



"Административное право и процесс", 2020, N 8

## **СОВРЕМЕННЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ КОНЦЕПЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.И. ГИРЬКО**

Гирько Сергей Иванович, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор.

В статье автор, являясь одним из разработчиков Концепции общественной безопасности Российской Федерации, рассчитанной на период до 2019 года, анализирует итоги реализации акта Президента Российской Федерации и приходит к выводу о том, что усилия по исполнению положений Концепции нельзя считать адекватными уровню документа. Автор также рассматривает подходы к разработке проекта Концепции общественной безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, осуществляемой по предложению Совбеза России и делает вывод о том, что подходы к этой работе и определенные акценты способны привести к позитивным результатам.

Ключевые слова: Концепция общественной безопасности Российской Федерации, понятие общественной безопасности, вызовы и угрозы общественной безопасности, субъекты обеспечения общественной безопасности, мониторинг состояния общественной безопасности, отраслевые риски.

A Modern Vector of the Development of the Concept of Public Security of the Russian Federation

S.I. Girko

Girko Sergey I., Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Research Scientist of the Federal State Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, LL.D., Professor.

In the article, the author as one of the developers of the Concept of public security of the Russian Federation, designed for the period up to 2019, it analyzes the results of the implementation of the act of the President of the Russian Federation and comes to the conclusion that efforts to implement the provisions of the concept cannot be considered adequate. The author also considers approaches to the development of the Concept of public security of the Russian Federation for the period up to 2030, implemented at the suggestion of the Russian security Council, and concludes that approaches to this work and certain accents can lead to positive results.

Key words: the concept of public security of the Russian Federation, the concept of public security, challenges and threats to public security, subjects of public security, monitoring the state of public security, industry risks.

Вопрос об актуальности проблем общественной безопасности, казалось бы, диктует само время. Сначала по стране прокатилась целая серия чрезвычайных происшествий, связанных с

---

пожарами в крупных торговых центрах, которая вышла далеко за пределы событий отдельного региона и приобрела системный характер. Затем Россия столкнулась с масштабными наводнениями, связанными с разливами мелких (г. Геленджик) и крупных рек, имеющими далеко идущие последствия ресурсно-управленческого характера, социального напряжения и страданий громадного количества населения. На смену этим событиям пришли массовые пожары в Сибири, остановить распространение которых удалось ценой невероятных усилий всех управленческих структур власти, как федерального, так и регионального уровня. В настоящее время Россия, как и большинство развитых государств планеты, оказалась под угрозой масштабного распространения пандемии коронавируса COVID-19 и в условиях нарастающей угрозы его массового охвата населения последовательно нарабатывает систему мер по локализации и нейтрализации этой опасности для общества.

Все перечисленные вызовы имеют единую природу: они находятся в сфере общественной безопасности, представляют угрозу ей и посягают на нее.

Сами подходы к теоретической модели общественной безопасности автором сформулированы еще в 2009 году в научном докладе к заседанию секции по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации <1>.

-----

<1> Гирько С.И. Об особенностях концептуальных подходов к созданию теории общественной безопасности и стратегии правоохранительной деятельности по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации. М., 2009. 250 с.

О проблемах, связанных с разработкой Концепции (доктрины) общественной безопасности в Российской Федерации, достаточно подробно нами сказано в одной из предыдущих публикаций <2>.

-----

<2> Гирько С.И. [К вопросу о реализации концепции](#) общественной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. N 9. С. 48 - 52.

В названной статье мною высказано суждение о недостатках, допущенных при реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, подписанной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в ноябре 2013 года (далее Концепция).

В этой связи уместно напомнить, что состояние общественной безопасности в Российской Федерации и в прошлом, и в настоящее время характеризуется нестабильностью. И речь в данном случае не идет исключительно о состоянии преступности, а выходит далеко за пределы негативной динамики криминальной ситуации в стране.

Как представляется, именно по этой причине, в частности, вопросы обеспечения общественной безопасности получили особое отражение в [Стратегии](#) национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Общественная безопасность была названа в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации, частью которой

---

---

она, без сомнения, является.

