

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2018**

УДК 351:342
ББК 66.2
П 68

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

Авторы: **Ильчѳв И.Е.**, д-р юрид. наук, профессор – введение, глава 1 (совместно с Э.В. Богмацерой), разделы 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.5, 4.1, 4.2 (совместно с Э.В. Богмацерой), 4.3 (совместно с В.А. Зайцевым), заключение, библиография; **Богмацера Э.В.**, канд. юрид. наук, доцент – глава 1 (совместно с И.Е. Ильчѳвым), раздел 4.2 (совместно с И.Е. Ильчѳвым); **Буняева К.В.**, канд. юрид. наук, доцент – раздел 4.4 (совместно с Н.Н. Севериным); **Зайцев В.А.**, канд. юрид. наук – раздел 4.3 (совместно с И.Е. Ильчѳвым); **Ерыгин А.А.**, канд. полит. наук, доцент – раздел 3.4; **Новопавловская Е.Е.**, канд. юрид. наук, доцент – раздел 2.4; **Северин Н.Н.**, д-р пед. наук, доцент – раздел 4.4 (совместно с К.В. Буняевой).

П 68 Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : монография / И. Е. Ильчѳв, Э. В. Богмацера, К. В. Буняева [и др.]; под общей ред. д.ю.н., проф. И. Е. Ильчѳва. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 170 с.
ISBN 978-5-91776-227-2

Рецензенты:

Лясович Т.Г., кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербургский университет МВД России);

Шакин Д.Г., кандидат юридических наук, доцент (Сибирский юридический институт МВД России).

Монография посвящена исследованию правовых и организационных основ обеспечения общественной безопасности в современной России как комплексной проблемы теории и практики государственного строительства в Российской Федерации. Рассматриваются основные направления обеспечения общественной безопасности в современной России; формулируется и дается обобщение инновационным идеям совершенствования деятельности в данной сфере.

Предназначена для курсантов, слушателей, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел.

УДК 351:342
ББК 66.2

ISBN 978-5-91776-227-2

© РИО Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, 2018

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теория общественной безопасности	5
1.1. Понятие и структура общественной безопасности	5
1.2. Угрозы общественной безопасности	15
1.3. Стратегические национальные приоритеты в сфере общественной безопасности	20
1.4. Безопасность общества и общественная безопасность: соотношение понятий	22
1.5. Парадигма общественной безопасности	27
Глава 2. Правовая основа общественной безопасности	33
2.1. Международное право общественной безопасности	34
2.2. Конституционные основы общественной безопасности в Российской Федерации	35
2.3. Правовая регламентация общественных отношений в сфере общественной безопасности	42
2.4. Проблемы правовой регламентации общественной безопасности в практике конституционного судопроизводства	60
Глава 3. Организационная основа обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации	68
3.1. Система обеспечения общественной безопасности	68
3.2. Федеральные органы государственной власти в системе обеспечения общественной безопасности	69
3.3. Правоохранительные органы в системе обеспечения общественной безопасности	76
3.4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе обеспечения общественной безопасности	88
3.5. Местное самоуправление в системе обеспечения общественной безопасности	96
Глава 4. Актуальные проблемы общественной безопасности	103
4.1. Демографический кризис	103
4.2. Преступность несовершеннолетних	111
4.3. Проблема предупреждения социальных и межнациональных конфликтов	133
4.4. Проблема предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	141
Заключение	151
Библиографический список	153

Введение

Общественная безопасность – одно из ключевых звеньев системы национальной безопасности современной России. Надлежащее обеспечение общественной безопасности в стране лежит в русле жизненно важных интересов как отдельной личности, так и общества, и государства, а потому является одним из важнейших направлений государственного строительства в современной России в рамках созидания полномасштабной системы национальной безопасности страны. Надлежащее обеспечение безопасности личности является необходимым условием реализации её конституционного права на достойную жизнь и свободное развитие. Надлежащее обеспечение безопасности общества как самостоятельная комплексная проблема является необходимым условием социальной безопасности, устойчивого продвижения общества по пути демократических преобразований. Надлежащее обеспечение общественной безопасности как необходимый элемент государственного строительства современной России напрямую влияет на состояние безопасности государства в целом.

Проблемы обеспечения общественной безопасности и общественного порядка традиционно являются объектом исследования прежде всего учёных-административистов. Заметный вклад в развитие данного раздела юридической науки внесли А.И. Алексеев, С.С. Алексеев, А.П. Алёхин, Н.И. Ананов, Д.Н. Бахрах, С.М. Берцинский, И.И. Веремеенко, А.Ф. Евтихийев, А.И. Елистратов, М.И. Еропкин, В.В. Ивановский, И.И. Карпец, В.Л. Кобалевский, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, В.В. Лазарев, В.М. Лазарев, Г.М. Миньковский, А.В. Опалёв, Г.И. Петров, Ю.В. Солопанов, М.С. Строгович, Н.А. Стручков, С.С. Студеникин, М.С. Студеникина, И.Т. Тарасов, Г.А. Туманов, Л.С. Явич и другие отечественные исследователи.

Динамично меняющиеся вызовы и угрозы общественной безопасности России обуславливают необходимость поиска прорывных идей, способных обеспечить решение существующих проблем, сформировать адекватную потребностям общества методологию и систему обеспечения общественной безопасности страны.

В монографии исследуются вопросы теории общественной безопасности, правовых и организационных основ её обеспечения в контексте национальной безопасности Российской Федерации. В данном контексте анализируются также актуальные проблемы, связанные с преодолением демографического кризиса, профилактикой детской и подростковой преступности, предупреждением социальных и межнациональных конфликтов, а также обеспечением общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, чрезвычайного и военного положения.

Выполненный авторским коллективом анализ позволил выявить как общие, так и специфические проблемы обеспечения общественной безопасности в современной России. Практическая значимость результатов выполненного исследования определится, если его результаты, выводы и предложения найдут выход в практику государственной и общественной правоохранительной деятельности.

Результаты исследования могут найти выход в практику путём: а) их имплементации в проектирование более совершенной современной системы обеспечения общественной безопасности страны; б) повышения на этой основе эффективности функционирования этой системы; в) внедрения его результатов в учебный процесс образовательных организаций правоохранительных органов, причастных к подготовке кадров, нацеленных на обеспечение общественной безопасности. Таковыми, в соответствии со сложившейся нормативной базой, являются, прежде всего, органы государственной власти и органы местного самоуправления, прокуратура, МВД России и МЧС России, роль которых, их задачи и функции в системе обеспечения общественной безопасности страны исследуются в настоящей монографии.

ГЛАВА 1.

ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Основы теории общественной безопасности формируют фундаментальные представления о генезисе термина, сущности общественной безопасности и методологии её обеспечения. Указанные вопросы и сегодня остаются предметом активной дискуссии в научных кругах, совершенствования нормативного регулирования общественных отношений в сфере общественной безопасности. Сама же теория общественной безопасности становится самостоятельным институтом теории национальной безопасности современной России.

1.1. Понятие и структура общественной безопасности

Хронологию формирования представлений о сущности общественной безопасности как явления общественной жизни и правовой категории позволяет выстроить ретроспективный анализ.

В дореволюционной России второй половины XIX столетия в качестве синонима современного термина («общественная безопасность») служило понятие «общественное спокойствие». Согласно закону от 14 августа 1881 года¹ общественное спокойствие входило в состав «государственного порядка» (основ государственного устройства Российской империи) и охранялось государством.

Руководящие начала по уголовному праву РСФСР (1919 год)² – первый подобный акт советской власти – определяет преступление как нарушение порядка общественных отношений, охраняемого уголовным правом.

Термин «общественная безопасность» закрепляет Уголовный кодекс РСФСР 1922 года³. При этом глава VIII кодекса не разграничивает нарушений правил, охраняющих народное здравие, общественную безопасность и публичный порядок. Уголовный кодекс РСФСР 1926 года, сохранив структуру кодекса 1922 года и наименование соответствующей главы⁴, откорректировал перечень составов преступлений.

П.И. Гришаев на основе выполненного им анализа выделяет в указанном кодексе следующие виды преступлений против общественной безопасности и порядка:

- хулиганство;
- незаконное изготовление, хранение, покупка и сбыт оружия и взрывчатых веществ;
- привлечение несовершеннолетних к участию в преступлениях и понуждение их к занятию спекуляцией, проституцией, нищенством;

¹ Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия: Высочайше утверждено императором Александром III 14 августа 1881 г. / Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. – СПб., 1885. Т. 1. Ст. 550.

² Постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 12 декабря 1919 г. «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/>.

³ Уголовный кодекс РСФСР: утверждён Постановлением ВЦИК РСФСР от 1 июня 1922 г. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁴ Уголовный кодекс РСФСР: принят 2 сессией ВЦИК РСФСР XII созыва, введён в действие Постановлением ВЦИК РСФСР от 22 ноября 1926 г. Гл. VIII. Нарушение правил, охраняющих народное здравие, общественную безопасность и порядок. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

- нарушение правил о паспортах;
- самоуправство;
- незаконное ношение ордена, медали или нагрудного знака, продажа или передача в виде подарка другому лицу ордена, медали или нагрудного знака;
- преступные нарушения действующих на транспорте правил об охране порядка и безопасности движения, а также санитарных и противопожарных правил;
- нарушение правил производства работ в строительстве, в горной промышленности и во взрывоопасных цехах⁵.

Дальнейшее уточнение состава преступлений против общественной безопасности даёт Уголовный кодекс РСФСР 1960 года. При этом общественная безопасность в названной соответствующей главы перемещается на первое место⁶.

