой связи выступают:

- развитие инфраструктуры единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб;
- построение АПК «Безопасный город» в целях прогнозирования, реагирования и предупреждения угроз для безопасности населения Минераловодского городского округа;
- разработка мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного характера, связанных с подтоплением низинных территорий;
- стабилизация и гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений на территории Минераловодского

городского округа;

- снижение уровня проявлений терроризма и экстремизма в Минераловодском городском округе;

- повышение правовой грамотности населения, в вопросах вреда употребления наркотических веществ путем его регулярного информирования и просвещения;

- обеспечение деятельности Управления общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа;

- развитие системы профилактики правонарушений том числе среди несовершеннолетних.

6. В работе были сформулированы и обоснованы основные направления совершенствования участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности.

Проведенный анализ практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности в Минераловодском городском округе позволил выделить следующие проблемы:

- отсутствие достаточного уровня публичности в практике обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;

- ограниченное включение общественности в решение задач обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне;

- недостаточный уровень информационного сопровождения практики обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;

Для решения данных проблем в работе был разработан проект, цель которого заключается в разработке и внедрении новых муниципальных механизмов в практику обеспечения общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа.

Для достижения данных целей необходимо решение следующих проектных задач:

- расширить инструменты общественного контроля в сфере обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;

- расширить социальное партнерство в сфере обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления.

В рамках решения первой задачи нами предлагаются следующие меры:

- закрепление обязательности имплементации процедур общественного контроля в сфере обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;

- формирование постоянно действующих групп (экспертов) общественного контроля в сфере обеспечения общественной безопасности на уровне органов местного самоуправления;

В рамках решения второй задачи предлагаются следующие меры:

- создание механизмов реализации социального партнерства как метода обеспечения общественной безопасности;

- расширение социального партнерства органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить качественное совершенствование практики участия органов местного самоуправления Минераловодского городского округа в обеспечении общественной безопасности на территории муниципального образования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. **Конституция Российской Федерации** (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс.
2. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации**: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СПС КонсультантПлюс.
3. **О безопасности**: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
4. **Об участии граждан в охране общественного порядка**: Федеральный закон от 2.04.2014 г. № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
5. **О принятии Устава Минераловодского городского округа Ставропольского края" (Зарегистрировано в ГУ Минюста России по Ставропольскому краю 11.12.2015 N Ru263100002015001)**: Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 27.11.2015 N 86 (ред. от 28.02.2019) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).
6. **Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа Ставропольского края «Социальная политика»**: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 22.12.2015 N 202 (ред. от 31.01.2018) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).
7. **Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа Ставропольского края «Совершенствование организации деятельности органов местного самоуправления»**: Постановление администрации Минераловодского

городского округа Ставропольского края от 22.12.2015 N 207 (ред. от 29.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).

8. Об утверждении муниципальной программы Минераловодского городского округа «Обеспечение безопасности» в новой редакции: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 31.08.2016 N 2268 (ред. от 30.05.2017) // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).

9. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Минераловодского городского округа на период до 2030 года: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 21.06.2017 N 1518 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).

10. Об утверждении Положения об осуществлении общественного контроля в Минераловодском городском округе: Постановление администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края от 30.11.2016 N 3275 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).

11. Об учреждении (создании) органа администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края - Управление общественной безопасности администрации Минераловодского городского округа Ставропольского края с правами юридического лица: Решение совета депутатов Минераловодского городского округа Ставропольского края от 23.10.2015 N 20 // Официальный сайт Администрации Минераловодского городского округа. URL: <http://www.min-vodi.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).

