

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Мазеин А. В.¹

¹ Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук (117335, Россия, Москва, ул. Гарибальди, 216)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Мазеин А. В. Правовое регулирование публичного администрирования в сфере обеспечения общественной безопасности на местном уровне // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 68–76. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-68-76. EDN NJRRMX.

АННОТАЦИЯ:

Введение. Актуальность темы исследования обусловлена увеличением числа угроз общественной безопасности на фоне изменения внешней конъюнктуры развития государства. В таких условиях увеличение внимания законодателя к обеспечению защиты национальных интересов России и ее граждан от различных угроз требует формирования завершеного представления о положении органов местного самоуправления в единой системе обеспечения общественной безопасности. Цель исследования – сформировать актуальное представление о структуре и компетенции органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти, обеспечивающих публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности.

Методологическая база исследования строится на системном подходе к исследуемым отношениям. При формулировании выводов автор опирается на формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Применение моделирования позволяет конкретизировать авторскую позицию.

Результаты исследования. Определение многообразия вопросов местного значения подтверждает участие органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности. Детализация полномочий в рассматриваемой сфере отражается в специальных законах. Это становится гарантией защиты прав населения за счет конкретизации необходимых управленческих действий. При этом полномочия по обеспечению общественной безопасности распределяются между создаваемыми органами местного самоуправления. Представительные органы гарантируют состояние защищенности через бюджетное финансирование, принятие иных специальных решений и через контроль за проводимыми мероприятиями. Глава муниципального образования координирует органы местного самоуправления с иными органами публичной власти (например, с полицией) и осуществляет иные специальные полномочия. Местная администрация разрабатывает муниципальные программы в области обеспечения общественной безопасности, обеспечивает оперативное реагирование на угрозы, стимулирует деятельность институтов гражданского общества. Иные уполномоченные органы местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности, как правило, не создаются.

Выводы. В целом институциональная и правовая основа публичного администрирования в сфере обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне органично дополняет существующие механизмы на федеральном и региональном уровне. В условиях нарастания возможных угроз и с учетом проводимой муниципальной реформы целесообразно рассмотреть вопрос о создании в муниципальных образованиях иных специальных органов местного самоуправления, выполняющих функции по обеспечению общественной безопасности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: национальная безопасность, принцип единства, пожарная безопасность, гражданская оборона, муниципальные программы, местная администрация, профилактика правонарушений, гражданское общество, территориальная безопасность.

© А. В. Мазеин, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



В настоящее время субъекты публичной власти в Российской Федерации существенное внимание уделяют вопросам противодействия угрозам безопасности государства и общества. Актуальность совершенствования такого направления деятельности увеличивается в условиях изменения внешней конъюнктуры развития государства. Как подчеркивает профессор И. В. Выдрин, в последние годы увеличивается внимание законодателя к обеспечению защиты национальных интересов России и ее граждан от внешних угроз [1, с. 40]. В таких условиях востребованным становится рассмотрение актуальной системы обеспечения безопасности государства и общества. Поскольку наиболее приближенными к населению в современной системе публичной власти являются органы местного самоуправления, необходимо отдельно рассмотреть их участие в обеспечении общественной безопасности.

Занимая важное место в единой системе публичной власти, органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти осуществляют публичное администрирование в рассматриваемой сфере: принимают управленческие решения, направленные на обеспечение высокого уровня состояния защищенности общества, а также в повседневном режиме реализуют эти решения. При этом правовыми рамками для этой деятельности выступают положения Конституции России, предоставляющие народу право осуществлять свою власть через органы местного самоуправления. Последние, в свою очередь, обеспечивают решение вопросов местного значения. Фактически вопросы местного значения отражают предметы ведения органов местного самоуправления¹. Определение многообразия таких вопросов позволяет установить, какое место в деятельности органов местного самоуправления занимает обеспечение общественной безопасности. Непосредственно в Конституции эти вопросы не обозначены, поэтому их конкретизация должна проводиться в специальных федеральных законах. Вместе с тем последние однозначно не указывают, какие вопросы местного значения требуют от органов местного самоуправления осуществлять такую их специфическую функцию, как охрана общественного порядка [2, с. 119]. Вывод о выделении таких вопросов может являться только результатом научного анализа законодательства и правоприменительной практики.