В Концепции на тот момент впервые было зафиксировано, что "общественная безопасность - это часть национальной безопасности Российской Федерации" (п. 1), и то, что под "общественной безопасностью" понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (п. 4).

Так что же собой представляет феномен общественной безопасности и почему она, с нашей точки зрения, должна превалировать в деятельности федеральных органов исполнительной власти различной принадлежности, когда уровень угроз общественным интересам достигает своего оптимума и требует комплексного подхода к задействованию сил и средств различного подчинения?

Общественная безопасность представляет собой емкую социально-правовую категорию. Ее значение на современном этапе Российской государственности, как показывают события последнего времени, существенно возрастает.

При этом понятие "безопасность" не является порождением современности. Еще в работах полицейстов XVIII - XIX веков можно обнаружить объяснение этим термином охраны подданных государства, в их представлении она "составляет как бы жизнь и душу государства" <3>.

-----

<3> Платов И. Вступительные понятия и учения о благоустройстве и благочинии государственном. Харьков, 1856. С. 9.

Понятие "безопасность" также использовал в конце XVIII века и знаменитый немецкий ученый В. Гумбольдт, отмечая, что "основное притязание государства сводится исключительно к обеспечению безопасности своих подданных (граждан) <4>.

-----

<4> Гумбольдт В. Опыт установления пределов государственной деятельности. СПб., 1908. С. 41.

Именно на этот приоритет обратил свое внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин, обращаясь 25 марта 2020 года к народу России о защите нашего общества от пандемии коронавируса.

В российском законодательстве понятие "общественная безопасность" впервые встречается в законодательном акте Российской империи "Общее губернское учреждение", принятом в царствование Николая I в 1845 году <5>.

-----

<5> Свод законов Российской империи. Т. 2.4.1. Общие губернские учреждения. СПб., 1857.

---

Поэтому термин "общественная безопасность" не является новеллой и среди ученых-административистов давно и достаточно широко используется.

Не задерживая своего внимания на анализе библиографических источников и дискуссий специалистов в плане различных подходов к восприятию указанной дефиниции, отметим лишь, что применительно к нашей публикации в большей степени важен не теоретический, а практический аспект проблемы.

В этом смысле оценивается содержание условий, в которых обеспечивается безопасность населения, а также соответствующих правовых границ, позволяющих предупредить причинение вреда общественным интересам или обеспечить их защиту и ликвидацию последствий, минимизировать потенциальный или реально причиняемый вред.

Речь в данном случае идет об административно-правовом режиме общественной безопасности, под которым нами понимается совокупность нормативных предписаний, а также управленческих решений и действий компетентных государственных органов, направленная на обеспечение состояния защищенности человека и общества в целом от различных угроз. Именно с этим и должна прежде всего связываться практическая компонента общественной безопасности.

Данный процесс - перечень последовательных и поэтапных задач и действий, находящихся в сфере компетенции различных федеральных органов исполнительной власти и правовых решений, их обеспечивающих, то есть формирование административно-правового режима обеспечения безопасности населения от угрозы пандемии коронавируса разворачивается на наших глазах и с нашим непосредственным участием. По существу, он сводится к комплексному использованию сил и средств, находящихся в распоряжении государства, целью которого является локализация очагов пандемии, изоляция инфицированных лиц и отделение носителей заболевания от "чистого" населения, обеспечение правовой и экономической защищенности различных слоев общества, минимизация потерь на этот период для экономики, принятие других решений и мер, вплоть до погребения умерших.

Недоумение вызывает то обстоятельство, что нарабатывать подобные алгоритмы органам государственной власти приходится, по существу, параллельно с практическими шагами по противодействию, а затем и ликвидации последствий, возмещению вреда общественным интересам. Представляется, что при адекватном восприятии потенциальных угроз общественным интересам подобные алгоритмы могли бы быть разработаны упреждающе в типовом варианте.

Однако вернемся к проблеме реализации Концепции, утвержденной Президентом Российской Федерации.