Монографии, диссертации, статьи

1. **Алимов, С.Ю.** Общественная безопасность как вид национальной безопасности в Российской Федерации / С.Ю. Алимов // Вестник университета (Российско-Таджикский (Славянский) университет). - 2018. - № 38. - С. 24-30.
2. **Андреева, Е.Ю.** Уголовно-правовые проблемы борьбы с преступлениями в области общественного порядка, общественной безопасности и безопасности дорожного движения / Е.Ю. Андреева // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. - 2016. - № 14-2. - С. 8-9.
3. **Аникиенко, В.Н.** Содержание, назначение и взаимосвязь правовых категорий: "безопасность", "продовольственная безопасность", "общественный контроль", "государственный контроль" / В.Н. Аникиенко // Государственная власть и местное самоуправление. - 2017. - № 3. - С. 32-37.
4. **Антошин, В.А.** Общественная безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации как объект государственного регулирования / В.А. Антошин, Е.С. Мокроусова // Вопросы политологии и социологии. - 2015. - № 3. - С. 31-36.
5. **Артюхов, М.В.** Административно-правовая характеристика Доктрины информационной безопасности Российской Федерации в контексте обеспечения государственной и общественной безопасности / М.В. Артюхов, Д.И. Кившик // Государственная служба и кадры. - 2018. - № 1. - С. 222-224.
6. **Босхамджиева, Н.А.** К вопросу о понятии авиационной безопасности как составной части общественной безопасности Российской Федерации / Н.А. Босхамджиева // Полицейская деятельность. - 2019. - № 1. - С. 35-38.

7. **Боташева, Л.Э.** О некоторых вопросах обеспечения экономической безопасности на муниципальном уровне / Л.Э. Боташева // Общество и право. - 2018. - № 4 (31). - С. 77-80.

8. **Газзалов, В.В.** Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности и обороны страны, законности и правопорядка в РФ / В.В. Газзалов // Аллея науки. - 2017. - Т. 3. - № 9. - С. 652-657.

9. **Гапоненко, Л.Б.** Влияние государственной власти на формирование культуры социально-правовых отношений как фундамента социальной стабильности и общественной безопасности / Л.Б. Гапоненко // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. - 2014. - Т.2. - № 1 (5). - С. 21-24.

10. **Голубева, Т.Г.** Модернизационный и цивилизационный подходы к местному самоуправлению в политической теории и политической практике (сравнительный анализ, пути синтеза). Автореферат дис. ... доктора политических наук / Сев.-Кавказ. акад. гос. службы. Ростов-на-Дону, 2010. – 42 с.

11. **Горяшкиева, Б.Г.** Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне / Н.Б.Г. Горяшкиева // Вестник экспертного совета. - 2015. - № 3 (3). - С. 41-45.

12. **Григорьев, И.Б.** О преемственности и взаимосвязи подходов к определению содержания термина "общественная безопасность" в конституционно-правовой Доктрине, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Концепции общественной безопасности в Российской Федерации / И.Б. Григорьева // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. - 2015. - № 2 (34). - С. 15-23.

13. **Демидов, Н.Н.** Взаимодействие общественных формирований и правоохранительных органов по обеспечению имущественной безопасности граждан / Н.Н. Демидов // В сборнике: Методологические и организационные

проблемы обеспечения личной и имущественной безопасности населения на муниципальном уровне материалы межрегиональной научно-методологической конференции. НОУ ВПО "Волгоградский институт бизнеса". 2015, - С. 112-127.

14. **Демин, И.В.** Сущность и содержание понятий "безопасность", "общественная безопасность" и "национальная безопасность" / И.В. Демин // Вестник Екатеринбургского института. - 2019. - № 1 (5). - С. 29-30.

15. **Егоров, В.Г.** Социальные основания политической стабильности российского общества / В.Г. Егоров, В.В. Штоль // Научно-аналитический журнал Обозреватель - Observer. - 2017. - № 2 (325). - С. 6-16.

16. **Жаглин, А.В.** Общественная безопасность как социальное явление и элемент системы национальной безопасности / А.В. Жаглин // Вестник Воронежского института МВД России. - 2017. - № 1. - С. 31-34.

17. **Зеленков, М.Ю.** Структурно-функциональный подход к системе национальной безопасности российской федерации / М.Ю. Зеленков // Национальная безопасность / nota bene. - 2015. - № 2 (37). - С. 177-196.

18. **Зотов, А.Т.** Социальное партнерство как метод обеспечения социальной и политической стабильности общества / А.Т. Зотов // Вестник Академии права и управления. - 2010. - № 19. - С. 53-55.

19. **Ильичев, И.Е.** Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий / И.Е. Ильичев, Э.В. Богмацера // Проблемы правоохранительной деятельности. - 2018. - № 1. - С. 11-19.

20. **Камилов, М.А.** Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации / М.А. Камилов // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8 (80). - С. 775-778.

21. **Кардашова, И.Б.** Общественная безопасность в системе национальной безопасности / И.Б. Кардашова // Научный портал МВД России. - 2018. - № 4. - С. 85-89.

