

© Людмила Анатольевна Запольнова
кандидат юридических наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: zapolnova-la@ranepa.ru

Zapolnova Ludmila A.
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

© Дмитрий Николаевич Горшков
студент факультета управления,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: dmitry48733@mail.ru

Gorshkov Dmitry N.
Student of Management Faculty,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИНЫХ СУБЪЕКТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Systematization of public authorities and other entities ensuring public safety on the territory of Russia

Аннотация. Данная статья посвящена изучению вопроса о системе органов государственной власти, которые обеспечивают общественную безопасность на территории России. Обозначена актуальность настоящего исследования. Сделан вывод о том, что в системе субъектов обеспечения общественной безопасности ключевую роль играют органы государственной власти. Рассмотрены основные полномочия государственных органов, принимающих наиболее активное участие в области обеспечения безопасности общества. По итогам исследования предложена авторская структура таких властных институтов с включением в нее органов муниципального управления.

Abstract: this article is devoted to the study of the issue of the system of public authorities that ensure public safety in Russia. The relevance of this study is indicated. It is concluded that public administration bodies play a key role in the system of subjects of ensuring the security of society. The main powers of the state bodies most actively involved in the field of security in society are considered. Based on the results of the article, the authors' structure of such power institutions is proposed with the inclusion of municipal government bodies in it.

Ключевые слова: общественная безопасность, национальная безопасность, орган публичной власти, общественный порядок, взаимодействие, систематизация, правоохранительные органы.

Keywords: public safety, national security, public authority, public order, interaction, systematization, law enforcement agencies.

Актуальность темы статьи обусловлена тем, что система правового регулирования обеспечения общественной безопасности в нашей стране достаточно сложна и имеет разносторонний характер. Общественная безопасность как один из видов национальной безопасности характеризуется многообразием как источников угроз, так и тех субъектов, которые призваны ее обеспечивать.

Кроме того, своевременность поднятых вопросов объясняется тем, что в научно-теоретическом и нормативно-правовом аспектах практически не исследован вопрос не только об органах государственной власти, обеспечивающих общественную безопасность, но и об их системе. При этом на сегодняшний день имеется достаточный правовой материал, показывающий, с помощью каких инструментов и механизмов возможно обеспечить общественную безопасность.

Так, в Основном Законе Российской Федерации – Конституции – указано, что полномочия по обеспечению общественной безопасности являются предметом совместного ведения федерального уровня и уровня субъектов РФ (п. «б» ст. 72) [1]. Считаем, что такое положение законодателем закреплено не случайно, а в связи с появлением потребности в формировании специальных условий для обеспечения общественной безопасности, кроме того, в целях предотвращения и последующего устранения тех условий, факторов, причин, которые создают угрозу для личности, ее прав и свобод. Таким образом, общественная безопасность как вид национальной безопасности находится в полномочиях федерального центра и регионов в рамках их взаимосогласованных действий.

Основной субъект обеспечения безопасности в целом в стране – это само государство в лице властных институтов, наделенных соответствующими полномочиями [4, с. 79]. И так как общественная безопасность – это вид национальной безопасности, соответственно, здесь можно применить положение ч. 4 п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [3], а именно:

- обеспечение общественной безопасности реализуется только органами публичной власти;

- исследуемое явление обеспечивается за счет взаимодействия вышеуказанных органов, институтов гражданского общества, иных организаций, которые в целях обеспечения общественной безопасности принимают комплекс различных мер: военных, социально-экономических, правовых, информационных и ряда других.

Исходя из п. 47 раздела «Государственная и общественная безопасность» Стратегии национальной безопасности России, органы государственной власти обеспечивают следующие направления безопасности российского общества: охрана и защита государственной границы России; развитие институтов гражданского общества; защита от экстремистской и террористической деятельности; снижение уровня преступности; безопасность дорожного движения; проведение эффективной антикоррупционной политики и т.д. Исходя из таких

полномочий, видно, что ими обладают преимущественно органы государственной власти, входящие в так называемый силовой блок. Стоит отметить, что в Российской Федерации достаточно большое количество таких силовых структур. По сути, это те государственные органы, которым государство делегирует полномочия по применению механизмов принудительного исполнения в случае возникновения угроз общественной безопасности.