Вопросы местного значения в федеральном законодательстве (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) в настоящее время устанавливаются с учетом существующей дифференциации видов муниципальных образований. Анализ положений данного закона позволяет предполо-

жить, что пределы участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности определяются необходимостью решения следующих вопросов:

- а) «обеспечение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения»;
- б) «организация охраны общественного порядка муниципальной милицией»;
- в) «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования»;
- г) «организация мероприятий по охране окружающей среды»;
- д) «обеспечение безопасности жизни и здоровья детей в организациях отдыха детей»;
- е) «организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств»;
- ж) «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья»;
- з) «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин».

Важно подчеркнуть, что в рамках своей компетенции органы местного самоуправления также имеют право на:

- а) «создание муниципальной пожарной охраны»;
- б) «оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека, и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;
- в) «осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципального округа, городского округа»;
- г) «осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;
- д) «осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения».

Указанные права органов местного самоуправления связаны с деятельностью по обеспечению общественной безопасности. Муниципальная пожарная охрана обеспечивает противопожарную защищенность объектов, находящихся в границах муниципальных образований; организация обращения с животными без владельцев гарантирует защиту от болезней, распространяемых такими животными, и т. д.

¹ Тепляков И. И. Вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления: история, теория, практика: дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.02 / Тепляков Игорь Игоревич. Екатеринбург, 2019. 226 с.

Кроме того, значительное число конкретных обязанностей органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности «закрепляются в отраслевом законодательстве, а не в законе, устанавливающем общие принципы организации местного самоуправления» [3, с. 103]. Например, конкретные полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения общественной безопасности закреплены:

1) в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Данный закон требует установления местного уровня реагирования, содействия устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях и др.;

2) в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Данный закон требует создания условий для забора воды из систем наружного водоснабжения для обеспечения противопожарной защиты;

3) в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Данный закон требует от органов местного самоуправления ежегодно разрабатывать меры, направленные на устранение причин ДТП, в том числе на объектах улично-дорожной сети;

4) в Федеральном законе от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции». Данный закон требует, чтобы органы местного самоуправления участвовали в реализации мероприятий по защите населения от воздействия окружающего табачного дыма.

Установление соответствующих полномочий нормами федеральных законов требует от органов местного самоуправления активного участия в обеспечении общественной безопасности и одновременно становится гарантией защиты прав населения в данной области за счет детализации необходимых управленческих действий. С учетом этого органы местного самоуправления всех 20 тысяч муниципальных образований, расположенных на территории России, устанавливают свою компетенцию в сфере обеспечения общественной безопасности не самостоятельно, а на основании положений федерального законодательства. Такой подход является следствием реализации принципа единства системы публичной власти применительно к организации местного самоуправления [4]. По этому вопросу согласимся с важным выводом о необходимости выстраивания комплексного взаимовязанного развития в рамках единой системы управления как государственной власти, так и местного самоуправления [5, с. 83]. В итоге это позволяет гражданам, проживающим в разных муниципальных образованиях, ожидать гарантированного уровня обеспечения общественной безопасности.

В целом установление и реализация вышеуказанных вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления отражает их непосредственное включение в систему обеспечения общественной безопасности. Согласимся, что обеспечение общественной безопасности сегодня невозможно представить без «повседневной деятельности органов местного самоуправления по установке в соответствующих общественных местах светофоров, сооружению подземных переходов, сооружению крытых стоянок на остановках для граждан, ожидающих прибытия общественного транспорта» [6]. Как справедливо отмечают А. З. Игнатюк и С. С. Колеско, органичное включение власти на местах в систему обеспечения безопасности должно гарантировать успешное преодоление таких негативных проявлений, как рост административных правонарушений и уголовных преступлений, резкое понижение культуры общества, повреждение имущества в общественных местах, нарушение санитарных и экологических правил [7, с. 110].