Юридический энциклопедический словарь (1984 г.) даёт развёрнутую характеристику общественной безопасности, определяя её как «систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий»⁷.

Распад СССР, новое конституционное устройство государства вызвали к жизни необходимость очередного пересмотра всей системы отечественного права. Это нашло своё отражение и в научных дискуссиях по проблемам обеспечения общественной безопасности в стране, начиная с понятийных категорий.

А.П. Алехин и соавторы (1996 г.) определяют общественную безопасность как систему отношений, которые складываются в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровья граждан и их имущества⁸.

Б.П. Кондрашов (1998 г.) представляет общественную безопасность как социально-правовую категорию и сформировавшуюся систему общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется государством и обществом⁹.

В.В. Гуцин (1998 г.), апеллируя к конституционным ценностям человека, его прав и свобод, предлагает определять общественную безопасность как социальную безопасность, используя эти термины как синонимы¹⁰.

В. Лукьянов (2001 г.) полагает, что общественная безопасность – это состояние реальной действительности, исключающее возможность причинения вреда жизни, здоровью людей, имуществу и живой природе, поскольку оно контролируется разумной волей человека, руководствующегося в своих действиях соответствующими правилами и нормами¹¹.

⁵ Гришаев П.И. Советское уголовное право: Преступления против общественной безопасности и порядка. Часть особенная. Вып. 10 / под общ. ред. А.Н. Васильева. – М., 1959. – 40 с.

⁶ Уголовный кодекс РСФСР: утверждён Верховным Советом РСФСР 26 октября 1960 г. Гл. 10. Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁷ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 204.

⁸ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. С. 559.

⁹ Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. С. 16.

¹⁰ Гуцин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998.

¹¹ Лукьянов В. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 55-56.

Авторы учебника по административному праву (2001 г.) видят в общественной безопасности систему «общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для людей и общества в целом, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо по другим чрезвычайным обстоятельствам социального или техногенного характера»¹².

Концепция развития Службы общественной безопасности МВД России (2002 г.) определяла общественную безопасность как «состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, вызванных криминогенной ситуацией в Российской Федерации, а также чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями»¹³.

А.М. Воронов (2004 г.), определяет общественную безопасность как «правовое состояние защищённости личности и общества от факторов, создающих потенциальную и реальную опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства, выраженных, в частности, в общественно опасных действиях (бездействии) и охраняемых системой норм административного, информационного, уголовного, экологического и других отраслей права»¹⁴.

А.И. Сапожников (2006 г.) представляет общественную безопасность как социально-правовое явление, под которым понимается «совокупность общественных отношений, регулируемых системой юридических норм в целях предотвращения, локализации и ликвидации условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность жизненно важным интересам граждан и обществу в целом»¹⁵.

Определяя общественную безопасность как общенаучную и правовую категорию, А.М. Воронов (2006 г.) формулирует концептуальные основы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации¹⁶.

Б.Ф. Калачёв, П.Н. Кобец (2006 г.) видят в общественной безопасности «отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью нанесения ущерба жизненно важным интересам личности, общества и государства от опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных ситуаций, вызванных социальными конфликтами, неконтролируемой миграцией, стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными особыми обстоятельствами»¹⁷.

И.И. Бондаревский (2006 г.) ищет связь между понятием и содержанием общественной безопасности¹⁸.

¹² Административное право: учебник / под общ. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2001. С. 689.

¹³ Концепция развития Службы общественной безопасности МВД России: утверждена приказом МВД России от 15 марта 2002 г. № 240. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹⁴ Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения и организации управления. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 35.

¹⁵ Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 196 с.

¹⁶ Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – 224 с.

¹⁷ Калачёв Б.Ф., Кобец П.Н. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 37.

¹⁸ Бондаревский И.И. О понятии и содержании общественной безопасности // Философия социальных коммуникаций. 2006. № 1. С. 35-39.

А.В. Дёмин (2007 г.) исследует теоретико-методологические аспекты общественной безопасности¹⁹.

А.В. Жаглин (2007 г.) видит в общественной безопасности и социальное явление, и элемент системы национальной безопасности²⁰.

И.В. Дёмин (2008 г.), рассуждая о научных основах обеспечения общественной безопасности в современной России, задаётся вопросом о возможности замены понятия «национальная безопасность» понятием «общественная безопасность»²¹.

И.Б. Кардашова (2008 г.) полагает недопустимым характеризовать общественную безопасность как стабильность, обосновывая это утверждение тем, что стабильность и общественная безопасность являются условиями развития государства. Обеспечение стабильной внешней и внутренней среды для государства, полагает автор, неотделимо от уровня обеспечения общественной безопасности. Если государство, считает автор, может ощущать себя в безопасности и в период нестабильности или активных перемен, то общественную безопасность следует рассматривать как её системное свойство, позволяющее развиваться и процветать в условиях опасностей и угроз. Автор настаивает на необходимости теоретической разработки понятия общественной безопасности как методологической основы для решения правовых, организационных, правоприменительных и иных мер²².

М.И. Агалабаев (2009 г.) видит в общественной безопасности и способах её обеспечения одну из сложнейших теоретико-прикладных проблем современности²³.

Общее определение термина формулирует С.И. Гирько (2009 г.): «общественная безопасность есть защищённость общества от внутренних и внешних угроз»²⁴. Общественная безопасность, по мнению автора, входит в систему основных общегосударственных мер по защите жизни и здоровья, прав и свобод граждан, законных интересов предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений. Автор видит в общественной безопасности исключительно важную теоретическую и практическую проблему, от решения которой напрямую зависит, в том числе, и определение стратегии правоохранительной деятельности по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации.

Если В.А. Цымбал (2010 г.) ищет подходы к определению *содержания* общественной безопасности²⁵, то Б.Т. Хамхоев (2010 г.) исследует генезис формирования её сущности²⁶.

Опираясь на исследования отечественных учёных 60-80-х годов прошлого столетия (М.И. Еропкин, Л.Л. Попов, И.И. Веремеенко), А.Г. Коротких (2011 г.) приходит

¹⁹ Дёмин А.В. Общественная безопасность: теоретико-методологические аспекты // Юридический мир. 2007. № 6. С. 35-39.

²⁰ Жаглин А.В. Общественная безопасность как социальное явление и элемент системы национальной безопасности // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 1. С. 31-34.

²¹ Дёмин И.В. Научность основ обеспечения общественной безопасности // Закон и право. 2008. № 3. С. 36-37.

²² Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 27-30.

²³ Агалабаев М.И. Методология становления и развития теории общественной безопасности // Российский следователь. 2009. № 18. С. 36-40.

²⁴ Гирько С.И. Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 16-18.

²⁵ Цымбал В.А. О подходах к определению содержания общественной безопасности // Современное право. 2010. № 5. С. 26-28.

²⁶ Хамхоев Б.Т. Генезис формирования понятия сущности общественной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 8. С. 176-183.

к выводу о необходимости понимания общественной безопасности в широкой и узкой трактовках²⁷.

В общем широком понимании общественная безопасность определяется автором как «состояние защищённости личности и общества от совокупности угроз противоправного, техногенного, природного, космического, экологического и иного характера различными по своему характеру и значимости мерами».

Узкая трактовка определяет общественную безопасность как «состояние защищённости жизни и здоровья граждан, интересов общества от противоправных посягательств на улицах, стадионах, парках, скверах, всех видах общественного транспорта, культурных, образовательных, религиозных, учреждениях и иных общественных местах правовыми, организационными, инженерно-техническими, воспитательными, принудительными и иными мерами на законных основаниях».

К.А. Краснова, Э.Т. Сибатуллина (2011 г.), отмечая многоаспектный характер общественной безопасности, определяют её как совокупность общественных отношений, создающую нормальные безопасные условия общественной жизни²⁸.

Б.Т. Хамхоев (2011 г.), анализируя проблемы, связанные с определением термина, настаивает на необходимости его нормативного закрепления, полагает, что общественная безопасность включает в себя безопасность государства и безопасность личности²⁹, формулирует проблему определения общественной безопасности на региональном уровне³⁰. Автор не видит различия между общественной безопасностью и безопасностью общества.

Н.А. Босхамджиева (2012 г.) усматривает в общественной безопасности, с одной стороны, социально-правовую категорию³¹, а с другой – объект административно-правового обеспечения³².

Профессор Р.А. Журавлев (2012 г.)³³ выделяет основные *объекты* общественной безопасности. В состав указанных объектов автор включает:

- личность: её права и свободы, её жизненно важные интересы, удовлетворение которых обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности в обществе;
- общество: его материальные и духовные ценности, обеспечивающие социальную и общественную стабильность;
- широкий круг источников угроз общественной безопасности, включая выделенные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года³⁴.

²⁷ Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 3. С. 37-42.

²⁸ Краснова К.А., Сибатуллина Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3. С. 6-9.

²⁹ Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 40-42.

³⁰ Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности на региональном уровне // Проблемы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 346-347.

³¹ Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как социально-правовая категория // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 33-35.

³² Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51-57.

³³ Журавлев Р.А. Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Российский следователь. 2012. № 9. С. 44-47.

³⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».

На основании выделенной предметной сферы автор даёт своё определение общественной безопасности как «состояния защищённости жизненно важных интересов, безопасности личности, общества от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить реализацию прав человека, достойное качество жизни граждан, развитие духовных ценностей общества, социальную и общественную стабильность».

Н.Н. Бугера и М.А. Бугера (2013 г.) определяют общественную безопасность как социально-правовое явление³⁵.