Таким образом, основную нагрузку по эффективному обеспечению общественной безопасности берут органы государственного управления (законодательные, исполнительные и судебные). И для того чтобы максимально обеспечить безопасность общества, государство проводит необходимую политику, приводит в действие ряд правовых норм в данной области, формирует специальные органы власти, нацеленные на обеспечение общественной безопасности.

В главе 2 федерального закона от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее – 390-ФЗ) [2] приведена иерархия органов власти, которые обеспечивают безопасность в нашей стране в целом (наглядно представлена на рисунке 1).



Рис. 1. Иерархия органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих обеспечение безопасности (согласно 390-ФЗ)

Опираясь на положения указанного нормативного правового акта, проведем попытку систематизации властных институтов, обеспечивающих общественную безопасность.

Президент России играет ключевую роль в сфере обеспечения общественной безопасности страны. Стоит отметить, что в

законодательстве не определены полномочия главы государства в исследуемой в статье области. Но считаем, что здесь применимы положения ст. 8 федерального закона «О безопасности» № 390-ФЗ. Исходя из норм Закона, представим основные направления деятельности Президента России по обеспечению общественной безопасности:

- издание нормативных правовых актов в этой сфере (например, указы и распоряжения), а также утверждение других соответствующих документов (например, Концепция общественной безопасности, принятая в 2013 году, являющаяся основополагающим документом в области общественной безопасности на данный момент);

- определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности;

- формирование Совета безопасности России и руководство его деятельностью;

- установление компетенции в области обеспечения общественной безопасности иных органов власти, руководство которыми осуществляет глава государства.

Таким образом, следует подчеркнуть, что Президент России как гарант прав и свобод человека и гражданина осуществляет управленческие функции в отношении государственных институтов, обеспечивающих общественную безопасность в России.

Совет безопасности России. Это координирующий межведомственный орган обеспечения безопасности, в том числе общественной. Стоит заметить, что прямой отсылки на обеспечение общественной безопасности в законодательстве, регулирующем деятельность исследуемого органа власти, нет, но при нем действует Межведомственная комиссия по общественной безопасности. Основная цель её деятельности заключается в разработке мер по противодействию преступности в стране и укреплению общественного правопорядка. Обозначим основные направления работы этой комиссии:

- организационно-подготовительные работы (то есть принятие участия в корректировке и внесении изменений в концептуальные документы, связанные с обеспечением безопасности; прогноз и оценка ситуации в области общественной безопасности и т.д.);

- проведение работ по выявлению угроз, как внешних, так и внутренних, по таким направлениям, как: незаконная миграция, террористическая и экстремистская деятельность; преступления против государства, личности, собственности и т.д.

Подчеркнем, что Совет безопасности – это тот орган власти, который содействует Президенту России в реализации его полномочий по вопросам обеспечения безопасности в обществе.

Правительство России – орган власти, который несет ответственность за осуществление мер по поддержанию общественного порядка и безопасности. В рамках своих полномочий данный исполнительный орган

власти проводит организационно-контрольные мероприятия по отношению к федеральным и региональным органам исполнительной власти. При этом Правительство разрабатывает федеральные целевые программы в области обеспечения общественной безопасности.

Особую роль, на наш взгляд, в обеспечении безопасности общества играют федеральные органы исполнительной власти. Так, приоритетное участие в обеспечении общественной безопасности принимает Министерство внутренних дел. При этом данное Министерство – это самый многочисленный субъект обеспечения безопасности, согласно штатной численности, которая утверждается главой государства (на рисунке 2 представлена соответствующая статистика).