В настоящее время необходимо дополнительно отметить, что следствием масштабных изменений Конституции России, произошедших в 2020 году, стало обсуждение проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (законопроект № 40361-8), который должен заменить Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Текст законопроекта (к первому чтению) предполагает, что полномочия органов местного самоуправления определяются отдельной статьей без дифференциации по видам муниципальных образований. При этом ключевые полномочия в области обеспечения общественной безопасности в данном перечне полномочий сохраняются, в их числе:

а) «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования»;

б) «оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)»;

в) «организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании»;

г) «осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования».

Дополнительно законопроект предполагает, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления могут закрепляться отдельные полномочия. Среди них существенное место занимают полномочия по обеспечению общественной безопасности, например:

а) «предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции»;

б) «организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

в) «создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования»;

г) «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья»;

д) «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин».

Как видим, внесенный законопроект обладает преемственностью в части полномочий в области обеспечения общественной безопасности. Поэтому даже при принятии нового закона система полномочий в целом останется прежней, что не создаст пробелов в этом направлении деятельности публичной администрации. Более того, и действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, и внесенный законопроект № 40361-8 содержат одинаковые подходы к организации системы и структуры органов местного самоуправления. Это гарантирует сохранение институциональной основы обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне.

При этом сама система органов местного самоуправления представляет собой модель увязанных между собой видов органов местного самоуправления, обладающих уникальными полномочиями по решению вопросов местного самоуправления во взаимодействии с иными субъектами публичной власти. В свою очередь структура названной системы представляет собой реально существующий перечень органов местного самоуправления, фактически созданных в отдельном муниципальном образовании.

В целом систему органов местного самоуправления составляют:

1) представительный орган муниципального образования;

2) глава муниципального образования;

3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

4) контрольно-счетный орган муниципального образования;

5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Первые три вида органов императивно создаются в муниципальных образованиях. Они, являясь ядром муниципальной власти, становятся основными субъектами обеспечения общественной

безопасности на муниципальном уровне. При этом их место в системе обеспечения общественной безопасности детерминировано компетенцией, установленной в законодательстве.

Переходя к определению правового статуса указанных органов, подчеркнем, что они существуют в рамках единой системы публичной власти и их компетенция в части обеспечения общественной безопасности пересекается с соответствующими полномочиями органов государственной власти. Как указывает профессор Б. В. Россинский: введенный в 2020 году в Конституцию принцип единства системы публичной власти должен обеспечить преодоление рассогласованности действий различных институтов управления [8]. Поэтому консолидированные действия органов местного самоуправления и субъектов государственного управления должны обеспечить положительное влияние на состояние защищенности общества. Эту же идею раскрывает профессор А. М. Воронов, подчеркивающий, что «служение интересам многонационального народа Российской Федерации должно выражаться в принятии всеми органами публичной власти нормативных правовых актов и проведении внутренней политики, направленной на защиту интересов российских граждан, защиту их конституционных прав, свобод и законных интересов» [9, с. 120].

Важно, что в условиях местного самоуправления только специально созданные органы, а не само население могут обеспечить оперативное решение вопросов обеспечения общественной безопасности, поскольку население муниципального образования в целом не обладает необходимым уровнем мобильности. И к тому же проведение референдумов, сходов граждан требует больших затрат для их проведения, в том числе финансовых и временных. Указанный тезис подтверждается муниципальными правовыми актами. Например, в соответствии со статьей 19 Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края «на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения», что обусловлено длительностью созыва референдума. По мнению автора, система органов местного самоуправления, участвующих в обеспечении общественной безопасности на муниципальном уровне, выстраивается следующим образом.

1. Представительный орган как субъект обеспечения общественной безопасности. Переходя к системе органов местного самоуправления, участвующих в обеспечении общественной безопасности на муниципальном уровне, подчеркнем, что, как и на федеральном или региональном уровнях, большей юридической силой обладают решения представительных органов. На муниципальном уровне законодательные органы не создаются, поэтому ключевое место в системе муниципальных правовых актов принимают решения представительных органов.