В.Н. Конин (2013 г.) видит в общественной безопасности направление деятельности российской полиции³⁶.

Ряд исследований посвящён изучению сущности и соотношения близких, однокоренных понятий: «безопасность», «общественная безопасность», «общественный порядок», «национальная безопасность».

А.Г. Коротких (2011 г.) акцентирует внимание на соотношении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность»³⁷.

Из анализа, выполненного автором, следует, что в советские времена, наряду с проблемами общественной безопасности³⁸, внимание государства и общества концентрировалось на проблемах общественного порядка и его обеспечения, что подтверждается и соответствующей библиографией³⁹.

И.И. Веремеенко (1982 г.) определял общественный порядок как порядок, регулирующий отношения между членами общества. При этом каждый член общества обязан соблюдать правила, закреплённые как в нормах права, так и в нормах морали⁴⁰.

М.И. Еропкин и Л.Л. Попов (1973 г.) давали более развёрнутое определение: «общественный порядок в Советском государстве – это результат соблюдения людьми установленных в государстве правил, это определённая система общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения социальных норм (права, морали, правил социалистического общежития, обычаев), регулирующих поведение людей в общественных местах, это – результат закрепления социальными нормами фактических отношений, которые развиваются в процессе общения людей»⁴¹.

Если отбросить неизбежные для того времени идеологемы, данное определение вполне применимо и к нынешним временам.

³⁵ Бугера Н.Н., Бугера М.А. Общественная безопасность как социально-правовое явление / Уголовно-правовые и уголовно-процессуальные средства обеспечения безопасности участников судопроизводства: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции (Волгоград, 25-26 июня 2013 г.). – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2013. С. 18-23.

³⁶ Конин В.Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности российской полиции // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 63-64.

³⁷ Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 3. С. 37-42.

³⁸ Гришаев П.В. Преступления против общественной безопасности. – М.: Экзамен, 1959.

³⁹ См., напр.: Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Л.: Лениздат, 1973. – 328 с.; Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 22-29.

⁴⁰ Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 22-29.

⁴¹ Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Л.: Лениздат, 1973. С. 7.

Оба понятия остаются в ходу, в том числе в юридическом обороте, и в настоящее время⁴². При этом современное общественное сознание, согласно результатам социологического исследования⁴³, обострённо воспринимает именно проблемы общественного порядка.

М.И. Еропкин характеризует как «наиважнейшую» роль общественных организаций в сфере охраны порядка, определяет её как «общественно необходимую функцию, осуществляемую общественными организациями хотя и в контакте с государственными органами, но самостоятельно, а не в качестве вспомогательных органов», полагает необходимым законодательное закрепление форм участия трудящихся в охране общественного порядка⁴⁴, предвосхищая принятие соответствующего закона⁴⁵. Добровольные народные дружины по охране общественного порядка стали одной из массовых организационных форм объединения граждан, способствующих осуществлению предусмотренной статьёй 65 Конституции (Основного закона) СССР от 1977 года⁴⁶ обязанности быть непримиримыми к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка⁴⁷.

В условиях отсутствия нормативной дефиниции А.Г. Коротких формулирует определения, заслуживающие внимания:

- общественный порядок – это совокупность общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения всеми гражданами правовых, моральных, религиозных политических, корпоративных, семейных и иных норм, а также обычаев и традиций;

- охрана общественного порядка состоит из деятельности полиции, других правоохранительных органов, самих граждан и их специализированных объединений по обеспечению общественных отношений, регулируемых всей совокупностью социальных норм⁴⁸.

Определяя общественный порядок и общественную безопасность как самостоятельные правовые категории, А.Г. Коротких указывает: использование этих понятий в

⁴² См., напр.: Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – 303 с.; Зубач А.В. Соотношение понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» / Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: межвузовский сборник научных трудов адъюнктов и соискателей. – М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 54-57; Прокопов Ю.В. Понятия «общественный порядок», «правопорядок» и «общественная безопасность» и их соотношение в теории государства и права и в российском законодательстве // Мир юридической науки. 2009. № 3. С. 9-15; Сухачев И.Ю. О соотношении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2010. № 4. С. 8-12; Боер В.М., Шамрай В.Н. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Бизнес в законе. 2012. № 3. С. 161-164.

⁴³ Коротких А.Г. Указ. раб. С. 37-42.

⁴⁴ Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юридическая литература, 1965. С. 179, 186.

⁴⁵ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 мая 1974 г. «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка»: утверждён Законом СССР от 26 июля 1974 г. // Ведомости ВС СССР. 1974. № 31. Ст. 470.

⁴⁶ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.

⁴⁷ Евсеев Е.А. Правовой статус добровольных народных дружин РСФСР в конце 50-х – конце 1980-х гг. // Вестник Кемеровского госуниверситета. 2013. Т. 3. № 2 (54). С. 211-215.

⁴⁸ Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 3. С. 37-42.

правотворчестве и правоохранительной практике должно учитывать особенности, специфику методов обеспечения каждой из этих категорий.

Н.А. Босхамджиева и И.Б. Кардашова исследуют соотношение категорий «безопасность», «национальная безопасность», «общественная безопасность» и «общественный порядок»⁴⁹.

14 ноября 2013 года Президент Российской Федерации утвердил Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации⁵⁰.

Концепция (п. 4) определяет общественную безопасность как *состояние защищённости 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.*

Из нормативного определения вытекает объектный состав общественной безопасности, а также основные направления её обеспечения.

В качестве *объектов* обеспечения общественной безопасности Концепция называет, во-первых, человека и гражданина, во-вторых, материальные и духовные ценности общества.

Основные направления (векторы) обеспечения общественной безопасности согласно Концепции, это:

- 1) преступные и иные противоправные посягательства в отношении объектов общественной безопасности;
- 2) проблемы социальных и межнациональных конфликтов;
- 3) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Таким образом, Концепция существенным образом сужает притязания науки как по объектному составу, так и по направлениям обеспечения общественной безопасности.

Концепция (п. 6), помимо базового, формулирует также пять определений иных терминов, которые Концепция включает в состав основных: 1) угроза общественной безопасности; 2) обеспечение общественной безопасности; 3) система обеспечения общественной безопасности; 4) государственная система мониторинга состояния общественной безопасности; 5) средства обеспечения общественной безопасности.

Угрозу общественной безопасности Концепция определяет как прямую или косвенную возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества.

Обеспечение общественной безопасности определяется как реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Система обеспечения общественной безопасности согласно Концепции, включает в себя силы и средства обеспечения общественной безопасности.

⁴⁹ Босхамджиева Н.А., Кардашова И.Б. О соотношении категорий «безопасность», «национальная безопасность», «общественная безопасность», «общественный порядок» // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы Международной научно-практической конференции. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 72-74.

⁵⁰ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

Государственная система мониторинга состояния общественной безопасности в соответствии с Концепцией представляет собой единую межведомственную многоуровневую автоматизированную информационную систему наблюдения за состоянием общественной безопасности. Система предназначена для выявления, прогнозирования и оценки угроз общественной безопасности, оценки эффективности государственной политики, проводимой в сфере обеспечения общественной безопасности, а также для формулирования предложений по совершенствованию состояния общественной безопасности.

Средства обеспечения общественной безопасности – это технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые и организационные средства, включая телекоммуникационные каналы и автоматизированные системы управления процессами. Совокупность указанных средств используется для сбора, формирования, обработки, передачи или приёма информации о состоянии общественной безопасности и мерах по её укреплению. Определяя средства обеспечения общественной безопасности, Концепция, к сожалению, не определяет состава и полномочий *сил* обеспечения общественной безопасности. По-видимому, и эту задачу должен бы решить предлагаемый, но не принятый федеральный закон «Об общественной безопасности»⁵¹.

Утверждение Концепции стало поворотным моментом в научных дискуссиях относительно всего спектра проблем, связанных с теорией и практикой обеспечения общественной безопасности в стране.

Профессор А.В. Ростокинский (2014 г.) достаточно аргументированно критикует Концепцию за повторение «прежних политико-пропагандистских клише» и «неадекватную расстановку приоритетов среди наличных угроз общественной безопасности»⁵².

Появились работы, сопоставляющие нормативное определение понятия общественной безопасности, формулируемое Концепцией, и научные определения.

По мнению М.А. Камилова, Концепция абсолютно правильно исключает из содержания определения состояние защищённости государства, институтов государства, так как это позволяет выделить – индивидуализировать – общественную безопасность как вид национальной безопасности⁵³.

Е.Г. Федотова (2014 г.) предлагает под общественной безопасностью понимать «безопасность всех в совокупности общественных интересов и общественных отношений, в том числе тех, которые не являются правоотношениями»⁵⁴.

Исходя из формулируемого определения, автор определяет *цель* обеспечения общественной безопасности, которая заключается в выявлении, устранении и предупреждении угроз, способных нанести ущерб общественным интересам, соответствующим общественным отношениям во всех сферах и *предмет* обеспечения общественной безопасности, каковым автор объявляет население конкретного государства, общности, группы населения (по территориальным, национальным, культурным, социальным, профессиональным и иным критериям), общественные институты, организации.

⁵¹ Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51-57.

⁵² Ростокинский А.В. Неудобные вопросы авторам Концепции общественной безопасности в Российской Федерации // Российский следователь. 2014. № 6. С. 40-43.

⁵³ Камилов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 775-778.

⁵⁴ Федотова Е.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 2-5.