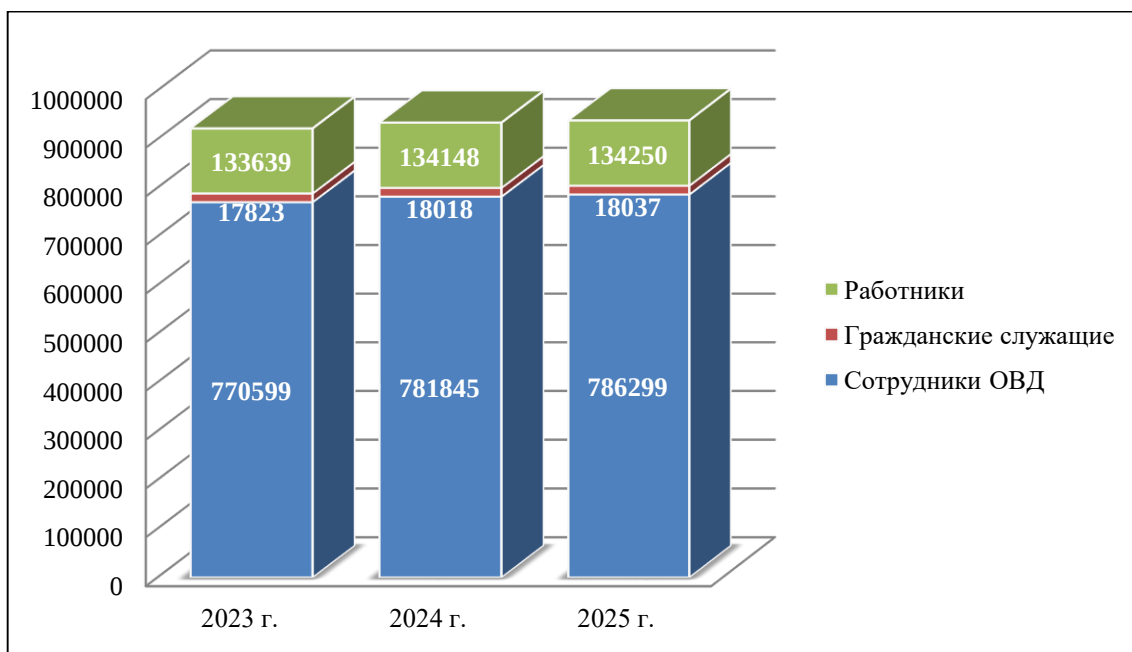


Рис. 2. Показатели штатной численности сотрудников Министерства внутренних дел в России с 2023 по 2025 г. [5]

Из рисунка 2 видно, что штатная численность на 2023 год составляла 922061 человека, в 2024 году составляет 934 011 человек, в 2025 году будет составлять 938586 человек. Обозначим основные направления деятельности МВД в исследуемой сфере:

– в составе МВД действует Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов России. Оно обеспечивает функции Министерства по таким направлениям, как безопасность граждан на массовых мероприятиях; профилактика преступлений, а также административных правонарушений (в особенности, несовершеннолетних); охрана и конвоирование задержанных и подозреваемых правонарушителей; содержание иностранных лиц, подлежащих выдворению за пределы России, и др.;

– взаимодействие с другими властными институтами, муниципальными органами управления, общественными организациями по поводу общественной безопасности и др.

Стоит обратить внимание на то, что в 2016 году в Российской Федерации появилась Федеральная служба войск национальной гвардии (Росгвардия), сформированная на базе внутренних войск МВД. Новый орган исполнительной власти появился в связи с ростом преступности, активизацией террористических организаций и т. п., то есть современными вызовами общественной безопасности нашей страны. Так как в системе МВД существовали внутренние войска, Росгвардия не обладает какими-то существенными признаками, отличными от таких войск. Но тем не менее есть и самостоятельные характеристики. Во-первых, Росгвардия – это самостоятельно осуществляющее деятельность государственное ведомство, в то время как внутренние войска непосредственно входили в состав МВД (так называемый силовой полицейский блок). Во-вторых, служба напрямую подчиняется главе государства. Но стоит заметить, что внутренние войска МВД косвенно находились в подчинении у Президента, потому как МВД – это компетенция главы страны. В-третьих, Росгвардию возглавляет ее директор (новая должность). Что важно, у внутренних войск МВД не было такого широкого круга полномочий, как у Росгвардии. Из нововведений: контроль за оборотом оружия в стране, безопасность высших должностных лиц и т.д. Таким образом, Росгвардия борется с внутренними угрозами общественной безопасности.