Представительные органы муниципальных образований (именуемые по-разному с учетом исторических и национальных традиций: Дума, Совет депутатов, Собрание депутатов, Совет, Совет народных депутатов, Собрание, Собрание представителей, Земское Собрание, Муниципальный Совет, Муниципальное Собрание, Жыельш, Жыен, Комитет местного самоуправления, Муниципалитет, Представительное Собрание, Совет (Круг), Совет местного самоуправления, Совет муниципального образования, Хурал представителей) обеспечивают возможность выражения и реализации «на практике публичных интересов населения в форме принятия юридически значимых решений, имеющих основополагающее социальное-политическое значение» [10].

Ключевым документом, ежегодно определяющим систему публичного управления на местном уровне, который задает вектор развития муниципального образования, является бюджет. Анализ структуры бюджетных ассигнований позволяет подтвердить повышение внимания со стороны местных властей к обеспечению общественной безопасности. Например, Дума Кудымкарского муниципального округа Пермского края за последние годы постоянно увеличивала финансирование мероприятий муниципальной программы «Обеспечение общественной безопасности на территории муниципального образования «Городской округ – город Кудымкар». Суммарно реализация мероприятий по обеспечению общественной безопасности в городе Кудымкаре потребовала за 3 года увеличения финансирования более чем в 3 раза (см. табл. 1).

Кроме того, в рамках своих полномочий представительные органы систематически контролируют исполнение соответствующих мероприятий. Например, Решение Думы Арамилевского городского округа Свердловской области от 14.09.2017 № 23/12 было обращено к вопросу выполнения мероприятий муниципальной программы «Обеспечение общественной безопасности на территории Арамилевского городского округа до 2020 года». Подобный контрольный механизм придает управленческой деятельности представительного органа завершенный характер.

Примечательно, что ранее, до изменения положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, именно представительные органы инициировали реализацию муниципальных программ. Например, в 2008 году Советом депутатов городского округа Щербинка Московской области была утверждена муниципальная целевая программа «Обеспечение общественной безопасности и правопорядка на территории города Щербинки на 2008–2011 годы». Основными задачами программы являлось обеспечение общественного порядка и безопасности населения, стимулирование деятельности публичных институтов по борьбе с преступностью. Также в рамках программы предполагалось

Таблица 1 — Информация об объеме бюджетных ассигнований, направленных на финансирование мероприятий муниципальной программы города Кудымкар «Обеспечение общественной безопасности»

Год	Объем бюджетных ассигнований (тыс. руб.)	Прирост к пред. году	
		в тыс. руб.	в процентах
2019	4 910,4	—	—
2020	5 598,6	688,2	14,0
2021	9 252,4	3 653,8	65,0
2022	11 335,7	2 083,3	22,5

лось улучшение деятельности специализированных органов для борьбы с правонарушителями.

В отдельных случаях представительные органы принимают иные специальные решения, направленные на обеспечение общественной безопасности. Так, решением Совета депутатов городского округа Протвино Московской области от 26.04.2010 № 113/21 утверждено «Положение об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в наукограде Протвино». Положение раскрывает наиболее типичных нарушений системы общественной безопасности, а также устанавливает принципы привлечения институтов гражданского общества, в том числе добровольной народной дружины к обеспечению общественного порядка.

2. Глава муниципального образования как субъект обеспечения общественной безопасности.

Как подчеркивают современные исследователи, глава муниципального образования «занимает центральное место в системе органов местного самоуправления», поскольку обеспечивает связь координируемых им органов местного самоуправления с иными органами публичной власти².

Фактически глава муниципального образования (глава, мэр, глава администрации, башлык, ахлаци, руководитель мэрии и др.) занимает руководящую позицию в системе обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне, что подтверждается следующими закрепленными за ним полномочиями, например:

1) утверждение паспорта безопасности мест массового пребывания людей (Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272);

2) руководство комиссиями по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ);

3) взаимодействие с полицией в части получения информации о состоянии правопорядка на соответствующей территории (Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ).