22. **Кардашова, И.Б.** О соотношении категорий "безопасность", "национальная безопасность", "общественная безопасность", "общественный порядок" / И.Б. Кардашова, Н.А. Босхамджиева // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию И.И. Веремеенко. 2018. - С. 72-74.

23. **Кобец, П.Н.** Методологические проблемы обеспечения общественной безопасности как элемента внутренней безопасности России от угрозы преступности / П.Н. Кобец // Предупреждение преступности в системе обеспечения внутренней безопасности: Московский ин-т права, негос. образовательное учреждение высш. проф. образования. - Москва, 2018. - С. 37-63.

24. **Козюк, М.Н.** Социальная и общественная безопасность в системе национальной безопасности / М.Н. Козюк // Национальная безопасность России и проблемы ее обеспечения на современном этапе. Сборник международной научно-практической конференции. Волгоградский филиал "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"; Редакционная коллегия: А.С. Сенцов, В.Н. Тронева. 2015. - С. 104-110.

25. **Колесников, А.В.** Институциональные экономико-юридические преобразования, обеспечивающие экономическую безопасность муниципальных образований / А.В. Колесников, В.Н. Батова, А.Ю. Павлов // Правовая политика и правовая жизнь. - 2015. - № 1. - С. 40-47.

26. **Ларина, Н.Ю.** Управление социальным развитием как фактор стабильности общества / Н.Ю. Ларина // Проблемы устойчивого развития социально-экономических систем: регион, город, район, организация. Материалы международной научно-практической конференции, 2014. - С. 200-207.

27. **Лопатина, Т.М.** Социальный контроль как эффективный инструмент стабильности гражданского общества / Т.М. Лопатина // Современное право. - 2017. - № 5. - С. 14-18.

28. **Магадиев, М.Ф.** Угрозы и специфика обеспечения национальной безопасности на муниципальном уровне публичной власти Российской Федерации / М.Ф. Магадиев // Вопросы политологии. - 2015. - № 4 (20). - С. 40-49.

29. **Майоров, В.И.** Безопасность в сфере дорожного движения как составная часть общественной безопасности / В.И. Майоров // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса. Сборник научных статей. 2018. - С. 94-100.

30. **Миронов, А.Н.** Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности / А.Н. Миронов // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 3 (87). - С. 248-255.

31. **Михайлова, Е.А.** Воздействие миграционных и этнодемографических процессов на развитие и социальную стабильность российского региона / Е.А. Михайлова // Теория и практика общественного развития. - 2018. - № 8. - С. 60-62.

32. **Мусаелян, М.Ф.** Понятия "национальная безопасность" и "общественная безопасность" и их соотношение / М.Ф. Мусаелян, И.Ф. Мусаелян // Национальная безопасность / nota bene. - 2017. - № 3 (8). - С. 72-77.

33. **Нигматьянов, И.Г.** Личная и общественная безопасность гражданина в свете "Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" / И.Г. Нигматьянов, Ц.С. Дондоков // Актуальные проблемы государственно-правового развития России. Всероссийская научно-практическая конференция. Министерство образования и науки Российской Федерации; Забайкальский государственный университет. 2017. - С. 108-113.

34. **Петров, Д.Е.** Институциональные основы обеспечения территориальной безопасности в субъектах Российской Федерации и на

муниципальном уровне / Д.Е. Петров // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. - 2015. - Т.15. - № 4. - С. 79-86.

35. **Пчелкин, В.И.** О путях решения проблемы обеспечения безопасности жизнедеятельности муниципальных образований и организаций / В.И. Пчелкин // Технологии гражданской безопасности. - 2014. - Т.11. - № 1 (39). - С. 46-50.

36. **Сергеева, Н.Н.** Этнокультурное образование в формировании культуры гражданственности в условиях социокультурного раскола российского общества / Н.Н. Сергеева // Гуманитарий Юга России. - 2019. - Т. 8. - № 1. - С. 270-282.

37. **Сибиряков, С.Л.** О концептуальных подходах к обеспечению личной и имущественной безопасности населения на региональном уровне / С.Л. Сибиряков, Е.А. Анжукаева // Бизнес. Образование. Право. - 2011. - № 1 (14). - С. 48-54.

38. **Сидорова, А.Е.** Социально-управленческие механизмы формирования социальной стабильности современного общества / А.Е. Сидорова // Преподаватель XXI век. - 2011. - № 2-2. - С. 366-371.

