

В.В. Конин, Е.И. Эсмантович

**УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА И ПРОФИЛАКТИКЕ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ
И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Традиционно считается, что защиту общества от противоправного поведения осуществляют правоохранные органы. Вместе с тем общество в целях повышения своей безопасности вправе предпринять дополнительные усилия. Одним из таких направлений является взаимодействие институтов гражданского общества с правоохранительными органами по охране общественного порядка на муниципальном уровне. В статье анализируется законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь об участии органов местного самоуправления в охране общественного порядка и профилактике правонарушений.

Ключевые слова: институт гражданского общества, участие граждан в охране общественного порядка, современное общество, местное самоуправление, безопасная среда, принцип законности, Республика Беларусь, Российская Федерация, анализ законодательства.

V. V. Konin, E. I. Esmanovich

**THE PARTICIPATION OF LOCAL AUTHORITIES
AS AN INSTITUTION OF CIVIL SOCIETY IN ENSURING LAW AND
ORDER AND PREVENTION OF CRIME IN THE REPUBLIC
OF BELARUS AND THE RUSSIAN FEDERATION**

Traditionally, it is believed that the protection of society from illegal behavior is carried out by law enforcement agencies. At the same time, in order to improve its security, the company has the right to make additional efforts to assist law enforcement agencies in protecting public order. One of the key areas of cooperation between law enforcement agencies and civil society institutions is cooperation in the implementation of public order at the municipal level. The article analyzes the legislation of the Russian Federation and the Republic of Belarus on the participation of local governments in the protection of public order and prevention of offenses.

Keywords: Institute of civil society, participation of citizens in the protection of public order, modern society, local self-government, safe environment, the principle of legality, the Republic of Belarus, the Russian Federation, the analysis of legislation.

Ключевое значение в выработке и осуществлении стратегии устойчивого развития союзного государства в составе Республики Беларусь и Российской Федерации имеют фундаментальные ценности общества и государства, гарантированные конституциями обоих государств, среди которых доминирующую роль имеют институты, позволяющие реализовать общепризнанные права и свободы человека и гражданина.

Право граждан на безопасную среду обитания предусматривает защищенность граждан от противоправного поведения со стороны недобросовестных членов общества, по различным причинам противопоставляющих себя обществу.

Общество, стремясь избежать состояния, которое можно охарактеризовать как «война всех против всех», установило определенные правила поведения для всех членов, предусмотрев ответственность за нарушение правил.

Причины противоправного поведения могут быть различными – от юношеского бунтарства до сознательного устойчивого антиобщественного поведения. Если кто-либо из членов общества нарушает установленные правила, то возникает специфический правовой конфликт. Общественные отношения в данном случае будут регулироваться нормами материального права (административного либо уголовного), а пути разрешения правового конфликта устанавливаются нормы процессуального права.

Общество в демократическом государстве не только наделяет правоохранительные органы полномочиями по защите от преступных посягательств, но и посредством деятельности тех или иных институтов гражданского общества, взаимодействующих с правоохранительными органами, берет на себя ответственность за повышение уровня безопасности.

Органы местного самоуправления, являясь одним из институтов гражданского общества и одновременно институтом власти, наиболее приближенным к населению, реализуют гарантированное конституцией право граждан на участие в управлении государством и право общества на безопасную среду посредством участия в охране общественного порядка [1, с. 164, 339–342].

Это утверждение соответствует положению, закрепленному в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, где прямо указывается, что 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.

А.В. Шулепов выделяет следующие черты современного гражданского общества:

- обеспечение политической, социальной, экономической и культурной субъектности граждан, сохранение их независимости в отношении государственной власти;

- создание независимых общественных институтов, являющихся выражением добровольного соглашения граждан, воплощением принципа представительства, самоуправления и плюрализма;

- формирование среди членов гражданского общества прочных образцов поведения, главное место среди которых занимают чувство взаимответственности, солидарности и взаимного уважения и доверия. Эти ценности способствуют становлению сильных межличностных связей, являются источником готовности граждан к сотрудничеству и их интереса к проблеме общего блага [2, с. 239].

Национальную стратегию устойчивого развития любого государства необходимо рассматривать сквозь призму следующих задач, требующих своего разрешения посредством привлечения к этому современного общества:

- разработка механизмов, позволяющих государству и общественным объединениям (в том числе профсоюзам), политическим партиям и другим самоорганизованным группам населения выступать в качестве полноправных партнеров в процессе построения гражданского общества в стране, взаимодействовать по основным вопросам развития личности, общества и государства;

- взаимодействие институтов гражданского общества со всеми органами государственной власти в совместной деятельности по реализации основных прав и свобод человека и граждан;

- разработка механизмов, позволяющих институтам гражданского общества целенаправленно и эффективно участвовать в процессе обеспечения внутренней безопасности государства, куда, на наш взгляд, необходимо в первую очередь отнести общественную безопасность и экологическую безопасность.