Кроме того, в некоторых муниципальных образованиях по инициативе главы создаются совещательные органы, действующие в интересах обеспечения общественной безопасности (например, межведомственная комиссия по профилактике право-

² Тихалева Е. Ю. Конституционно-правовое регулирование системы органов местного самоуправления : дис. ... канд. юридич. наук : 12.00.02 / Тихалева Елена Юрьевна. Орел, 2013. С. 66.

нарушений в Туринском городском округе Свердловской области, действующая на основании Положения, утвержденного постановлением главы Туринского городского округа от 20.12.2013 № 490).

3. Местная администрация как субъект обеспечения общественной безопасности. Местная администрация (администрация, мэрия, местная администрация, администрация (правление), администрация местного самоуправления, исполнительный комитет) является ведущим исполнительно-распорядительным органом в системе местного самоуправления, осуществляя в ежедневном режиме закрепленные за ней полномочия. Эти полномочия предопределяются уставом муниципального образования, актами представительного органа и главы с учетом закрепленных вопросов местного значения и переданных на местный уровень государственных полномочий. Внутренняя структура местных администраций выстраивается, как правило, путем выделения функциональных и территориальных подразделений. Как подчеркивает А. С. Куличков, в структуре местных администраций небольших поселений структурные подразделения не выделяются, а деятельность обеспечивают специалисты по направлениям деятельности администрации [11].

В структуре местных администраций во многих муниципальных образованиях созданы специальные функциональные структурные подразделения, в компетенцию которых входит обеспечение общественной безопасности, например:

1) отдел по территориальной безопасности администрации Ступинского муниципального района Московской области;

2) отдел по территориальной безопасности управления по безопасности и защите населения администрации Красногорского муниципального района Московской области;

3) отдел территориальной безопасности Администрации Наро-Фоминского городского округа Московской области;

4) управление безопасности администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области;

5) управление общественной безопасности и правопорядка администрации муниципального образования город Краснодар.

В большинстве муниципальных образований по инициативе местных администраций создаются различные совещательные органы, участвующие в принятии решений по вопросам обеспечения общественной безопасности, например:

1) межведомственная комиссия по общественной безопасности и профилактике правонарушений в Кологривском муниципальном округе Костромской области (постановление Администрации Кологривского муниципального округа Костромской области от 22.03.2022 № 60-а);

2) межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в муниципальном образо-

вании «Город Адыгейск» (постановление Администрации муниципального образования «Город Адыгейск» от 05.09.2019 № 250).

Деятельность местных администраций в условиях стратегического публичного управления в настоящее время приобретает особое значение, поскольку именно администрации разрабатывают муниципальные программы в области обеспечения общественной безопасности. Такие муниципальные программы позволяют не только установить цели и задачи деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности, но и детализировать необходимые мероприятия, установить их исполнителей, определить необходимый объем ресурсов. В качестве примеров можно привести:

1) муниципальную программу «Обеспечение общественной безопасности на территории Арамилевского городского округа до 2024 года», утвержденную постановлением Администрации Арамилевского городского округа Свердловской области от 29.04.2023 № 206;

2) муниципальную программу «Обеспечение общественной безопасности на территории Сысертского городского округа до 2024 года», утвержденную постановлением Администрации Сысертского городского округа Свердловской области от 02.09.2019 № 1686;

3) муниципальную программу «Обеспечение общественной безопасности населения городского округа Рефтинский» до 2024 года», утвержденную постановлением Администрации городского округа Рефтинский Свердловской области от 29.12.2018 № 963.

Главным образом в качестве целей подобных программ определяется совершенствование системы обеспечения общественной безопасности. Для ее достижения предполагается достижение комплекса задач, среди которых:

1) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что является превентивной мерой против потенциальных угроз;

2) обеспечение пожарной безопасности населения и территории, что позволяет проводить мероприятия по профилактике пожаров, контролю за соблюдением пожарной безопасности, а также по оперативному реагированию на возникшие пожары;

3) профилактика правонарушений, обеспечение антитеррористической защищенности социально значимых объектов и повышение правосознания граждан, что направлено на создание контура безопасности социально значимых объектов от террористических угроз, формирование ответственного общества, в котором каждый может быть причастным к созданию безопасной среды для себя и других;

4) содержание и обслуживание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру системы «112», что может гаран-

тировать обеспечение своевременного реагирования на возникающие угрозы;

5) совершенствование толерантной среды на основе ценностей многонационального российского общества, общероссийской гражданской идентичности и культурного самосознания, что должно консолидировать общественность и предоставить возможность каждому чувствовать себя равноправным членом общества, способным внести свой вклад в его процветание.

