

УДК 342.9

**РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ  
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*канд. юрид. наук, доц. А.З. ИГНАТЮК  
(Академии управления при Президенте Республики Беларусь)*

**С.С. КОЛЁСКО**  
(Военная академия Республики Беларусь)

*Традиционно считается, что защиту общества от противоправного поведения осуществляют правоохранительные органы. Вместе с тем, общество, в целях повышения своей безопасности, вправе предпринять дополнительные усилия. Одним из таких направлений является взаимодействие органов местного управления и самоуправления с правоохранительными органами по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности на местном уровне. Статья посвящена обоснованию необходимости придания ключевой роли местным органам власти по обеспечению общественной безопасности и анализу законодательства Республики Беларусь об участии органов местного управления и самоуправления в охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности.*

**Ключевые слова:** общественный порядок, общественная безопасность, правопорядок, органы местного управления и самоуправления, гражданское общество, правовое демократическое государство.

**Введение.** В тех случаях, когда предотвратить и минимизировать риски и угрозы по нарушению общественного порядка, общественной безопасности не удалось, должны существовать конкретные варианты, алгоритмы действий по реагированию на возникшие риски и угрозы и ликвидации последствий, образовавшихся в результате противоправных действий. Услуги обеспечения общественной безопасности строятся преимущественно на профилактическом характере. Хорошо, когда потребность обращения к службам, предоставляющим данные услуги, у граждан не возникает, однако, без обеспечения общественной безопасности не может нормально функционировать ни одно местное образование. Так, чем крупнее населенный пункт, тем большее значение приобретают вопросы обеспечения его общественной безопасности [1].

**Основная часть.** Анализируя деятельность местных органов ряда зарубежных государств по обеспечению общественной безопасности, видим, что к компетенции последних отнесены следующие направления деятельности:

- организация охраны общественного порядка;
- организация скорой медицинской помощи;
- создание первичных мер пожарной безопасности;
- гражданская оборона, защита населения, территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций;
- деятельность аварийно-спасательных служб;
- мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений;
- обеспечение безопасности людей на водных объектах, охрана их жизни и здоровья;
- охрана окружающей среды, экологический контроль объектов производственного и социального назначения [2].

Вся совокупность представленных выше направлений в области безопасности образуют так называемую систему общественной безопасности. Нормативно оформленного понятия «система общественной безопасности» на сегодняшний день в Республике Беларусь нет. Мы предлагаем, под **системой общественной безопасности** понимать, всю совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере общественной безопасности, а также деятельность органов государства, общественных объединений, юридических и физических лиц по обеспечению общественной безопасности, каждый из которых находится во взаимодействии друг с другом, придавая этой системе целостность и внутреннее единство.

Ведомственная разобщенность различных служб общественной безопасности в Республике Беларусь (ОВД, МЧС, ОСВОД, скорая медицинская помощь и т.д.) осложняет координацию их деятельности. Наделение местных органов власти отдельными государственными полномочиями в сфере общественной безопасности, на наш взгляд, обеспечат службам общественной безопасности оперативность и единство в принятии решений по вопросам профессиональной деятельности.

Большинство зарубежных стран работают по принципу создания «местной» полиции, которая организационно обособлена от государственной (республиканской, федеральной) полиции. Так же в некоторых странах имеется единая служба типа 911, которая включает в себя полицию, скорую медицинскую помощь, пожарную охрану [3]. О создании аналогичных служб в Республике Беларусь вопрос пока не

стоит. Куда важнее, на наш взгляд, для реализации этих задач обеспечить исполнительные комитеты и администрации всех уровней полномочиями по вопросам общественной безопасности, в сферу деятельности которых будут входить сбор и анализ информации о состоянии общественной безопасности, поддержание и управление системой общественной безопасности. На конкретный исполнительный комитет будут возлагаться функции по реализации на территории административно-территориальной единицы единой государственной политики в области общественной безопасности и по руководству деятельностью дислоцированных на ее территории органов, уполномоченных решать задачи по поддержанию общественной безопасности в номинальном режиме, в едином ключе с республиканскими органами государственного управления, в сфере ответственности которых входит общественная безопасность.