С последним утверждением согласиться невозможно. Население, его общности и группы являются *объектом*, но не предметом обеспечения общественной безопасности. *Предметная сфера* обеспечения общественной безопасности – это основные направления (векторы) деятельности правоохранительных органов и институтов гражданского общества в сфере обеспечения общественной безопасности.

Концепция общественной безопасности (п. 5) называет основные направления (векторы) деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности: борьба с преступностью; профилактика социальных и межнациональных конфликтов; предупреждение, ликвидация и (или) минимизация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; совершенствование государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности; развитие международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а также в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий.

Указанные направления деятельности в своей совокупности формируют *структуру* общественной безопасности в Российской Федерации.

Основываясь на результатах анализа точек зрения различных авторов и определений Концепции, Е.Г. Федотова приходит к выводу о том, что обеспечение общественной безопасности является более широким понятием, чем понятие безопасности государства. Автор аргументирует свою позицию тем, что обеспечение общественной безопасности предполагает развитие международных отношений как суверенных государств, так и иных субъектов, в том числе в рамках международных неправительственных организаций⁵⁵.

Д.В. Ирошников и Л.Ю. Ларина полагают оправданным объединение государственной и общественной безопасности в трактовке Стратегии национальной безопасности, предлагают с учётом такого объединения перестроить структуру Уголовного кодекса Российской Федерации⁵⁶.

А.В. Степанов на основе анализа научных и нормативного определений термина предлагает авторский вариант, согласно которому общественная безопасность понимается как «государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению состояния защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз в различных областях общественной жизни (социальной и межнациональной, правоохранительной, пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности)»⁵⁷.

⁵⁵ Федотова Е.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 2-5.

⁵⁶ Ирошников Д.В., Ларина Л.Ю. К вопросу о государственной и общественной безопасности как объекте уголовно-правовой охраны // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2014. № 2. С. 81-88.

⁵⁷ Степанов А.В. Общественная безопасность: теоретико-правовой анализ // Вестник Прикамского социального института. Серия Правоведение. 2015. № 1 (69). С. 8-17.

1.2. Угрозы общественной безопасности

Попытки уяснения источников угроз общественной безопасности и общественному порядку предпринимались ещё в советские времена, они продолжались вплоть до утверждения Концепции общественной безопасности в Российской Федерации.

В 20-30-е годы прошлого столетия согласно действовавшей политической доктрине основная угроза общественному порядку и общественной безопасности исходила от подавляемого пролетариатом класса эксплуататоров⁵⁸. Наряду с этой угрозой советское государство налаживало борьбу с преступностью⁵⁹.

В годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) основные угрозы общественному порядку и общественной безопасности, помимо военных действий, несла подрывная деятельность спецслужб фашистской Германии⁶⁰.

В первое десятилетие после Великой Отечественной войны основные угрозы общественному порядку и общественной безопасности несли бандитизм и вооружённое националистическое подполье на Западной Украине, в Западной Белоруссии и Прибалтике⁶¹.

Успехи в борьбе с бандитизмом и вооружённым националистическим подпольем позволили в последующие десятилетия – вплоть до распада СССР – сосредоточить внимание на проблемах совершенствования работы по охране правопорядка и усилению борьбы с правонарушителями⁶², укрепления общественного порядка в масштабах всей страны, в том числе путём широкого вовлечения рядовых граждан, трудящихся в охрану общественного порядка⁶³ и осуществление народного контроля всех сторон жизни общества, включая деятельность государственного аппарата⁶⁴.

Распаду СССР предшествовал масштабный системный кризис в политике и экономике страны. Возникли острейшие угрозы не только общественной безопасности, но также суверенитету и территориальной целостности страны.

⁵⁸ См., напр.: Ленин В.И. Две тактики социал-демократии в демократической революции / Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – М.: Издательство политической литературы, 1979. Т. 11. С. 1-113; Сталин И.В. Вопросы ленинизма / Сталин И.В. Сочинения. – М.: Издательство политической литературы, 1947. Т. 6. С. 69-188; Еропкин М.И. В.И. Ленин об охране общественного порядка в советском государстве / Труды Высшей школы МВД СССР. – М.: НИИРИО МВД СССР, 1970, Вып. 27. С. 165-170.

⁵⁹ См., напр.: Декрет ВЦИК и СНК от 1 июня 1921 г. «О мерах борьбы с хищениями из государственных складов и должностными преступлениями, способствующими хищениям». – URL: <http://www.skladzakonov.narod.ru>.

⁶⁰ См., напр.: Борьба советских органов государственной безопасности с подрывной деятельностью спецслужб фашистской Германии в годы Великой Отечественной войны: сборник материалов научно-теорет. конф. – М., 1977.

⁶¹ НКВД – МВД СССР в борьбе с бандитизмом и вооружённым националистическим подпольем на Западной Украине, в Западной Белоруссии и Прибалтике (1939-1956): сборник документов / сост. Н.И. Владимирцев, А.И. Кокурин. – М.: Объединённая редакция МВД России, 2008. – 640 с.

⁶² Постановление ЦК КПСС от 2 августа 1979 г. «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушителями» // Коммунист. 1979. № 14.

⁶³ Еропкин М.И. XXI съезд КПСС о дальнейшем расширении участия трудящихся в охране общественного порядка (Организация и первый опыт деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка): материалы научно-теоретической конференции по вопросам дальнейшего укрепления общественного порядка в стране в свете решений XXI съезда КПСС (1-2 июля 1959 г.). – М.: ВШ МВД СССР, 1959. С. 29-49.

⁶⁴ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

«Крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века. Для российского же народа оно стало настоящей драмой. Десятки миллионов наших сограждан и соотечественников оказались за пределами российской территории. Эпидемия распада к тому же перекинулась на саму Россию.

Накопления граждан были обесценены, старые идеалы разрушены, многие учреждения распущены или реформировались на скорую руку. Целостность страны оказалась нарушена террористической интервенцией и последовавшей хасавюртовской капитуляцией. Олигархические группировки, обладая неограниченным контролем над информационными потоками, обслуживали исключительно собственные корпоративные интересы. Массовая бедность стала восприниматься как норма. И все это происходило на фоне тяжелейшего экономического спада, нестабильных финансов, паралича социальной сферы»⁶⁵.

Серьёзнейшей угрозой общественной безопасности последнего десятилетия XX века стал фактический распад кадрового состава российской милиции как в центре, так и на местах – в субъектах Российской Федерации, как следствие – небывалый всплеск преступности.

В современной России А.М. Воронов (2006 г.) обнаруживает проявления угроз общественной безопасности в самых различных сферах – в политике, в системе управления государственно-властных полномочий, в структуре административного управления, в социально-экономической сфере, в сфере здравоохранения, науки, образования и культуры, организации производства и коммуникационных связей, экологии, правопорядка и т.д.⁶⁶.

М.И. Агабалаев (2009 г.) в составе угроз общественной безопасности Российской Федерации называет вооружённые межнациональные конфликты, террористические акции, рост преступных посягательств, обострение внешнеполитической обстановки⁶⁷.

В.Н. Конин (2013 г.) выделяет основные факторы, оказывающие негативное влияние на состояние общественной безопасности. В числе этих факторов:

- экономическая нестабильность;
- межнациональные и религиозные конфликты;
- криминализация общества;
- эскалация насилия и жестокости;
- политический экстремизм и терроризм;
- коррупция в органах власти;
- разрушение привычных для россиян ценностных ориентиров, стереотипов поведения, норм морали и нравственности;
- износ средств производства и технологического оборудования, обуславливающий аварии, катастрофы;
- экологические бедствия;
- дорожно-транспортные происшествия;
- использование информационных технологий в целях дезориентации и дестабилизации общества;

⁶⁵ Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль, 25 апреля 2005 г. – URL: <http://www.kremlin.ru/>.

⁶⁶ Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 39-54.

⁶⁷ Агабалаев М.И. Национальные интересы и угрозы общественной безопасности Российской Федерации // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 54-58.

- рост наркомании⁶⁸.

В.М. Боер, В.Н. Шамрай (2012 г.) включают в перечень источников угроз общественной безопасности связанную с повышенной опасностью для окружающих деятельность должностных лиц или граждан⁶⁹.

Официальные концептуальные акты постсоветского периода отражают энергичную динамику изменений структуры угроз общественной безопасности в современной России.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации⁷⁰ в числе угроз общественной безопасности называет этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, неконтролируемую миграцию, угрозу криминализации общественных отношений. Указанные факторы в их совокупности способствуют усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создают условия для возникновения конфликтов.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года⁷¹ в качестве источников угроз государственной и общественной безопасности определяла:

- разведывательную и иную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

- деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленную на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путём применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических веществ;

- экстремистскую деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране;

- деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанную с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ;

- сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией.

Утверждение в 2013 году Концепции общественной безопасности в Российской Федерации стало важным этапом в понимании основных источников угроз общественной безопасности.

⁶⁸ Конин В.Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности российской полиции // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 63-64.

⁶⁹ Боер В.М., Шамрай В.Н. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Социология и право. 2012. № 1. С. 161-164.

⁷⁰ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/>.

⁷¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».

Анализ перечня и содержания угроз обществу и общественной безопасности, формулируемых Концепцией общественной безопасности, позволяет условно классифицировать их в следующие три группы по природе угроз: а) угрозы криминального характера; б) угрозы социального характера и в) угрозы природного и техногенного характера.

К угрозам криминального характера следует отнести:

- преступность, в том числе экстремистскую деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, распространение экстремистских настроений среди молодёжи;

- расширение географии террористической деятельности на территории страны;

- увеличение количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- появление новых видов угроз криминального характера.