Гипотетически субъекты общественной безопасности, и основной среди них - МВД России, федеральный орган исполнительной власти, казалось бы, ведомство, заинтересованное как никто другой в комплексном подходе к вопросам профилактики и ликвидации угроз общественной безопасности, восприняли саму Концепцию и требования по ее реализации без достаточного внимания. А между тем среди них содержались: террористическая и экстремистская деятельность; деятельность транснациональных, приграничных преступных групп, отдельных физических лиц, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции; коррупция и

---

---

чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, их последствия. К ним, конечно, можно относить и эпидемии различных болезней, представляющих глобальную опасность для населения.

В сегодняшних условиях, как представляется, любой, даже глубоко не посвященный в проблемы правоохранительной деятельности человек по достоинству оценит угрозу безопасности общественным интересам, исходящую от перечисленных выше социальных явлений и, в частности, крайнюю из них по времени - пандемию коронавируса.

Тем более вызывает недоумение отношение к данной проблеме руководителей головного ведомства, в недрах научного коллектива которого была разработана и представлена на согласование утвержденная позднее Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепция <6>.

-----  
<6> Концепция общественной безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653>, 19.03.2019.

Напомним также, что к числу субъектов общественной безопасности Концепция отнесла: МВД России, ФСБ России, ФСО России, Росгвардию, а также Генеральную прокуратуру Российской Федерации, МЧС России, Минюст России и ФСИН России, входящую в состав указанного министерства, Минвостокразвитие России, Минкавказ России, Минприроды России, Минздрав России, Минкомсвязи России.

Нами высказано суждение и о том, что причиной подобного отношения к Концепции явился расчет отдельных чиновников на то, что впоследствии этот стратегический документ не будет пролонгирован и спустя непродолжительное время (6 лет) тихо уйдет в историю.

В этой связи уместно напомнить, что Концепция разрабатывалась под эгидой Совета Безопасности Российской Федерации непосредственно его научным советом, в состав которого входил и автор. Именно этот ключевой государственный орган потребовал отчет о реализации Концепции, а затем внес ее в перечень документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, подлежащих разработке (корректировке) и утверждению в период 2019 - 2021 годов, утвержденный Президентом Российской Федерации 28 декабря 2018 года N Пр-2533. Именно в нем, в п. п. 6 и 7, предусмотрена работа над Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации на период до 2030 года.

Как же все-таки была реализована Концепция и в какой мере подтвердилась высказанная нами гипотеза на предмет отношения к ее исполнению?

В справке по реализации Концепции, подготовленной к заседанию рабочей группы научной секции Совбеза России, в целом дана негативная оценка проделанной работе.

Отметим в этой связи, что на первом этапе (2013 - 2016 годы) реализации Концепции планировалась разработка единой межведомственной многоуровневой автоматизированной информационной системы слежения за состоянием общественной безопасности. Однако на

---

---

практике соответствующего системного мониторинга состояния общественной безопасности в стране создано не было. Вряд ли это обстоятельство может быть объяснено объективными причинами.

Не получили научной проработки, обоснования и освещения критерии оценки угроз общественной безопасности, показателей и индикаторов ее состояния.

Не состоялась разработка и последующее внедрение комплексных целевых программ обеспечения общественной безопасности в субъектах Российской Федерации.

Нормативно не определены пределы сферы обеспечения общественной безопасности, в результате чего, по состоянию на сегодняшний день, отсутствует четкое разграничение последней с соответствующими вопросами в сфере государственной и иных видов безопасности.

Но основным недостатком, допущенным при исполнении Концепции, следует считать неразработанность механизма трехуровневой системы ее реализации, включающей федеральный, региональный и местный уровни.

Несложно обнаружить, что за пределами практических результатов все то, что в своей совокупности составляет суть контроля за состоянием общественной безопасности в России, именно то, что позволяет распознавать формирование угроз на ранних этапах и выработать адекватные меры по их нейтрализации.

Вполне уместным является анализ конструктивных акцентов в работе над Концепцией на современном этапе, выделенных ее разработчиками. Знаменательным является еще и то, что в этом качестве по-прежнему выступает Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.