С учетом предлагаемых задач осуществляется декомпозиция подпрограмм, включая подпрограммы с условными наименованиями «Профилактика экстремизма и гармонизация межэтнических отношений», «Профилактика правонарушений», «Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций», «Профилактика терроризма», «Пожарная безопасность».

4. Иные органы местного самоуправления как субъекты обеспечения общественной безопасности. Наконец, необходимо отметить, что наименее исследованными в системе органов местного самоуправления традиционно являются иные органы. В одной из предыдущих работ автор подчеркивал, что иные органы местного самоуправления (различные комитеты, управления, территориальные администрации и т. п.) создаются примерно в четверти муниципальных образований [12]. Это обусловлено во многом бюджетным фактором. Большинство небольших муниципальных образований обладает низким индексом расчетной бюджетной обеспеченности, и возможность образования иных самостоятельных органов фактически отсутствует. В таких муниципальных образованиях все имеющиеся исполнительно-распорядительные полномочия осуществляет местная администрация, функции в которой распределяются между отдельными сотрудниками. С другой стороны, в тех муниципальных образованиях, в которых созданы иные органы, последние создаются для управления в сферах, в которых фиксируется необходимость управления значительным объемом бюджетных средств. В частности, в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, созданы уполномоченные органы в сфере управления образованием, уполномо-

ченные органы в сфере управления имуществом, уполномоченные органы в сфере управления культурой, территориальные органы, уполномоченные органы в сфере управления физической культурой и спортом и уполномоченные органы в сфере ЖКХ и градостроительства.

Как видим, уполномоченных органов в сфере обеспечения общественной безопасности не создано, хотя число вопросов местного значения из этой сферы значительное. Полагаем, что в муниципальных образованиях с большой численностью населения (прежде всего, в административных центрах субъектов РФ) целесообразно рассмотреть необходимость создания иных уполномоченных органов местного самоуправления в сфере общественной безопасности. Это может способствовать повышению профессионализма и качества публичного администрирования вопросами обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне.

В целом институциональная и правовая основа публичного администрирования в сфере обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне в современных условиях развития принципа единства системы публичной власти органично дополняет существующие механизмы на федеральном и региональном уровнях. Являясь наиболее приближенными к населению, органы местного самоуправления способны оперативно выявлять потенциальные угрозы, могут привлекать к их подавлению граждан и институты гражданского общества, а также на локальном уровне координируют деятельность иных субъектов публичной власти. Подобные инструменты управления обеспечивают комплексный характер решения задач по обеспечению общественной безопасности. При этом в условиях нарастания возможных угроз и с учетом проводимой муниципальной реформы (Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ) в части укрупнения муниципальных образований целесообразно рассмотреть вопрос о создании в муниципальных образованиях иных специальных органов местного самоуправления, выполняющих функции по обеспечению общественной безопасности, способных гарантировать профессиональный характер публичного администрирования в рассматриваемой сфере. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Выдрин И. В. Конституционный контекст национальной безопасности // *Право в современном мире: достижение метабезопасности как атрибута государства* : Материалы Всероссийской научно-практической конференции : в 3-х вып. Вып. 1. (Екатеринбург, 15-17 сентября 2020 г.). Екатеринбург, 2020. С. 40–42. EDN VFVYPK.
- [2] Журавлев Р. А., Гончаров И. В., Яковлев К. Л., Бок А. А., Бокарева Т. С. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности: история, современность, перспективы : монография. Москва : Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. 148 с. EDN WARLZT.
- [3] Хамхоев Б. Правовые основы разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности // *Закон и право*. 2010. № 12. С. 100–103. EDN NAYRBJ.
- [4] Нор К. Е., Ивлева В. С. Единая система публичной власти: модернизация уровней публичного управления // *Сибирский антропологический журнал*. 2022. Т. 6, № 3. С. 205–211. DOI 10.31804/2542-1816-2022-6-3-205-211. EDN WBDENQ.
- [5] Кожевников О. А. Местное самоуправление в России: поиск оптимальной модели организации // *Правовые технологии*