Угрозы социального характера включают в себя:

- массовое злоупотребление алкогольной продукцией, а также немедицинское потребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, рост числа административных правонарушений, совершаемых в состоянии алкогольного или наркотического опьянения на транспорте и в области дорожного движения;

- расширение социальной базы преступности – увеличение количества преступников за счёт беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определённого места жительства, лиц, освобождённых из мест лишения свободы, иностранных граждан или лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, а также лиц, не имеющих постоянного источника дохода;

- незаконную миграцию в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой;

- неблагоприятные тенденции во внутренней миграции, основным вектором которой остаётся переселение мигрантов с востока страны в центр, в том числе в Московский регион;

- высокий уровень распространённости коррупции, устойчивую тенденцию к сращиванию интересов бизнеса и чиновников, включение в коррупционные схемы должностных лиц и представителей бизнеса иностранных государств;

- ухудшение обеспечения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической безопасности.

В состав угроз природного и техногенного характера входят:

- ухудшение технического состояния объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, гидротехнических сооружений, связанное с их износом;

- вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций на ядерно- и радиационно-опасных объектах и опасных производственных объектах;

- риски, обусловленные опасными биологическими и химическими факторами;

- потери от пожаров;

- негативное воздействие вод на население, территорию и объекты экономики в связи с учащением опасных гидрологических явлений в новых климатических условиях и продолжающимся антропогенным освоением территорий;

- сейсмическая опасность.

Концепция констатирует: стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшествия на водных объектах, а также техногенные аварии и террористические акты являются основными причинами возникновения чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для безопасности граждан, экономики страны и, как следствие, для устойчивого развития Российской Федерации.

В целом Концепция (п. 8) характеризует состояние общественной безопасности в Российской Федерации как нестабильное. Несмотря на принимаемые государством и обществом усилия, направленные на борьбу с преступными и иными противоправными посягательствами, предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, необходимый уровень обеспечения общественной безопасности не достигнут.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (п. 11) в России возрождаются традиционные духовно-нравственные ценности. У подрастающего поколения формируется достойное отношение к истории России. Происходит консолидация гражданского общества вокруг общих ценностей, формирующих фундамент государственности, таких как свобода и независимость России, гуманизм, межнациональный мир и согласие, единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семейных и конфессиональных традиций, патриотизм.

На этом фоне проведение Российской Федерацией самостоятельной внешней и внутренней политики вызывает противодействие со стороны США и их союзников, стремящихся сохранить свое доминирование в мировых делах. Реализуемая ими политика сдерживания России предусматривает оказание на неё политического, экономического, военного и информационного давления.

Анализ концептуальных актов позволяет сформулировать некоторые общие выводы. Угрозы безопасности современного российского общества имеют внутреннюю и внешнюю природу. Внутренние угрозы связаны с атомизацией общества, стагнацией экономики, коррупцией, нигилизмом.

Основными причинами атомизации современного общества являются рыночная экономика, воспитывающая в людях обостряющийся потребительский эгоизм, и интервенция информационных технологий, уводящих всё большее число людей в «зазеркалье», оторванный от реальной жизни иллюзорный мир («поколение Google»). Уход от реальной жизни в иллюзорный мир ведёт к деградации умственных способностей человека, его способности адекватно чувствовать, воспринимать и анализировать обстоятельства своей жизни, делать из них правильные, полезные для себя и общества выводы, разумно планировать свою жизнь⁷².

Другая сторона атомизации – утрата гражданами интереса к участию в решении политических и социальных проблем. Индивидуализм, приоритет личных интересов и потребностей над общественными, распространение психологии потребительства ведут к социальной апатии, по сути – к выключению личности из социальных процессов⁷³.

⁷² См., напр.: Шпитцер М. Антимозг: цифровые технологии и мозг – М.: АСТ, 2014. – 183 с.; Сапа А.В. Поколение Z – поколение ФГОС // Инновационные проекты и программы в образовании. 2014. № 2. С. 24-30.

⁷³ Э. ван ден Хааг. И нет меры счастью и отчаянию нашему // Иностранная литература. 1966. № 1. С. 240-242.

Стагнация экономики препятствует росту уровня и качества жизни людей, расширению возможностей их самореализации в производственной, культурной и иных сферах. Такое положение порождает недовольство, способное перерасти в протестные настроения, чреватые социальным взрывом.

Коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ⁷⁴.

К внешним угрозам безопасности российского общества следует отнести усиливающееся влияние чуждой российской традиции западной культуры, целенаправленную информационную войну спецслужб стран Запада против России. Западная культура, давно утратившая благородные традиции гуманизма эпохи Возрождения, фактически порвавшая с религиозной моралью христианства, навязывает свои, в основе своей извращённые «современные ценности» всему остальному миру, включая Россию. Это навязывание обрело форму глобальной информационной войны. Острием этой войны стала возрождающаяся после распада СССР Россия. Цель информационной войны против России – дестабилизация внутривнутриполитической обстановки в стране, попытка организации её дальнейшего распада, в том числе с помощью отечественной «непримиримой оппозиции».

Противодействие внутренним и внешним угрозам безопасности российского общества должно носить комплексный характер и включать меры идеологического, политического, организационного, социально-экономического, правового, информационного характера. Во многом эти меры совпадают с мерами обеспечения безопасности личности. В состав указанных мер входит и обеспечение общественной безопасности.

1.3. Стратегические национальные приоритеты в сфере общественной безопасности

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации⁷⁵ стратегическими национальными приоритетами называет важнейшие направления обеспечения национальной безопасности.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации⁷⁶ определяет обеспечение общественной безопасности в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации.

Предметная сфера общественной безопасности, понимаемая как основные векторы, направления деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности, согласно Концепции (п. 5) включает в себя:

- противодействие преступности и иным противоправным посягательствам;

⁷⁴ Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/1158>.

⁷⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁶ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. П. 5 // СПС «КонсультантПлюс».

- профилактику социальных и межнациональных конфликтов;
- предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- совершенствование государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности;
- развитие международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а также в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий.

Концепция (раздел III) формулирует цели, задачи и принципы обеспечения общественной безопасности.

Целями обеспечения общественной безопасности согласно Концепции (п. 25) являются:

- достижение и поддержание необходимого уровня защищённости прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера;
- повышение уровня защищённости населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от террористических угроз;
- сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе.

В качестве приоритетной Концепция общественной безопасности (п. 26) называет задачу защиты жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина. В состав *иных* задач обеспечения общественной безопасности Концепция включает:

- 1) выявление и нейтрализацию источников угроз общественной безопасности;
- 2) оценку состояния общественной безопасности, прогнозирование её развития, информирование руководства страны, государственных органов, общественности и населения о положении дел в данной области;
- 3) принятие и сопровождение комплексных целевых программ, направленных на обеспечение общественной безопасности, в том числе федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 4) постоянное совершенствование и поддержание в достаточной степени готовности сил и средств обеспечения общественной безопасности, в том числе системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации;
- 5) превентивную защиту материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера, защиту прав и законных интересов российских граждан за рубежом, укрепление режима безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического, атомно-энергетического и лесного комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения;
- 6) повышение безопасности дорожного движения, сокращение количества дорожно-транспортных происшествий, влекущих причинение вреда жизни и здоровью граждан, снижение тяжести их последствий;

7) совершенствование профилактических мер по снижению риска террористических актов;

8) защиту населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

9) противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, лечение и реабилитацию наркозависимых граждан;

10) пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;

11) противодействие коррупции;

12) совершенствование механизмов эффективного взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами по вопросам обеспечения общественной безопасности;

13) повышение уровня материального и технического оснащения сил обеспечения общественной безопасности, а также уровня правовой и социальной защищённости их сотрудников.

В состав базовых принципов обеспечения общественной безопасности (их пять) Концепция (п. 27) включает:

- соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- системность и комплексность применения силами обеспечения общественной безопасности политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер по обеспечению общественной безопасности;
- приоритет профилактических мер по обеспечению общественной безопасности;
- взаимодействие сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях комплексного и своевременного реагирования на угрозы общественной безопасности.

1.4. Безопасность общества и общественная безопасность: соотношение понятий

Ранее (см. раздел 1.1) мы достаточно обстоятельно исследовали происхождение и введение в юридический оборот термина «общественная безопасность». Ретроспективный анализ позволил выстроить хронологию формирования представлений о сущности общественной безопасности.

В то же время приходится констатировать, что практически за пределами внимания исследователей остаются понятие *безопасности общества*, а также соотношение этих двух понятий. Между тем осмысление этих понятий в их соотношении должно стать необходимым элементом теории общественной безопасности.

Формально-логический подход позволяет определить безопасность общества как состояние его защищённости от внутренних и внешних угроз⁷⁷. Общество, таким образом, является объектом, нуждающимся в обеспечении его безопасности, защите от внутренних и внешних угроз.

Однако что же следует понимать под термином «общество»?

Наиболее общее толкование определяет общество как совокупность людей, объединённых исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности⁷⁸.

Общество – это среда, которая сопровождает каждого от рождения до кончины, в которой живёт и развивается, приспосабливается к жизни каждый человек. Общество определяют также как социокультурную систему – систему, в которой человек взаимодействует с другими людьми, миром природы и рукотворным миром – миром вещей, фундаментальных общественных ценностей, идей, знаний, верований – всего того, что выделяет человека из мира животных. Социокультурная система способствует *социализации* человека – усвоению им общепринятых правил поведения и выстраиванию собственной жизни в соответствии с этими правилами.