Местные органы власти – важнейший элемент правового демократического государства и гражданского общества. Как показывает анализ международного опыта, местные администрации предназначены для решения широкого круга повседневных насущных вопросов и задач по обеспечению нормальных условий жизнедеятельности населения соответствующей территории [4, с. 218]. Другими словами, органы государственного управления не могут работать эффективно и в полной мере обеспечивать суверенитет государства без наличия высокоорганизованных, эффективно действующих и взаимодействующих между собой местных органов власти, поскольку, по сути, все свои функции государство осуществляет посредством именно исполнительной власти в лице местных администраций.

Одним из видов компетенций местных органов управления и самоуправления является охрана общественного порядка и профилактика правонарушений. Так, пункт 22 статьи 45 Закона Республики Беларусь от 9 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – закон о местном управлении и самоуправлении) гласит: «совместно с правоохранительными органами осуществляют деятельность по охране общественного порядка» [5]. Соответственно, на конкретный исполнительный комитет возложены обязанности охраны общественного порядка на подконтрольной ему территории совместно с правоохранительными органами.

На наш взгляд, данная трактовка пункта 22 статьи 45 вышеупомянутого закона нуждается в ином изложении. Приводим следующие пояснения.

Для этого рассмотрим следующие определения органов местного управления и самоуправления. Статья 1 закона о местном управлении и самоуправлении раскрывает понятие местного самоуправления, как «форму организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно, или через избираемые им органы, социальных, экономических и политических вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц, на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств» [5]. Статья 2 настоящего закона дает определение местному управлению, как «форме организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов, для решения вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан» [5]. И в первом и во втором определениях закона ключевыми выступают следующие слова «для самостоятельного решения социальных, экономических и политических вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан». Охрана общественного порядка и общественная безопасность, таким образом, как и многие другие вопросы социального, политического и экономического характера на конкретной территории подчинены и находятся в ведении конкретного исполнительного комитета. На исполнительный комитет возлагается вся полнота ответственности в случае нарушения общественной безопасности, он имеет главенство по отношению к правоохранительным органам, находящимся на его территории по решению вопросов общественной безопасности.

Нынешняя формулировка пункта 22 статьи 45 закона о местном управлении и самоуправлении дает двойное понимание возложения обязанностей по охране общественного порядка, исключает подчиненность и ответственность правоохранительных органов перед исполнительными комитетами. Исходя из особенностей построения вертикали власти в Республике Беларусь, правоохранительные органы, к примеру районного уровня, подчинены правоохранительным органам областного уровня, а по территориальному признаку еще и исполнительному комитету конкретного района. Также нынешняя формулировка закона исключает участие граждан, общественных объединений в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности. Руководствуясь вышесказанным, предлагаем следующую формулировку пункта 22 статьи 45 закона о местном управлении и самоуправлении, а именно:

*«осуществляют деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности силами правоохранительных органов, общественных объединений, граждан».*

Подтверждением предлагаемой редакции вышеуказанного закона являются следующие доводы:

1. Исследуя зарубежный опыт и практику реагирования субъектов общественной безопасности на попытки вывести состояние общественной безопасности из правового поля, мы в подавляющем большинстве случаев увидели, что ключевую роль в решении данного вопроса занимают местные органы власти. Иными словами, совместно с оказанием содействия республиканским органам государственной власти

в решении масштабных проблем безопасности, местные органы власти имеют конкретные полномочия в сфере общественной безопасности.

2. Аналогично ответственность за состояние общественной безопасности возложена на местные органы власти и в Российской Федерации. В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения» [6].

Пункт 8 статьи 15 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения «организацию охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией» [7], тем самым, создает правовые предпосылки для реализации функции обеспечения общественного порядка органами местного самоуправления и определяет вопрос охраны общественного порядка вопросом местного значения, относя его к числу предметов ведения местной администрации. Для реализации данной функции, органы местного самоуправления наделяются правом организации, содержания и контроля муниципальных органов охраны общественного порядка.

3. Закрепление в Законе Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» от 26 июня 2003 г. № 214-З права граждан на участие в охране общественного порядка. Такое право формирует соответствующее направление общественной деятельности, именуемой общественной правоохранительной деятельностью.