- в современной юриспруденции : материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти профессора А. К. Черненко. Т. 2 (Новосибирск, 21-22 апреля 2022 г.) / под ред. Д. А. Савченко. Новосибирск : Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, 2022. С. 79–84. EDN FITLRC.
- [6] Шаповалова А. М., Данелиус Д. В. Обеспечение общественной безопасности на уровне местного самоуправления // *Гуманитарий Юга России*. 2016. Т. 18, № 2. С. 273–282. EDN VSYZIN.
- [7] Игнатюк А. З., Колеско С. С. Роль органов местного управления и самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности // *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки*. 2020. № 13. С. 108–111. EDN TVTOMN.
- [8] Россинский Б. В. Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // *Актуальные проблемы российского права*. 2022. Т. 17, № 9 (142). С. 11–21. DOI 10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021. EDN JDCWE.
- [9] Воронов А. М., Лалидус Р. Н. Публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности современной России: Теоретические и правовые концепты : монография. Москва : ООО Издательство «Юнити-Дана», 2022. 320 с. EDN FFTULX.
- [10] Остапец О. Г., Карномазова А. А. Представительный орган в системе муниципального управления // *Актуальные проблемы современности: наука и общество*. 2020. № 2 (27). С. 3–8. EDN KQFNRA.
- [11] Куличков А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 10 (70). С. 948–953. EDN RERUJH.
- [12] Мазеин А. В. Система и структура органов местного самоуправления в условиях реализации принципа единства системы публичной власти и трансформации муниципальных образований // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2023. № 1 (42). С. 56–67. DOI 10.22394/2304-3385-2023-1-56-67. EDN VXOQYD.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Мазеин Артем Владимирович – кандидат юридических наук; Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук – старший научный сотрудник (117335, Россия, Москва, ул. Гарибальди, 21б); artemmazein@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

Статья поступила 17.09.2023; рецензия получена 18.09.2023; принята к публикации 18.09.2023.

LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENSURING PUBLIC SAFETY AT LOCAL LEVEL

Mazein A. V.¹

¹ Center for Security Research of the Russian Academy of Sciences (21b, Garibaldi St., Moscow, 117335, Russia)

FOR CITATION:

Mazein, A. V. (2023). Legal regulation of public administration in the field of ensuring public safety at local level. *Municipality: Economics and Management*, (3), 68–76. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-68-76>.

ABSTRACT:

Introduction. The research relevance is due to the increase in the number of threats to public safety against the background of changes in the external conjuncture of the development of the state. In such circumstances, the legislator's increasing attention to ensuring the protection of the national interests of Russia and its citizens from various threats requires the formation of a complete picture of the position of local self-government bodies in a unified system of ensuring public security. The research purpose is to form an up-to-date idea of the structure and competence of local self-government bodies within the framework of a unified system of public authority providing public administration in the field of public safety.

Methodological basis of the research is based on a systematic approach to the studied relationships. When formulating conclusions, the author relies on formal legal and comparative legal methods. Through modeling the author's position is specified.

Research results. The definition of the diversity of issues of local importance confirms the participation of local self-government bodies in ensuring public safety. The details of the powers in this area are reflected in special laws. This becomes a guarantee of protecting the rights of the population by specifying the necessary management actions. At the same time, the powers to ensure public safety are distributed among the established

local self-government bodies. Representative bodies guarantee security through budget financing, adoption of other special decisions and through monitoring of ongoing events. The head of the municipality coordinates local self-government bodies with other public authorities (for example, with the police) and exercises other special powers. The local administration develops municipal programs in the field of public safety, ensures prompt response to threats, and stimulates the activities of civil society institutions. Other authorized bodies of local self-government in the field of public safety are, as a rule, not established.