Общество, социум – это «многоэтажная» конструкция, в основании которой находится первичная ячейка общества – семья. Семья – элемент социума, в котором связи её членов наиболее крепки и устойчивы в силу кровного родства и духовной близости. В семье выстраиваются иерархия поколений, распределение обязанностей между её членами, происходит передача жизненного опыта от старших членов семьи младшим. Дети усваивают первичные социальные ценности как правила должного поведения, сталкиваются с первыми проблемами, в том числе связанными с обеспечением личной безопасности.

Следующий «этаж» социума – это население (посёлка, села, города). Посёлок, село, город – это малая родина, с которой человека связывают воспоминания детства, сохранившаяся с детства дружба, любовь к красотам и достопримечательностям родного края, нередко – любовь и уже собственная семья как плод этой любви. Психологически связи между жителями посёлка, села, города тем слабее, чем больше численность их населения. Однако их объединяет общее желание найти себе применение на родине, сделать её ещё более прекрасной и комфортной для жизни.

Следующий «этаж» – население всей страны, то есть совокупность людей, проживающих (и находящихся) на территории Российской Федерации. Здесь объединяющим началом для членов общества выступает патриотизм, гордость за свою «большую» Родину. Мерилом патриотизма каждого является стремление внести свой вклад в развитие родного края и страны в целом, готовность встать на защиту Отечества в его трудную минуту.

Современное российское общество определяют как *транзитивное* общество, то есть общество, находящееся в переходном состоянии.

Если политическая система, структура органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации после распада СССР установились сравнительно быстро, то изменения в общественном сознании и, соответственно, в психологии общества происходят гораздо более медленными темпами, что и определяет транзитивный, то есть переходный его характер.

⁷⁷ Гирько С.И. Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 16-18.

⁷⁸ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: АЗЪ, 1995. С. 432.

Транзитивные сообщества характеризуют особенности, связанные с их «догоняющим характером»⁷⁹: высокая интенсивность их развития, активное внедрение инноваций во всех сферах общественного бытия⁸⁰, формирование новой философии⁸¹ и ценностей этого бытия⁸², закрепляемых в нормах права, и, одновременно, широкий спектр проблем социальных взаимодействий⁸³. В таких сообществах изменяется система и структура политической власти⁸⁴, возрастают риски человеческого развития, которые становятся факторами уязвимости общества⁸⁵. Усложняется гражданская социализация молодёжи⁸⁶. Меняется спектр, возникают новые угрозы безопасности общества⁸⁷.

Состояние общественной безопасности в современном российском обществе согласно представлениям, развиваемым В.А. Бондаревым и А.И. Стребковым⁸⁸, определяется структурой и напряжённостью присущих ему внутренних конфликтов, порождаемых частной собственностью и рыночными отношениями. В основе этих конфликтов лежит неизбежное для рыночной экономики принуждение к бедности основной части населения и сдерживание социума от социальных потрясений⁸⁹. Государство при этом готово использовать арсенал принадлежащих ему средств (политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных), для того чтобы умерить конфликт в гражданском обществе, который проистекает из борьбы индивидов за собственность.

Наконец, общество – это ещё и глобальная категория, это население всей нашей планеты, это *человечество*, безопасность самого существования которого также находится под угрозой. Угрозы безопасности человечества соразмерны ему, они глобальны, и, как и угрозы общественной безопасности (см. раздел 1.2), имеют внутреннюю и внешнюю природу.

⁷⁹ Тимофеев В.А. Фактор темпоральности в репрезентациях транзитивного общества: дис. ... канд. филос. наук. – Ростов-н/Д: РИНХ, 2014. С. 112-129.

⁸⁰ Агранович В.Б. Инновации в транзитивном обществе: социально-философский анализ: дис. ... канд. филос. н. – М., 2007. – 147 с.

⁸¹ Тюгашев Е.А. Философия и право в транзитивном обществе: гендерная перспектива / Социальные взаимодействия в транзитивном обществе: сборник научных трудов. – Новосибирск: НГАЭиУ, 2001. С. 15-25.

⁸² Булыгина А.А. Ценности транзитивного российского общества / Проблемы социальных взаимодействий в транзитивном обществе. – Новосибирск: НГАЭиУ, 1999. С. 27.

⁸³ Удальцова М.В. Транзитивное общество и его проблемы / Проблемы социальных взаимодействий в транзитивном обществе. – Новосибирск: НГАЭиУ, 1999. С. 3-10.

⁸⁴ Куся А.А. Социально-философский анализ феномена политической власти в транзитивном обществе: дис. ... канд. филос. наук. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2012. – 181 с.

⁸⁵ Удальцова М.В. Риски человеческого развития в современном российском обществе как факторы его уязвимости // Вестник НГУЭУ. 2015. № 2. С. 46-54.

⁸⁶ Красная М.А. Особенности гражданской социализации молодёжи в современном обществе: дис. ... канд. психол. наук. – М.: МГУ, 2015.

⁸⁷ Удальцова М.В. Транзитивность современного российского общества как фактор уязвимости человеческого развития / Дни науки – 2015: сборник трудов VI всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 17-20 марта 2015 г.: в 2 ч. – Новосибирск: Сибирский университет потребительской кооперации, 2015. Ч. 2. С. 212-215.

⁸⁸ Бондарев В.Г., Стребков А.И. Конфликтная парадигма анализа общественной безопасности // Конфликтология. 2016. С. 32-47; Стребков А.И., Бондарев В.А. Социально-политический механизм снижения конфликтного потенциала рынка // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. 2014. № 1. С. 55-64.

⁸⁹ Бондарев В.Г., Давыдов Л.В., Стребков А.И. Социальная политика как механизм принуждения к бедности и сдерживания социума от «социальных потрясений» // Конфликтология. 2012. № 1. С. 87-107.

Потенциал внутренних угроз безопасности человечества в условиях накопления средств массового уничтожения определяется напряжённостью межгосударственных отношений⁹⁰.

Потенциал внешних угроз определяется причинами, не зависящими от человечества – вектором геологических процессов, протекающих в недрах нашей планеты и в её атмосфере, а также космическим окружением, возможностями атаки планеты космическими телами, способными, в зависимости от массы тела, либо уничтожить жизнь на Земле, либо разрушить саму планету.

Из изложенного вытекает, что безопасность общества – это более масштабная категория, чем общественная безопасность. Общественную безопасность следует воспринимать как один из элементов, безусловно, очень важный, безопасности общества. Безопасность общества и общественная безопасность, таким образом, соотносятся как целое и его часть.

Подведём итоги.

1. Общественная безопасность – это:
 - общенаучная и правовая категория⁹¹;
 - одна из сложнейших теоретико-прикладных проблем современности⁹²;
 - исключительно важная теоретическая и практическая проблема⁹³;
 - системное свойство, позволяющее [обществу] развиваться и процветать в условиях опасностей и угроз⁹⁴;
 - система общественных отношений⁹⁵;
 - совокупность общественных отношений, создающая нормальные безопасные условия общественной жизни⁹⁶;
 - государственно-правовой институт⁹⁷;
 - система юридических норм⁹⁸;
 - социально-правовая категория⁹⁹;
 - социальное явление¹⁰⁰;

⁹⁰ Моисеев Н.Н. Быть или не быть... человечеству? – М.: Ульяновский Дом печати, 1999.

⁹¹ Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. – М.: ВНИИ МВД России, 2006.

⁹² Агалабаев М.И. Методология становления и развития теории общественной безопасности // Российский следователь. 2009. № 18. С. 36-40.

⁹³ Гирько С.И. Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 16-18.

⁹⁴ Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 37-30.

⁹⁵ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. – М., 1984. С. 204; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1996. С. 559; Административное право: учебник / под общ. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 2001. С. 689.

⁹⁶ Краснова К.А., Сибатуллина Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3. С. 6-9.

⁹⁷ Степанов А.В. Общественная безопасность: теоретико-правовой анализ // Вестник Прикамского социального института. Серия Правоведение. 2015. № 1 (69). С. 29-37.

⁹⁸ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. – М., 1984. С. 204.

⁹⁹ Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. С. 16, 27.

¹⁰⁰ Жаглин А.В. Общественная безопасность как социальное явление и элемент системы национальной безопасности // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 1. С. 31-34.

- социально-правовое явление¹⁰¹;
 - социальная безопасность¹⁰²;
 - состояние реальной действительности¹⁰³;
 - защищённость общества от внутренних и внешних угроз¹⁰⁴;
 - состояние защищённости личности и общества¹⁰⁵;
 - состояние защищённости человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества¹⁰⁶;
 - состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства¹⁰⁷;
 - безопасность всех в совокупности общественных интересов и общественных отношений¹⁰⁸;
 - правовое состояние защищённости личности и общества¹⁰⁹;
 - состояние защищённости жизни и здоровья граждан, интересов общества от противоправных посягательств¹¹⁰;
 - отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью нанесения ущерба жизненно важным интересам личности, общества и государства¹¹¹;
 - элемент системы национальной безопасности¹¹²;
 - объект административно-правового обеспечения¹¹³;
 - направление деятельности российской полиции¹¹⁴.
2. Общественная безопасность в нормативном понимании – это:
- 1) объектный состав:
 - а) личность (человек и гражданин);
 - б) материальные и духовные ценности общества;

¹⁰¹ Бугера Н.Н., Бугера М.А. Общественная безопасность как социально-правовое явление / Уголовно-правовые и уголовно-процессуальные средства обеспечения безопасности участников судопроизводства: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции (Волгоград, 25-26 июня 2013 г.). – Волгоград: ВА МВД России, 2013. С. 18-23.