Отсутствие отрицательной реакции общества на правонарушения существенно понижает уровень защищенности граждан и всего общества в целом, тем самым препятствует реализации права на безопасную среду. Поэтому любое государство стремится привлечь своих граждан (посредством их объединения в те или иные общественные организации, являющиеся институтами гражданского общества) к деятельности по охране общественного порядка, профилактике правонарушений, что прямым образом влияет на уровень преступности.

Для активизации участия институтов гражданского общества в реализации стратегии устойчивого развития государства требуется создание государством условий для развития структур гражданского общества, которые будут играть доминирующую роль в представлении интересов граждан, в том числе и в сфере общественной безопасности от противоправных посягательств.

Гражданское общество предполагает высокий уровень самосознания и культуры, наличие развитых этических норм, регулирующих общественные и межличностные отношения. Именно высокое самосознание делает людей ответственными за сохранение и умножение как личного, так и общественного блага, в том числе и общественной безопасности и личной защищенности граждан от преступных посягательств. Именно осознание общественной безопасности и личной защищенности порождает развитие общества и, как следствие, влечет за собою развитие культуры, науки, образования, повышение качества жизни.

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с принципами законности, социальной справедливости, защиты прав и законных интересов граждан, разумного сочетания общегосударственных и местных интересов. Составляя одну из основ любого демократического строя, будучи выражением власти народа, местное самоуправление обеспечивает реализацию конституционного права граждан на участие в управлении государством и решении задач, стоящих перед государством, в том числе и по борьбе с правонарушениями и преступностью.

С учетом роли местного самоуправления в организации и осуществлении власти народа, задач, решаемых в процессе муниципальной деятельности и полномочий местного самоуправления, можно выделить такие функции местного самоуправления, как обеспечение участия населения в решении воп-росов местного значения, в охране общественного порядка, профилактике правонарушений.

В Республике Беларусь органы местного самоуправления играют достаточно значительную роль в охране правопорядка и профилактике правонарушений. В число задач органов общественного самоуправления закон включает работу с неблагополучными семьями, профилактическую работу среди лиц, склонных к совершению правонарушений, а также содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по охране общественного порядка и профилактике преступлений и правонарушений [3].

Аналогичные по смыслу полномочия имеются и у органов местного самоуправления Российской Федерации. Статья 1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. № 131-ФЗ отмечает, что население вправе самостоятельно непосредственно либо через органы местного самоуправления решать вопросы местного значения, исходя из своих интересов. К вопросам местного значения закон относит участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, профилактике терроризма и экстремизма и их минимизации, оказание поддержки объединениям граждан в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин [4].

Правовой основой участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка, профилактике правонарушений служит федеральный закон № 44-ФЗ от 2 апреля 2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка» [5].

Органы местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Беларусь наделены необходимыми полномочиями по оказанию помощи и поддержке добровольным общественным организациям, участвующим в охране общественного порядка, созданию необходимых условий для их эффективной деятельности. В первую очередь сюда необходимо отнести координацию деятельности общественных организаций, занятых в сфере охраны общественного порядка и профилактике правонарушений с правоохранительными органами (взаимодействие, в том числе взаимный обмен информацией), финансирование (с учетом материального положения органа местного самоуправления), предоставление помещений и необходимого технического обеспечения, информационное

сопровождение в целях освещения деятельности общественных организаций, создание положительного имиджа через СМИ в обществе, и, как следствие, дальнейшее привлечение новых членов общества к охране общественной безопасности.

Вместе с тем в условиях ограниченного финансирования органы местного самоуправления не могут в полной мере реализовать все свои полномочия в осуществлении мероприятий по охране общественного порядка и профилактике правонарушений.

К тому же эта деятельность, несмотря на ее важность и необходимость для общества, нуждается в правовой регламентации.

В Республике Беларусь в целях привлечения населения к охране правопорядка принято достаточное количество нормативных правовых актов, поощряющих инициативу в обозначенной области, регулирующих деятельность населения и местных органов самоуправления.

Правовой основой деятельности органов местного самоуправления Республики Беларусь в этом направлении можно считать закон Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» от 4 января 2014 г. [6] и закон Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» от 26 июня 2003 г. [7].

Закон «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» отдельную главу посвятил участию граждан в профилактике правонарушений, установил порядок создания и деятельности общественных пунктов и советов общественных пунктов (организационной формы объединения усилий органов территориального общественного самоуправления, добровольных дружин, коллективов работников организаций и граждан в деятельности по охране общественного порядка и профилактике правонарушений). Именно общественные пункты призваны создать условия для работы сотрудников органов внутренних дел и других органов. К примеру, советы общественных пунктов изучают состояние общественного порядка на закрепленной территории, координируют работу территориальных органов общественного самоуправления по проведению индивидуальной воспитательной работы с гражданами, склонными к противоправному поведению.