Conclusions. In general, the institutional and legal framework of public administration in the field of public security at the municipal level organically complements the existing mechanisms at the federal and regional levels. In the conditions of increasing possible threats and taking into account the ongoing municipal reform, it is advisable to consider establishing other special local self-government bodies in municipalities to perform functions to ensure public safety.

KEYWORDS: national security, the principle of unity, fire safety, civil defense, municipal programs, local administration, crime prevention, civil society, territorial security.

REFERENCES

- [1] VYDRIN, I. V. (2020). Constitutional context of national security. In *Law in the modern world: Achieving metasecurity as an attribute of the state* (pp. 40–42). Ural Institute of Management – branch of RANEPА. <https://elibrary.ru/vfvypk>.
- [2] ZHURAVLEV, R. A., GONCHAROV, I. V., YAKOVLEV, K. L., БОК, А. А., & БОКАРЕВА, Т. С. (2016). *Legal basis of local authorities activity concerning public security: History, modern conditions, prospects*. Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. <https://elibrary.ru/warltz>.
- [3] КХАМКХОВ, В. (2010). The legal framework the distribution of competence of government bodies and local authorities in the field of public safety. *Law and Legislation*, (12), 100–103. <https://elibrary.ru/nayrbj>.
- [4] NOR, K. E., & IVLEVA, V. S. (2022). Unified system of public authority: Modernization of levels of public administration. *Siberian Journal of Anthropology*, 6(3), 205–211. <https://doi.org/10.31804/2542-1816-2022-6-3-205-211>.
- [5] KOZHEVNIKOV, O. A. (2022). Local self-government in Russia: Search for an optimal organizational model. In D. A. Savchenko (Ed.) *Legal Technologies in Modern Jurisprudence* (pp. 79–84). Siberian Institute of Management – branch of RANEPА. <https://elibrary.ru/fitlrc>.
- [6] SHAPOVALOVA, A. M., & DANELIUS, D. V. (2016). Providing of public safety at the local government level. *Humanities of the South of Russia*, 18(2), 273–282. <https://elibrary.ru/vsyzin>.
- [7] IGNATYUK, A. Z., & KOLESKO, S. S. (2020). The role of local government and self-government bodies in the sphere of public order protection and security public safety. *Herald Of Polotsk State University. Series D. Economics And Law Sciences*, (13), 108–111. <https://elibrary.ru/tvtomh>.
- [8] ROSSINSKY, B. V. (2022). Legislative support for the unity of executive bodies in the context of systems theory. *Actual Problems of Russian Law*, 17(9), 11–21. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021>.
- [9] VORONOV, A. M., & LAPIDUS, R. N. (2022). *Public administration in the sphere of ensuring public security in modern Russia: Theoretical and legal concepts*. LLC Publishing House “Unity-Dana”. <https://elibrary.ru/fftulx>.
- [10] OSTAPETS, O. G., & KARNOMAZOVA, A. A. (2020). Representative body in the local authority system. *Actual Issues of Modern Science and Society*, (2), 3–8. <https://elibrary.ru/kqfnra>.
- [11] KULICHKOV, A. S. (2013). Executive and administrative bodies of local self-government in the system of municipal government. *Administrative and Municipal Law*, (10), 948–953. <https://elibrary.ru/rerujh>.
- [12] MAZEIN, A. V. (2023). The system and structure of local self-government bodies in the context of the implementation of the principle of unity of the system of public power and the transformation of municipalities. *Municipality: Economics and Management*, (1), 56–67. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-56-67>.

AUTHORS' INFORMATION:

Artem V. Mazein – Ph.D. of Juridical Sciences; Center for Security Research of the Russian Academy of Sciences – *senior researcher* (21b, Garibaldi St., Moscow, 117335, Russia); artemmazein@mail.ru. RSCI AuthorID: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

The article was submitted 09/17/2023; reviewed 09/18/2023; accepted for publication 09/18/2023.