¹⁰² Гушин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – 448 с.

¹⁰³ Лукьянов В. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 55-56.

¹⁰⁴ Гирько С.И. Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 16-18.

¹⁰⁵ Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 3. С. 37-42.

¹⁰⁶ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁷ Концепция развития Службы общественной безопасности МВД России: утверждена приказом МВД России от 15 марта 2002 г. № 240. – URL: <http://base.garant.ru/>.

¹⁰⁸ Федотова Е.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 2-5.

¹⁰⁹ Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения и организации управления. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 35.

¹¹⁰ Коротких А.Г. Указ. раб. С. 37-42.

¹¹¹ Калачёв Б.Ф., Кобец П.Н. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 37.

¹¹² Жаглин А.В. Общественная безопасность как социальное явление и элемент системы национальной безопасности // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 1. С. 31-34.

¹¹³ Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51-57.

¹¹⁴ Конин В.Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности российской полиции // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 63-64.

2) направления (векторы) обеспечения:

а) преступные и иные противоправные посягательства в отношении объектов общественной безопасности;

б) проблемы социальных и межнациональных конфликтов;

в) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

3. Наука трактует общественную безопасность расширительно, как комплексное явление общественного бытия современной России, как *ожидания общества* в данной сфере, провозглашаемые устами учёных, тогда как Концепция общественной безопасности трактует данный предмет как сферу *реальных действий* правоохранительных органов, в первую очередь МВД России и МЧС России, во взаимодействии с институтами гражданского общества и социально активными гражданами.

4. Состояние общественной безопасности определяется как интеграл разнонаправленных интересов, представленных в обществе социальных групп и государства. Индикатором общественной безопасности можно в первом приближении считать структуру и масштабы преступности в стране. Обострение противоречий в триаде личность – общество – государство способно привести к разрушению общественной безопасности – социальным взрывам, масштабные примеры которых известны из истории и России, и многих других государств.

1.5. Парадигма общественной безопасности

Понимание сущности общественной безопасности (раздел 1.1) и сущностных угроз общественной безопасности (раздел 1.2) прокладывает дорогу к формулированию парадигмы общественной безопасности.

Для решения этой задачи были бы желательны и полезны, во-первых, нормативно закреплённые индикаторы общественной безопасности, во-вторых, их ранжирование по вкладу в интегральный показатель общественной безопасности. Ни того, ни другого, по крайней мере, в явном виде Концепция общественной безопасности не даёт. Наука, насколько это удалось выяснить, исследует лишь некоторые криминологические аспекты общественной безопасности¹¹⁵.

Стратегия национальной безопасности, в отличие от упомянутой Концепции, даёт перечень основных показателей состояния национальной безопасности. В состав этого перечня входят:

- удовлетворённость граждан степенью защищённости своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств;

- доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах;

- ожидаемая продолжительность жизни;

- валовой внутренний продукт на душу населения;

- децильный коэффициент (соотношение доходов 10 процентов наиболее обеспеченного населения и 10 процентов наименее обеспеченного населения);

- уровень инфляции;

¹¹⁵ Фещенко П.Н. К вопросу о некоторых криминологических аспектах реализации Концепции общественной безопасности // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9 (46). С. 2044-2047.

- уровень безработицы;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру;
- доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам.

Стратегия (п. 16) указывает: перечень основных показателей состояния национальной безопасности может уточняться по результатам его мониторинга.

Конституция Российской Федерации (ст. 2) устанавливает: человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Следуя данной установке, человек, его права и свободы должны быть определены в качестве центрального объекта общественной безопасности. В таком случае в состав индикаторов общественной безопасности в качестве показателей, непосредственно влияющих на безопасность личности, войдут:

- удовлетворённость граждан степенью защищённости своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств;
- ожидаемая продолжительность жизни;
- уровень инфляции;
- уровень безработицы.

Остальные показатели оказывают косвенное влияние на состояние общественной безопасности.

Преступные посягательства на жизнь, здоровье, конституционные права и свободы, личные и имущественные интересы становятся определяющими факторами общественной безопасности.

Поиск универсального способа борьбы с преступностью лучшие умы человечества ведут, по-видимому, с момента осознания преступности как социального зла.

Не прекращаются такие попытки и в настоящее время.

Д.А. Шестаков называет четыре основных парадигмы противодействия преступности:

- 1) психолого-воспитательная – привитие людям системы самоограничений;
- 2) социальная – последовательное разрешение криминогенных противоречий в обществе;
- 3) репрессивная – репрессия в отношении лиц, совершивших преступление;
- 4) реститутивная – обеспечение восстановления положения потерпевшего¹¹⁶.

При всей внешней привлекательности перечисленные парадигмы страдают общим недостатком – претендуя на всеобщность, они, по Малахову, «заслоняют собой конкретное дело и отдельного человека», явление, в котором присутствует субъективный элемент – личность преступника и объективный элемент – социальные условия, которые сделали возможным преступный акт¹¹⁷.

Нормативно закреплённой парадигмой противодействия преступности, как нам представляется, можно считать формулируемые в статье 3 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» основные направления противодействия экстремистской деятельности. Это, во-первых, принятие профилактических мер, и, во-вторых, выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятель-

¹¹⁶ Шестаков Д.А. Криминология: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 242.

¹¹⁷ Малахов И.П. Борьбе с преступностью – научную основу // Правоведение. 1993. № 1. С. 94-101.

ности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц, то есть борьба с преступностью.

Представляется, что законодатель не случайно на первое место поставил именно профилактику преступности, а не борьбу с ней. Именно в профилактике законодатель видит эффективное средство предупреждения преступности.

Подтверждением и развитием данной позиции является принятие Федерального закона «Об основах системы профилактики преступлений и правонарушений в Российской Федерации».

Профилактику правонарушений закон (статья 2) определяет как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

С учётом указанных положений закона «парадигмы» Д.А. Шестакова представляют собой не что иное, как эклектичное смешение мер профилактики преступлений и правонарушений с репрессивными элементами, то есть с борьбой с преступностью. В этом отношении законодательство более последовательно и системно, чем цитируемый автор.

Предупреждение преступности стало самостоятельным направлением современной криминологии¹¹⁸.

Однако общим недостатком мер, предлагаемых наукой и законом, является отсутствие понимания *побудительной причины* преступности.

Преодолеть указанный недостаток позволяет реализация феноменологического подхода к явлению.

Феноменологический подход предполагает выявление сущностной характеристики изучаемого явления, в данном случае – преступности, понимаемой, по Малахову, как множественность преступлений.

За каждым преступлением стоит, прежде всего, его субъектный элемент – личность преступника. Именно в ней, в личности преступника концентрируются причина – мотив преступления (правонарушения), а также следствие – реализация мотива, факт преступления (правонарушения).

Мотивы преступления и правонарушения различаются лишь количественно, но не качественно. Но именно мотивы, понимаемые как «совокупность субъективных факторов, среди которых можно выделить волевые, эмоциональные, интеллектуальные, потребностные и иные детерминанты»¹¹⁹ – осознаваемые, а порой и неосознанные, их борьба¹²⁰ являются движущей силой любого поступка, в том числе и проступка.

В основе всех мотивов отрицательной направленности (негативного с позиции общественной морали вектора поведения личности) лежит *нигилизм*, понимаемый как мировоззренческая позиция, ставящая под сомнение (в крайней своей форме абсолютно отрицающая) общепринятые ценности, идеалы, нормы нравственности и культуры.

¹¹⁸ См., напр.: Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: Норма: Инфра-М, 2014. Гл. 15.

¹¹⁹ Антонян Ю.М., Волконская Е.К. Мотив преступного поведения: основные характеристики // Общество и право. 2012. № 4 (41). С. 150-157.

¹²⁰ Кудрявцев В.Н. Борьба мотивов в преступном поведении. – М.: Норма, 2007.

Нигилизм характеризуется разнообразием своих проявлений, высокой живучестью и лабильностью, способностью к метаморфозам, порой весьма неожиданным и опасным¹²¹.

Нигилизм, обращённый «вовнутрь», способен привести человека к серьёзным проблемам. Для России это, традиционно, алкоголь, после распада СССР – ещё и масштабное распространение наркомании¹²².

Алкоголизм и наркомания размывают сдерживающие начала психики личности, как правило, толкают человека на путь противоправного поведения.

Нигилизм, обращённый «вовне», способен привести к серьёзным проблемам уже социального характера. Так, авторы Общественного доклада «О состоянии дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России»¹²³ приводят достаточно красноречивую статистику: в Российской Федерации в результате дорожно-транспортных происшествий ежегодно погибают почти 30 тысяч человек и получают ранения более 250 тыс. человек; на 100 тыс. жителей в дорожно-транспортных происшествиях в России гибнет почти в 5 раз больше человек, чем в Нидерландах, и в 2 раза больше, чем в Чехии, уровень автомобилизации в которой почти в 2 раза выше российского. Причиной аварий нередко становится нахождение водителей в состоянии алкогольного или наркотического опьянения.

Нигилизм является структурным элементом психологии преступника и первопричиной его асоциального поведения, вплоть до крайних его проявлений – экстремизма и терроризма¹²⁴.