Прежде всего следует отметить желание разработчиков придать разрабатываемой Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2030 года (далее - проект концепции) статус документа стратегического планирования и привести ее в соответствие с требованиями Федерального закона от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

В этом смысле предполагается плановая основа реализации положений проекта концепции путем утверждения Правительством Российской Федерации планов соответствующих мероприятий на период, не превышающий двух лет. Соответственно, согласно представленной модели контроль за реализацией предписаний и конкретных плановых позиций планируется обеспечивать силами Правительства Российской Федерации, что, несомненно, может стать существенной гарантией их надлежащего исполнения.

По мнению разработчиков, реализация проекта концепции должна осуществляться путем согласованных действий всех элементов системы обеспечения общественной безопасности под эгидой Президента Российской Федерации, под руководством Правительства Российской Федерации и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации.

Ситуация, складывающаяся в Российской Федерации с коронавирусом, как представляется, без каких-либо специальных комментариев подтверждает верность избранной акцентации.

---

---

Нельзя не выделить потребность в научной проработке механизмов реализации проекта концепции, а также системы контроля за ее выполнением.

При разработке проекта концепции сохранилась приверженность формированию и закреплению не созданного ранее механизма трехуровневой системы реализации концепции, включающей федеральный, региональный и местный уровни.

При этом федеральный уровень обеспечения общественной безопасности определяется деятельностью правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора) по реализации ими своих полномочий.

Региональный уровень - деятельностью субъектов Российской Федерации по реализации ими политических, правовых, организационных, социально-экономических, информационных и иных мер в сфере обеспечения общественной безопасности с учетом местных условий.

Местный уровень - деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов обеспечения общественной безопасности местного значения в рамках своих полномочий.

Обращает на себя внимание и заслуживает всемерной поддержки концептуальное смещение основного акцента деятельности и объема полномочий в сфере обеспечения общественной безопасности на региональный уровень.

Кроме того, заслуживает внимания и поддержки восприятие авторами-разработчиками проекта концепции проблем обеспечения общественной безопасности через призму консолидации усилий субъектов обеспечения общественной безопасности с институтами гражданского общества, а также комплексного использования различного рода мер, разработанных в рамках иных документов стратегического планирования в Российской Федерации.

Наряду с желанием устранить недоработки в части реализации концепции авторы проекта концепции предпринимают попытку консолидировать отраслевые риски, имеющие системную природу, сформировать максимально полный перечень угроз общественной безопасности, актуальных до 2030 года.

Здесь необходимо продолжить названный посыл разработчиков. Нейтрализация угроз общественной безопасности, как было сказано выше, в конечном итоге представляет собой наличие определенного административно-правового режима, в формате которого должны быть определены головные и вспомогательные субъекты обеспечения общественной безопасности, разработаны их конкретные задачи, включая типовые алгоритмы действий и взаимодействия между собой, проекты правовых актов, введение которых предполагается на определенных этапах развития экстремальной ситуации, рассчитаны привлекаемые силы и средства, определены границы их полномочий.

Для уголовно-исполнительной системы, к примеру, в качестве таковых могут быть выделены: деятельность террористических и экстремистских организаций; коррупция; деятельность преступных организаций и группировок, связанная с причинением ущерба общественным интересам, незаконным оборотом наркотических средств, квалифицированными формами компьютерного мошенничества; деятельность, связанная с использованием

---

---

информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии, наносящей ущерб общественным интересам; некоторые другие.

Помимо этого, в рамках межведомственной рабочей группы проводятся мероприятия по формированию и функционированию на региональном уровне системы управления рисками, а также регламентов ее взаимодействия с субъектами обеспечения общественной безопасности по отдельным направлениям деятельности с возможностью необходимой координации их усилий из федерального центра.

Кроме того, как представляется, должно быть алгоритмизировано и взаимодействие указанных структур федерального и регионального подчинения. Однако очевидно следующее: меры реагирования на угрозы общественной безопасности, как правило, носят региональный или межрегиональный характер. Именно силы и средства субъектов Российской Федерации прежде всего должны задействоваться при реагировании на вызовы и угрозы общественной безопасности. В то же время органы власти федерального уровня, осуществляя системный мониторинг состояния общественной безопасности, должны задействовать свои возможности и ресурсы в тех случаях, когда уровень конкретных угроз выходит за пределы возможностей региональных субъектов, а также в тех случаях, когда становится очевидным, что региональный уровень управленческого воздействия на ситуацию не обеспечивает позитивной динамики изменения ситуации.