Закон Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» направлен на повышение активности граждан в охране правопорядка, предусматривает порядок создания и деятельности добровольных дружин, осуществляющих свою деятельность под руководством уполномоченных должностных лиц органов местного управления. Статья 3 закона определяет принципы участия граждан и их объединений в охране правопорядка: добровольность, законность, гуманность и уважение прав человека, гласность, тесное взаимодействие с государственными органами, осуществляющими охрану правопорядка. Граждане могут участвовать в охране правопорядка как индивидуально (в том числе внештатно сотрудничая с правоохранительными органами), так и посредством объединения в добровольные дружины, советы общественных пунктов охраны правопорядка. Реализуя свое право на защиту от противоправных посягательств, граждане имеют право, уведомив об этом

территориальный орган внутренних дел, создавать группы по охране правопорядка либо объединиться в добровольную дружину, которая будет осуществлять свою деятельность под руководством органа местного самоуправления в тесном взаимодействии с органом внутренних дел.

Активизации работы по привлечению общественности к участию в охране общественного порядка, повышению эффективности работы по духовно-нравственному и правовому воспитанию граждан, разнообразию направлений деятельности, форм и методов работы способствует проведение ежегодных районных смотров-конкурсов на звание «Лучшая добровольная дружина», «Лучший дружинник», «Лучший совет общественного пункта охраны порядка», объявляемых решениями районных исполнительных комитетов [8–11].

За активное участие в охране общественного порядка и профилактике правонарушений по ходатайству советов общественных пунктов граждане и общественные объединения могут поощряться органами местного самоуправления, органами внутренних дел, государственными наградами Республики Беларусь [12].

Общественный порядок (правопорядок) – основа нормальной жизни любого общества, необходимое условие для реализации прав и свобод граждан.

В то же время на территории СНГ не везде этому уделяется должное внимание. Так, например, А. Арзаматов, рассматривая участие органов местного самоуправления в охране общественного порядка в Кыргызской Республике, указывает следующее: «Отсутствие в Конституции Кыргызской Республики норм, регулирующих полномочия местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка в значительной степени ограничивает исполнение обязанностей органов местного самоуправления по охране общественного порядка в соответствии с законодательством о местном самоуправлении» [13, с. 58–61].

Подводя итог, можно утверждать, что соблюдение всеми членами общества правопорядка ведет к стабильности общества, расширению демократии и свободы личности, гарантированности прав личности, учету ее интересов, повышению безопасности, а также к выполнению обязанностей и несению ответственности. Только при понимании каждым членом общества необходимости не только личного соблюдения установленных норм поведения, но и участия в поддержании правопорядка можно добиться максимальной защищенности общества от противоправных проявлений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Кононов А.М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 364 с.
2. Шулепов А.В. Гражданское общество: содержание и эволюция понятия // На пути к цивилизованному рыночному хозяйству. М.: Фонд поддержки ученых «Научная перспектива», 2001. 416 с.

3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 108-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 17. 2/1660.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) // СПС КонсультантПлюс.

5. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон № 44-ФЗ от 02.04.2014 // Там же.

6. Об основах деятельности по профилактике правонарушений: закон Республики Беларусь от 04.01.2014 № 122-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.

7. Об участии граждан в охране правопорядка: закон Республики Беларусь от 26.06.2003 № 214-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 74.

8. Инструкция о порядке проведения ежегодного смотра-конкурса на звание "Лучший совет общественного пункта охраны правопорядка", "Лучшая добровольная дружина", "Лучший дружинник". Утв. решением Краснопольского районного исполнительного комитета от 21.10.2016 № 24-7 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2016.

9. Инструкция о порядке проведения ежегодного смотра-конкурса на звание "Лучший совет общественного пункта охраны правопорядка", "Лучшая добровольная дружина", "Лучший дружинник". Утв. решением Пуховичского районного исполнительного комитета от 17.02.2016 № 485 // Там же. 2016.

10. Инструкция о порядке проведения ежегодного районного смотра-конкурса на звание "Лучший совет общественного пункта охраны правопорядка", "Лучшая добровольная дружина" Каменецкого району: Утв. решением Каменецкого районного исполнительного комитета от 12.12.2014 № 1816 // Там же. 2015.

11. Об организации проведения ежегодного соревнования среди добровольных пожарных дружин города Могилева и признании утратившими силу решений Могилевского городского исполнительного комитета: решение Могилевского городского исполнительного комитета от 07.06.2017 № 14-17 // Там же. 2017.

12. Положение о порядке образования и упразднения советов общественных пунктов охраны правопорядка, их взаимодействия с субъектами профилактики правонарушений, а также мерах стимулирования граждан и общественных объединений, участвующих в деятельности по охране общественного порядка и профилактике правонарушений. Утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14.04.2014 № 352 // Там же.

13. Арзаматов А.А. О повышении эффективности взаимодействия органов внутренних дел с органами местного самоуправления в Кыргызской Республике // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 58–61.