39. **Смирнов, М.А.** К вопросу об определении границ территорий для обеспечения транспортной безопасности и общественной безопасности на объектах метрополитена / М.А. Смирнов // Актуальные проблемы административного права и процесса. - 2019. - № 1. - С. 70-71.

40. **Смотрова, А.И.** Развитие и обеспечение общественной безопасности на муниципальном уровне / А.И. Смотрова, Н.Б.Г. Горяшкиева // В сборнике: Научный вестник Астраханского филиала РАНХиГС сборник научных статей. Астраханский филиал РАНХиГС. Астрахань, 2015. - С. 69-73.

41. **Спиридонова, А.А.** Социальное партнерство власти и национальных НКО как ресурс социальной стабильности / А.А. Спиридонова // Позитивный опыт регулирования этносоциальных и этнокультурных

процессов в регионах Российской Федерации. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией Г.Ф. Габдрахмановой, Г.И. Макаровой, Л.В. Сагитовой, 2018. - С. 83-87.

42. **Тимченко, А.С.** Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения на муниципальном уровне / А.С. Тимченко, В.В. Бубликов // Форум молодых ученых. - 2018. - № 6-3 (22). - С. 296-300.

43. **Тушмаков, А.Р.** Реализация положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в сфере общественной безопасности / А.Р. Тушмаков // Молодой ученый. - 2016. - № 23-1 (127). - С. 57-61.

44. **Шарихин, А.Е.** Общественная безопасность как ключевой элемент стратегии национальной безопасности Российской Федерации / А.Е. Шарихин // Мониторинг правоприменения. - 2015. - № 1 (14). - С. 40-45.

45. **Шободоева, А.В.** О соотношении понятий "национальная безопасность", "государственная безопасность" и "общественная безопасность" / А.В. Шободоева // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции. Министерство образования и науки РФ; Байкальский государственный университет. 2016. - С. 347-355.

46. **Юнева, В.А.** Обоснование роли и места общественной безопасности как основного приоритета национальной безопасности / В.А. Юнева // Предупреждение преступлений органами внутренних дел в свете современных угроз национальной безопасности. - Москва, 2019. - С. 161-166.

47. **Ямалитдинов, А.А.** Компетенция органов внутренних дел по обеспечению безопасности личности, общественного порядка и общественной безопасности / А.А. Ямалитдинов // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. - 2016. - Т.8. - № 4. - С. 300-306.

ПРОЕКТ

Оптимизация муниципального обеспечения общественной безопасности на территории Минераловодского городского округа

1. Актуальность. Ввиду многочисленности рисков, угроз и конфликтов, имеющих местную специфику, невозможно в муниципальных образованиях усилиями лишь федеральной или региональной властей эффективно обеспечить безопасность. Поэтому, являясь связующим звеном между иерархией государственных приоритетов и разнообразием местных интересов, местное самоуправление должно в сфере обеспечения безопасности учитывать и опираться на такой немаловажный фактор как саморегуляция и самоорганизация социально-территориальной общности. Население, составляющее местное сообщество, заинтересовано в своей защищенности и безопасности от различного рода вызовов и угроз, с которыми оно сталкивается в процессе жизнедеятельности. В настоящее время при поддержке и взаимодействии с местными властями стала формироваться тенденция активного участия местного населения в жизнедеятельности территориального образования, в том числе, и в вопросах обеспечения его безопасности.

Проблемы. Проведенный анализ практики участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности в Минераловодском городском округе позволил выделить следующие проблемы в этой сфере:

1. отсутствие достаточного уровня публичности в практике обеспечения безопасности территориального сообщества;
2. ограниченное включение общественности в решение задач обеспечения безопасности территориального сообщества;
3. недостаточный уровень информационного сопровождения практики обеспечения безопасности территориального сообщества;

2. Цель проекта – разработать и внедрить новые организационно-управленческие механизмы в муниципальную систему обеспечения безопасности территориального сообщества.

3. Задачи проекта.

- расширить инструменты общественного контроля в сфере обеспечения безопасности территориального сообщества;
- интенсифицировать социальное партнерство в сфере обеспечения безопасности территориального сообщества.

4. География и сроки. Минераловодский городской округ, 2020-2021 гг.

5. Целевая аудитория.

- органы местного самоуправления Минераловодского городского округа,
- органы государственной власти Ставропольского края,
- территориальные подразделения федеральных органов государственной власти,
- институты гражданского общества (некоммерческие организации), действующие на территории Минераловодского городского округа,
- население городского округа.