4. Во время ежегодного обращения Президента к белорусскому народу и Парламенту 19 апреля 2019 года Президент сказал: «Надо не властью делиться, власть неделима, а надо нагружать властными полномочиями другие структуры и ветви власти» [8]. В условиях современных вызовов и угроз XXI века возрастает роль местных органов власти как вектора развития общественной жизни и дальнейшего развития гражданского общества. Сейчас становится все более очевидным, что с внезапно возникающими вызовами и угрозами наше общество не справится, если не будет сильных местных органов власти, преобразование которых имеет большое значение для решения задач общественной безопасности.

5. Меняющиеся реалии взаимодействия между государством и обществом, расширение сферы гражданского общества формируют новые подходы к укреплению общественной безопасности и законности в современной Республике Беларусь. Если в СССР вся ответственность в области общественной безопасности базировалась на исполнительной власти, то в настоящее время необходимо участие всех ветвей власти на государственном уровне, полное взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти на местах.

Таким образом, местные исполнительные и распорядительные органы играют важное значение в обеспечении безопасности граждан и наряду с органами исполнительной власти являются важным звеном системы обеспечения общественной безопасности.

**Заключение.** Обеспечение общественного порядка, общественной безопасности – это важный объект социального управления, который является необходимым условием качественного развития гражданского общества и осуществления всех его функций (политических, экономических, культурных). Ослабление функции обеспечения правопорядка быстро дает о себе знать ростом административных правонарушений и уголовных преступлений, резким понижением культуры общества, повреждением государственного имущества в общественных местах, нарушением санитарных и экологических правил. Успешно преодолеть эти негативные проявления можно только посредством органов как государственной власти, так и власти на местах, органично включенных в систему обеспечения правопорядка и безопасности.

Анализ мирового опыта организации правоохранительной деятельности местными органами власти показывает, что в большинстве стран вопросы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности рассматриваются как государственные, имеющие тесную связь с экономическими и социальными интересами общества. Общественная безопасность – явление сугубо социальное, поскольку в самом ее названии заложена ее основная цель – защита общества от внутренних и внешних угроз, поэтому предлагая новую формулировку пункта 22 статьи 45 закона о местном управлении и самоуправлении, мы, главным образом, руководствуемся статьей 2 Конституции Республики Беларусь «государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности» [9].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Файловый архив студентов Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/1804997/page:5/>. – Дата доступа: 14.05.2020.
2. Научная электронная библиотека «КиберЛенинка» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-obschestvennoy-bezopasnosti-na-urovne-mestnogo-samoupravleniya> /. – Дата доступа: 14.05.2020.
3. Студопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://studopedia.ru/2\\_22588\\_sistema-obshchestvennoy-bezopasnosti/](https://studopedia.ru/2_22588_sistema-obshchestvennoy-bezopasnosti/). – Дата доступа: 14.05.2020.

4. Курак, А.И. Правотворческий процесс : курс лекций / А.И. Курак. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Амалфея, 2018. – 279 с.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2018 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
6. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : с послед. изм. на 2016 г. – М. : Эксмо, 2016. – 61 с.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Фед. закон, 6 окт. 2003 г., № 131-ФЗ : в ред. Фед. закона от 02.08.2019 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
8. Лукашенко, А.Г. Послание белорусскому народу и Национальному собранию [Электронный ресурс] : 19 апр. 2019 г. / А.Г. Лукашенко // Президент Республики Беларусь : офиц. Интернет-портал Президента Респ. Беларусь. – Режим доступа: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poslanie-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-20903/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-20903/). – Дата доступа: 14.05.2020.
9. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь, 2005. – 62 с.

Поступила 16.06.2020

## THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SPHERE OF PUBLIC ORDER PROTECTION AND SECURITY PUBLIC SAFETY

A. IGNATYUK, S. KOLIOSKO

*Traditionally, it is considered that law enforcement agencies protect society from illegal behavior. At the same time, the company has the right to make additional efforts to improve its security. One of these areas is the interaction of local government and self-government bodies with law enforcement agencies to protect public order and ensure public safety at the local level. The article is devoted to substantiating the need to give a key role to local authorities in ensuring public safety and analyzing the legislation of the Republic of Belarus on the participation of local government and self-government bodies in the protection of public order and ensuring public safety.*

**Keywords:** *public order, public security, law and order, local government and self-government bodies, civil society, legal democratic state.*