Кроме того, общественную безопасность обеспечивают такие органы власти, как МЧС России (так как чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера также создают угрозу безопасности общества), ФСБ России (борьба с терроризмом и другой преступностью) и многие другие ведомства.

Также стоит отметить, что все вышеперечисленные органы власти (министерства и службы) занимаются разработкой нормативных правовых актов в сфере обеспечения безопасности общества.

Законодательная власть также проводит ряд мероприятий по обеспечению общественной безопасности с помощью разработки соответствующих законопроектов. Так, при Государственной Думе России работает Комитет по безопасности и противодействию коррупции, который рассматривает и осуществляет подготовку законопроектов, в том числе в исследуемой сфере (о регулировании деятельности вышеперечисленных федеральных органов исполнительной власти). При этом комитет законодательно закрепляет вопросы, связанные с экстремистской и террористической деятельностью, организованной преступностью и в других сферах.

Судебная власть тоже является субъектом общественной безопасности. Суды осуществляют правосудие по делам о различных правонарушениях, которые затрагивают интересы общества нашей страны.

На региональном уровне общественную безопасность обеспечивают, во-первых, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а во-вторых, региональные властные институты (администрации, правительства и т.д.). Стоит отметить, что в их деятельности используются механизмы и инструменты такие же, как и на федеральном уровне. В основном, это законодательное регулирование, разработка региональных программ (которых не так много в регионах страны) и непосредственная ликвидация угроз общественной безопасности.

Хотя местное самоуправление и не входит в систему государственной власти, есть мнения, что оно также должно занимать своё место в системе обеспечения общественной безопасности. Конечно, задача, заключающаяся в формировании достойного уровня жизни населения на территории, обезопасив его от внешних и внутренних угроз, – непростая. Тем не менее местная власть наиболее приближена к населению в этом вопросе. В законодательстве о местном самоуправлении существует большое количество вопросов местного значения, связанных с общественной безопасностью, например, принятие участия в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, охрана порядка в обществе, гражданская оборона и другие.

Таким образом, в статье проанализирована структура органов государственной власти, задействованных в обеспечении общественной безопасности наиболее активно.

1. Президент России.

2. Совет безопасности РФ (вопросами общественной безопасности здесь преимущественно ведает Межведомственная комиссия по общественной безопасности).

3. Правительство РФ (проводит государственную политику в области обеспечения общественной безопасности и осуществляет разработку нормативных актов, государственных программ в этой области). При этом федеральные министерства и ведомства, относящиеся к «силовому блоку» (руководство ими осуществляет Президент РФ), напрямую (на практике) осуществляют обеспечение исследуемого вида безопасности.

4. Законодательные органы разрабатывают и утверждают проекты нормативных документов, регулирующих деятельность властных институтов, занимающихся обеспечением общественной безопасности.

5. Судебные органы осуществляют правосудие по делам, связанным с нарушением прав и свобод граждан (а это также считается угрозой безопасности как отдельного человека, так и всей страны).

6. Региональные органы власти. Здесь два ключевых субъекта: исполнительные органы власти субъекта РФ и территориальные органы федеральных министерств и служб (МВД, ФСБ и др.).

По итогам анализа, проведенного в статье, предлагается внести в данную систему органы местного самоуправления, так как многие вопросы местного значения затрагивают охрану порядка в муниципальном образовании и безопасность общества.

В заключение приходим к следующим выводам. Общественная безопасность в Российской Федерации характеризуется сложной структурой ее обеспечения. В статье были перечислены далеко не все субъекты, принимающие участие в обеспечении безопасности общества, но были выделены основные и дана их краткая характеристика в этой области. Однако обеспечение общественной безопасности предполагает и систематизацию органов публичного управления, наделенных властными полномочиями, и адекватную систему взаимодействия таких учреждений.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ст. 4398.

2. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ: в ред. от 10.07.2023 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2.

3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. II, ст. 5351.

4. Грищенко Л. Л. Проблемные вопросы обеспечения безопасности человека, общества и государства в современном мире // Академическая мысль. – 2024. – № 3 (28). – С. 79-82.

5. Путин увеличил штатную численность сотрудников МВД. URL: <https://tass.ru/politika/16509211> (дата обращения: 08.11.2024).