И, наконец, при формировании плана по реализации проекта концепции предполагается провести системную работу по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части, касающейся профилактики правонарушений, формирования в обществе толерантной среды и духовно-нравственного просвещения, привлечения негосударственных структур, функционирующих в сфере безопасности, к обеспечению общественной безопасности, социальной поддержке жертв преступлений и пострадавших от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, социальной адаптации и реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Все перечисленные выше и некоторые другие обстоятельства, находящиеся за пределами официальных материалов, распространенных межведомственной рабочей группой, свидетельствуют о том, что восприятие проекта концепции изменилось, и в настоящее время ему в системе нормативно-правового и организационного обеспечения национальной безопасности России отводится первостепенное значение.

В этом заключается залог того, что работа по разработке проекта концепции, которая должна завершиться в июне 2019 года, приведет к позитивному результату, а участие Правительства Российской Федерации в координации деятельности по ее реализации в конечном итоге способно привести к позитивным изменениям состояния общественной безопасности в Российской Федерации.

Все изложенные обстоятельства в своей совокупности, с учетом их реализации и будут в ближайшие годы определять современный вектор развития Концепции общественной безопасности Российской Федерации.

Литература



- 
1. Босхамджиева Н.А. Теоретические основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: монография / Н.А. Босхамджиева. Домодедово: ВИПК МВД России, 2012. 186 с.
  2. Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации / А.М. Воронов // Теория и практика административного права и процесса: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (пос. Небуг Краснодарского края, 7 - 9 октября 2011 г.): В 2 частях. Ч. 1: сборник научных статей / ответственный редактор В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Краснодар: ИП Солодовникова А.Н., 2011. С. 49 - 64.
  3. Гирько С.И. [К вопросу о реализации концепции общественной безопасности Российской Федерации](#) / С.И. Гирько // Административное право и процесс. 2019. N 9. С. 48 - 52.
  4. Гирько С.И. О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 года и перспективах развития законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности / А.И. Гирько // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2013 (июнь). N 18 (502). С. 34 - 41.
  5. Гирько С.И. Об особенностях концептуальных подходов к созданию теории общественной безопасности и стратегии правоохранительной деятельности по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации: актуальные проблемы и основные гипотезы / С.И. Гирько. Москва: ВНИИ МВД России, 2009. 250 с.
  6. Гумбольдт В.К. Опыт установления пределов государственной деятельности / В.К. фон Гумбольдт. Санкт-Петербург: В.Ф. Лугинин, 1908. 164 с.
  7. Камилов М.А. [Определение общественной безопасности](#) в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации / М.А. Камилов // Административное и муниципальное право. 2014. N 8 (80). С. 775 - 778.
  8. Кардашова И.Б. [Об общественной безопасности](#) / И.Б. Кардашова // Административное право и процесс. 2008. N 2. С. 27 - 30.
  9. Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности / И.Б. Кардашова // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. N 4. С. 110 - 114.
  10. Платов И. Вступительные понятия и учения о благоустройстве и благочинии государственном / И. Платов. Харьков: Университетская типография, 1856. 143 с.
  11. Федотова Ю.Г. [Понятие общественной безопасности](#) Российской Федерации / Ю.Г. Федотова // Российская юстиция. 2014. N 11. С. 2 - 5.
  12. Хмелевский С.В. Современная система национальной безопасности России: структурно-функциональный анализ / С.В. Хмелевский // Социально-политические науки. 2011. N 1. С. 152 - 161.
  13. Чекалин А.А. О состоянии и проблемах совершенствования правового регулирования
-

---

общественной безопасности в Российской Федерации / А.А. Чекалин // Аналитический вестник  
Совета Федерации ФС РФ. 2013. N 18 (502). С. 2 - 5.

Подписано в печать

17.07.2020

---