

УДК: 034

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹

В. М. Шеншин

*Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук,
ул. Гарибальди, 21б, 117335, г. Москва, Россия, vitya-shen@mail.ru*

Проведен анализ документов, регламентирующих особенности обеспечения общественной безопасности широким кругом субъектов. К специфике работы автор относит отсутствие определенного перечня субъектов обеспечения общественной безопасности, в своей основе к ним относятся органы государственной власти федерального уровня, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Ключевые слова: стратегический национальный приоритет; национальная безопасность; общественная безопасность; полномочия; Президент Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; Росгвардия; войска национальной гвардии.

ON THE ISSUE OF SUBJECTS OF ENSURING PUBLIC SAFETY

V. M. Shenshin

*Security Research Center of the Russian Academy of Sciences,
21b Garibaldi St., 117335, Moscow, Russia, vitya-shen@mail.ru*

The analysis of documents regulating the specifics of ensuring public safety by a wide range of subjects is carried out. The author refers to the specifics of the work as the absence of a specific list of subjects of ensuring public safety, which basically include state authorities at the federal level, state authorities of the subjects of the Russian Federation, and local governments.

Keywords: strategic national priority; national security; public safety; powers; President of the Russian Federation; federal executive authorities; Rosgvardiya; National Guard troops.

Общественная безопасность в нашем понимании представляет собой такое качественное состояние общественных отношений, при котором обеспечивается устойчивое существование общества, удовлетворение

¹ Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания «Комплексное исследование проблем общественной безопасности, как стратегического приоритета национальной безопасности Российской Федерации (FFFZ-2025-0001).

и реализация необходимых потребностей и интересов его граждан, способность к эффективному предотвращению или устраниению различного рода опасностей и угроз, прогрессу и развитию. К критериям оценки общественной безопасности, наряду с уровнем преступности и правонарушений, следует относить уровень защиты личности и общества и государства от последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, незаконной миграции [1, с. 25], вовлеченности несовершеннолетних в деструктивные процессы, от киберугроз [2, с. 29].

С нашей точки зрения, имевшиеся в Концепции общественной безопасности пределы осуществления общественной безопасности актуальны и сегодня, поэтому они могут быть положены в основу формирования концептуальной основы общественной безопасности, с некоторым расширением.

Конституционные предписания, вошедшие в оборот 1 июля 2020 г., предусматривают взгляд в будущее. Застой в развитии вопросов обеспечения общественной безопасности может привести к неизгладимым последствиям, граничащим с потерей суверенитета и управляемости государством, что для России не приемлемо. Применение законодателем информации, полученной путем анализа и прогнозирования в исследуемом направлении, придаст необходимый вектор развития общественным отношениям. Констатация фактов или же следование на один или несколько шагов следом за уже имеющимися угрозами, созданными в отношении Российской Федерации, показывает нерешенность проблемы обеспечения общественной безопасности, что, по нашему мнению, требует устранения в самые сжатые сроки.

Содержащиеся в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отсылка к среднесрочному планированию, оканчивающемуся шестью годами, не позволяет вести речь о качественном противодействии угрозам. Современность диктует условия, когда меньший по продолжительности период может оказать непоправимое значение на развитие общественных отношений, взять хотя бы, к примеру, развитие беспилотных летательных аппаратов, когда их применение осуществляется не только в одиночном формате, но и «роем», а это уже напрямую создает угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Особый интерес представляет пункт д. 1 статьи 83 Конституции на основании, которого Президент Российской Федерации наделен полномочием по назначению на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождению от должности руководителя федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами общественной безопасности. Постановка такого подхода в науке не исследовалась, можем сказать,

что такой орган должен обладать самыми широкими полномочиями, и к тому же одну ведомству сложно справиться с набором полномочий, которыми его наделить государство, и наверняка не сможет выполнить стоящие перед ним задачи по обеспечению общественной безопасности. Больше всего на эту роль подходит Правительство Российской Федерации, но оно не предусмотрено Основным Законом страны в качестве федерального органа исполнительной власти.

Итак, упоминание в Конституции сферы общественной безопасности означает необходимость законодательного регулирования указанного вида безопасности, и которое на сегодняшний день не отражено в каком-то фундаментальном акте, например, Федеральном законе «Об общественной безопасности».

В концепции общественной безопасности в Российской Федерации предусматривалось, что она является 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. Напомним, что в науке аргументированы подходы к обоснованию принятия Федерального закона «Об общественной безопасности». В частности, С. И. Гирько, пишет: «По различным причинам настало время закрепления правового института общественной безопасности в специальном законодательном акте, который и должен прийти на смену сыгравшей свою «историческую роль» Концепции» [3, с. 31]. Г. И. Калмыков поддерживает высказанную мысль [4, с. 27].

Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в качестве стратегического национального приоритета названа «государственная и общественная безопасность». Совмещение в одном приоритете двух важнейших видов безопасности также не отражает полной ясности в обеспечении любого из двух видов безопасности, взять хотя бы цели и задачи по их обеспечению, которые никаким образом в Стратегии не разделены.

В п. 102 раздела V. «Организационные основы и механизмы реализации настоящей Стратегии» Стратегии предусмотрено, что органы публичной власти в своей деятельности руководствуются положениями настоящей Стратегии. Это положение дает основание утверждать, что органы публичной власти, организации и институты гражданского общества при решении различных вопросов, связанных с обеспечением общественной безопасности, руководствуются Стратегией.

Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» раскрывается система органов публичной власти. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности.

В указанном Федеральном законе круг субъектов, обеспечивающих общественную безопасность, существенно расширен.

В части 4 статьи 1 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрен важный аспект, в соответствии с которым стратегическое планирование в сфере обеспечения общественной безопасности применяется на основании настоящего Федерального закона с учетом законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в указанной сфере.

Федеральным законом «О безопасности» определены полномочия и функции федеральных органов государственной власти (Президента Российской Федерации; палат Федерального Собрания Российской Федерации; Правительства Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления), органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Не относящимся к органам, обеспечивающим общественную безопасность, а осуществляющим содействие главе государства в реализации его полномочий в указанной сфере относится Совет Безопасности Российской Федерации.

Одной из границ в пределах которой обеспечивается общественная безопасность являются правонарушения, под которыми в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» понимаются преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность.

Рассматривая статью 5 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ отметим, что субъектами профилактики правонарушений являются:

- 1) федеральные органы исполнительной власти;
- 2) органы прокуратуры Российской Федерации;
- 3) следственные органы Следственного комитета Российской Федерации;
- 4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) органы местного самоуправления.

Субъекты профилактики правонарушений осуществляют свою деятельность в пределах компетенции, установленной настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

На основании указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 в качестве одной из задач МВД России предусмотрено обеспечение общественной безопасности (подп. 4 пункта 4). В этом же акте на МВД России возложены такие полномочия как формирование основных направлений государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования обеспечения общественной безопасности; организация и проведение мероприятий по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах.

Отметим, что пункт 6 указа Президента РФ № 699 возлагает на территориальный орган задачи по обеспечению общественной безопасности на территории субъекта Российской Федерации.

Подпункты 2, 4, 6 пункта 13 указа Президента РФ № 699 предписывают территориальному органу такие полномочия, как – разработка мер по укреплению правопорядка на основе положения дел в области обеспечения общественной безопасности; участие в разработке законов субъекта Российской Федерации в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также в разработке и реализации региональных и межрегиональных программ в этой области; обеспечение совместно с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления безопасности граждан и общественный порядок в общественных местах на территории субъекта Российской Федерации.

Руководитель территориального органа на основании подп. 36 пункта 19 наделен другими полномочиями по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, принятыми в пределах его компетенции, и нормативными правовыми актами МВД России.

Росгвардия выполняет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения общественной безопасности в пределах своих полномочий. На Росгвардию в числе прочего возложены задачи по организации участия войск национальной гвардии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности; осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

Из полномочий, которыми наделена Росгвардия в исследуемой сфере мы можем выделить – обеспечение участия войск национальной гвардии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасно-

сти; определение совместно с МВД России порядка организации взаимодействия войск национальной гвардии с МВД России и его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности; организация участия войск национальной гвардии в пределах их полномочий в обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых ими объектов.

Акцентируем внимание на том, что в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, на основании указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Встает вопрос о том, какой вид безопасности обеспечивает Росгвардия на основании указа Президента РФ от 30 сентября 2016г. № 510 при осуществлении функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности, в сфере внедомственной охраны, если в этом акте сказано – «а также в сфере обеспечения общественной безопасности в пределах своих полномочий»? Представляется, что здесь идет смешение вопросов обеспечения как государственной, так и общественной безопасности, поскольку, поскольку, например, осуществление функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии должна реализовываться и при обеспечении государственной безопасности.

Войска национальной гвардии предназначены для обеспечения государственной и общественной безопасности. Рассматривая государственную безопасность нужно отметить, что ее обеспечение включает в себя обеспечение конституционного строя, то есть статей 1-15 Конституции Российской Федерации. Выявленная особенность дает основание полагать, что войска при обеспечении государственной безопасности должны охранять, к примеру, государственную, муниципальную и частную собственность (часть 2 статьи 8 Конституции).

Таким образом, общественная безопасность в качестве задачи, полномочия и сферы деятельности предусмотрена у ограниченного круга федеральных органов исполнительной власти.

Отметим, что Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации в качестве субъектов указывались уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и орга-

низации, принимавшие участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации. Из чего не трудно сделать вывод об отсутствии в перечне государственных органов – государственной власти субъектов Российской Федерации. Такой вывод делаем на основании того, что частью 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, о чем в Концепции не сказано.

Круг субъектов, обеспечивающих общественную безопасность, достаточно широк, во всех перечисленных нормативных правовых актах, в своей основе идет их дублирование. Единого перечня российским законодательством не предусмотрено.

Библиографические ссылки

1. Воронов А. М. Миграционная безопасность: угрозы и вызовы современной России [Электронный ресурс] // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2024. № 4 (65). С. 22–28. – DOI 10.61260/2074-1626-2024-4-22-28. – EDN AUPXKW.
2. Ронжина Н. А. Развитие системы кибербезопасности в Российской Федерации как основное условие обеспечения национальной информационной безопасности [Электронный ресурс] // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 1(58). – С. 24–34. – EDN QOBZJV.
3. Гирько С. И. Современный вектор развития Концепции общественной безопасности Российской Федерации // Админ. право и процесс. 2020. № 8. С. 27–33.
4. Калмыков Г. И. Концептуальные подходы к правовому регулированию общественной безопасности в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Научный портал МВД России. 2022. № 4(60). С. 20–25. – EDN WFBPTW.