6. Механизм реализации и календарный план

В рамках решения первой задачи предлагаются следующие меры:

- закрепление обязательности имплементации процедур общественного контроля в сфере обеспечения безопасности территориального сообщества;
- формирование постоянно действующих групп (экспертов) общественного контроля в сфере обеспечения безопасности территориального сообщества;

В рамках решения второй задачи предлагаются следующие меры:

- создание механизмов реализации социального партнерства как метода обеспечения территориальной;

- расширение социального партнерства органов местного самоуправления и национальных некоммерческих организаций.

Календарный план реализации проекта.

3-4 квартал 2020 г. – разработка проектной документации;

1 квартал 2021 г. – формирование системы взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в сфере обеспечения общественной безопасности территориального сообщества на территории Минераловодского городского округа;

2 квартал 2021 г. - формирование системы общественного контроля в сфере обеспечения общественной безопасности территориального сообщества на территории Минераловодского городского округа;

3 квартал 2021 г. – реализация мероприятий проекта;

4 квартал 2021 г. – оценка эффективности реализации проекта и его корректировка.

7. Команда и партнеры проекта

- органы местного самоуправления Минераловодского городского округа,
- органы государственной власти Ставропольского края,
- территориальные подразделения федеральных органов государственной власти,
- институты гражданского общества (некоммерческие организации), действующие на территории Минераловодского городского округа.

8. Продукт проекта

1. В рамках первого направления нами предлагается расширение инструментов общественного контроля в сфере обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне;

Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов местного самоуправления, в том числе муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Целями общественного контроля являются:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций Округа;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений Округа, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться: общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля; иные организационные структуры общественного контроля.

2. В рамках второго направления нами предлагается расширение социального партнерства в сфере обеспечения безопасности территориального сообщества.

Социальное партнерство представляет собой сложную, многоаспектную, многоуровневую систему регулирования политических и социальных отношений в обществе с целью достижения общественного согласия, стабильности между основными социальными группами; в более широком смысле выступает как система урегулирования

конфликтов во всех сферах общества. Постоянное взаимодействие общественных структур и органов местного самоуправления содействует укреплению и развитию социального партнерства на демократической основе, позволяет обеспечивать социально ориентированную политику экономических преобразований, укреплять стабильность общества на основе объективного учета интересов всех его слоев.

Можно сформулировать следующие принципы социального партнерства:

- равноправие и полномочность сторон в постановке и обсуждении вопросов на переговорах и консультациях, в достижении соглашений, в контроле за их реализацией;
- взаимный учет собственных интересов и интересов другой стороны;
- точное соблюдение норм законодательства;
- добровольное принятие обязательств при заключении договоров и соглашений;
- полная ответственность за выполнение принятых соглашений;
- равноправие в достижении договоренности без ущемления интересов какой-либо из сторон на основе взаимных уступок, самоограничения, компромиссов, консенсуса.

9. Экономика проекта. Реализация проекта осуществляется в рамках существующих муниципальных программ Минераловодского городского округа в сфере обеспечения общественной безопасности и развития институтов гражданского общества.

10. Дальнейшая реализация проекта.

Учитывая опосредованную взаимосвязь и взаимообусловленность всех сфер общественной жизни, необходимо рассматривать социальное партнерство как согласование позиций сторон во всех сферах жизнедеятельности субъектов общественной жизни (экономической, политической, социальной, культурной).

Необходимо разработать стратегию взаимодействия органов власти с общественными объединениями, предусматривающую оптимизацию функций властных структур в данном процессе, развитие саморегулирования общественных объединений на основе прозрачности их деятельности и полезности для общества.

Особо в этом направлении мы выделяем расширение социального партнерства органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

В этой связи, говоря о социальном развитии, необходимо указывать условия и формы развития гражданского общества. Основой его формирования и поддержания является социальное партнерство институтов гражданского общества. Без совместной работы, реализации различных проектов сложно представить стабильно развивающееся общество.

Взаимодействие органов местного самоуправления с национально-культурными организациями должна осуществляться в рамках возможностей муниципального образования. Видами поддержки подобных НКО выступают: финансовая, имущественная, информационная и организационная поддержка.

Социальные проекты национальных некоммерческих организаций могут внести существенный вклад в обеспечение общественной безопасности на территории муниципального образования..