В общей структуре преступности экстремизм и терроризм занимают особое место, во-первых, ввиду острого общественного резонанса. Согласно Стратегии противодействия экстремизму¹²⁵ (п. 5), экстремизм во всех его проявлениях ведёт к нарушению гражданского мира и согласия, подрывает общественную безопасность и государственную целостность Российской Федерации, создаёт реальную угрозу сохранению основ конституционного строя, межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия.

Во-вторых, это связано и с тем, что на фоне устойчивого снижения в последние годы общего массива преступлений в Российской Федерации, преступность экстремистского характера и террористической направленности, напротив, продолжает расти¹²⁶ – несмотря на все усилия правоохранительных органов, включая органы внутренних дел (полиции).

¹²¹ Ильичёв И.Е., Лазарева С.А. Нигилизм: понятие и классификация // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1. С. 32-39.

¹²² Камбарова А.Ю. Всплеск наркомании в России как следствие реформ 90-х годов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2010. № 5 (45). С. 362-365.

¹²³ Общественный доклад «О состоянии дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России». – URL: https://ос.мвд.пф/upload/site107/folder_page.

¹²⁴ Ильичёв И.Е., Лазарева С.А. Экстремизм: истоки и проблемы противодействия в современной России / Актуальные проблемы частного и публичного права: сборник научных трудов Всероссийской научно-практич. конф. (Волгоград, 28 октября 2016 г.). – Волгоград: Волгоградский институт МВД России, 2017. Вып. 9. С. 249-252.

¹²⁵ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753 // СПС «КонсультантПлюс».

¹²⁶ Генеральная Прокуратура Российской Федерации. Портал правовой статистики. – URL: <http://crimestat.ru/>.

С учётом изложенного выше, действующая парадигма противодействия преступности, правильная в своей основе, должна быть модифицирована пониманием и принятием нигилизма в качестве первопричины преступности.

Глубинная сущность предлагаемого нами подхода состоит в том, чтобы нигилизм как «всем понятную истину» включить в идеологию и в систему официально принятых представлений о должной системе противодействия преступности – со всеми вытекающими отсюда последствиями. Тем самым – изменить *методологию* профилактики преступности и методологию обеспечения общественной безопасности в целом.

Признать нигилизм в качестве универсальной первопричины преступлений умышленного характера (сюда не должны включаться преступления, совершаемые по неосторожности) – значит коренным образом поменять подходы к профилактике преступности, придать этой деятельности осмысленный, научно обоснованный и целенаправленный характер, а не блуждать, по Малахову, «во тьме».

Эти подходы должны найти отражение прежде всего в актах стратегического планирования по вопросам национальной безопасности.

Соответствующие изменения, как нам представляется, должны быть внесены в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации и в Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации, в акты стратегического планирования в сфере образования, культуры и здравоохранения.

Соответствующие изменения потребуются внести и в действующее законодательство: в федеральные законы «О безопасности», «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму», «Об основах системы профилактики преступлений и правонарушений в Российской Федерации».

Своё отражение противодействие нигилизму должно найти также в Семейном кодексе Российской Федерации, в федеральных законах «Об образовании в Российской Федерации», «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», возможно, также в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Понимание необходимости организации системной борьбы с нигилизмом требует расширения круга *субъектов* обеспечения общественной безопасности. В их число в качестве обязательных элементов должны войти, помимо правоохранительных органов, также органы управления и непосредственно организации образования, здравоохранения и культуры, социальные службы. Соответствующим образом расширится сфера интересов институтов гражданского общества.

Несомненно, потребуются соответствующие решения организационного характера.

Это решения, обязывающие:

- органы образования принимать соответствующие меры по мониторингу и профилактике нигилизма среди обучающихся на всех ступенях обучения, включая вузы, а также в преподавательской среде;

- органы здравоохранения разработать и внедрить прогрессивные методы диагностики, профилактики и лечения острых форм нигилизма, способных приводить к душевным расстройствам (вплоть до суицидных проявлений, особенно среди детей и подростков);

- правоохранительные органы – в части совершенствования методик выявления и надзора за лицами, склонными к проявлениям аномальных форм поведения в быту и в обществе;

- социальные службы – в части совершенствования методик социальной поддержки нуждающихся, в первую очередь неполных семей, где, согласно имеющимся статистическим данным, у детей и подростков существенно чаще, чем в среднем, развивается психология нигилизма;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований – в части:

а) координации деятельности всех заинтересованных сторон, включая институты гражданского общества, направленной на создание условий, обеспечивающих достойный уровень и качество жизни не просто населения соответствующих территорий, но каждого отдельно взятого гражданина, имеющего, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, *право* на такие условия (конечно, если это – законопослушный и добропорядочный гражданин);

б) развития инфраструктуры социальной реабилитации преступников, отбывших наказание и вышедших на свободу.

Реализация указанных мер, как нам представляется, конечно же, не искоренит преступность полностью и не создаст идеальной модели общественной безопасности. Однако а) плотное вовлечение в деятельность по обеспечению общественной безопасности всех перечисленных выше субъектов и б) расширение и придание нового смысла деятельности по выявлению и своевременному пресечению преступных наклонностей, безусловно, существенно сократит масштабы преступности, в том числе в том её сегменте, который остаётся наиболее чувствительным и за который мы – Министерство внутренних дел Российской Федерации и все его структуры – в соответствии с законом несём ответственность. Это, конечно же, экстремизм.

ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Проблемы правового регулирования обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в Российской Федерации нашли достаточно широкое отражение как в научной литературе, так и непосредственно в соответствующих нормативных правовых актах.

Системный анализ указанных проблем, начиная со времён СССР, ведётся во Всероссийском научно-исследовательском институте МВД России (ВНИИ МВД России, ранее ВНИИ МВД СССР), в образовательных организациях МВД России.

Существенный вклад в исследование указанных проблем внесли специалисты в области административного права, доктора юридических наук, профессора М.И. Еропкин (1921-1995) и И.И. Веремеенко (1938-2013).

Профессор М.И. Еропкин, автор классификации мер административного принуждения в СССР¹²⁷, обосновал дефиницию общественного порядка, исследовал распределение компетенции органов советского государства в области охраны общественного порядка, основные черты административной деятельности органов охраны общественного порядка, правовые основы отдельных видов административной деятельности милиции и вопросы практики их осуществления, основы организационной деятельности в органах охраны общественного порядка¹²⁸.

Профессор И.И. Веремеенко, автор классификации административно-правовых санкций в СССР¹²⁹, детально исследовал механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка¹³⁰, правоотношения в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка в СССР¹³¹.

¹²⁷ Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения / Вопросы советского административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. С. 60-68.

¹²⁸ Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юридическая литература, 1965. – 215 с.

¹²⁹ Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции – М., 1975. – 192 с.

¹³⁰ Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1. – М., 1981; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. – М., 1982; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Проблемы теории и практики административной ответственности: сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. С. 16-25; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1983. – 47 с.

¹³¹ Веремеенко И.И. Правоотношения в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: сборник научных трудов. – Киев: КВШ МВД СССР, 1982. С. 39-48.

По-видимому, под влиянием М.И. Еропкина и И.И. Веремеенко среди юристов сформировалось достаточно устойчивое восприятие общественного порядка и общественной безопасности как сферы преимущественно административно-правового регулирования¹³². Это, как будет показано ниже, узкий взгляд на проблему.

2.1. Международное право общественной безопасности

Общепризнанные принципы и нормы международного права закрепляют право суверенных государств самостоятельно регламентировать свою внутреннюю компетенцию¹³³. В полной мере данное положение относится к вопросам правового регулирования общественной безопасности любого государства – члена ООН.

Указанные принципы формулируют также:

- Декларация принципов и Программа действий Программы Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия¹³⁴;
- Стокгольмская декларация по окружающей среде¹³⁵;
- Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и устойчивому развитию¹³⁶;
- Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций¹³⁷;
- Сёндайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015 – 2030 гг.¹³⁸;
- иные акты международного права.

¹³² См., напр.: Лещина Э.Л. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты административно-правовой охраны милиции / Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы Международной научно-практической конференции. – М.: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ, 2008. С. 248-251; Баранцев С.П. Исторический опыт создания и административно-правового регулирования деятельности общественных объединений по охране общественного порядка: сборник докладов межвузовского «круглого стола» студентов, магистрантов, аспирантов «Правовое регулирование деятельности органов государственной и муниципальной власти в Кировской области» (Киров, 3 октября 2014 г.). – Киров: Аверс, 2014. С. 16-23; Кивич Ю.В. Проблемы административно-правовой охраны отношений в сфере общественной безопасности и общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 89-93.

¹³³ Устав Организации Объединённых Наций: подписан государствами – учредителями ООН 26 июня 1945 года в г. Сан-Франциско, США.

¹³⁴ Декларация принципов и Программа действий программы Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия: приняты резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 г. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/crime91.shtml.

¹³⁵ Стокгольмская декларация по окружающей среде: принята Конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды. Стокгольм, Швеция, 5-16 июня 1972 г. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml/

¹³⁶ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и устойчивому развитию: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.

¹³⁷ Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций: принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.

¹³⁸ Сёндайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг.: принята на Третьей Всемирной конференции в Сендае (Япония) 18 марта 2015 г. – URL: <http://www.unisdr.org/>.

В развитие Декларации принципов и Программы действий Программы Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия Управлением Организации Объединённых Наций по наркотикам и преступности выпущен Сборник стандартов и норм Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия¹³⁹. Сборник аккумулирует документы, регламентирующие вопросы обращения с заключёнными, правосудия в отношении несовершеннолетних, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, смертной казни.

В поддержку актов ООН по окружающей среде и устойчивому развитию Статистической комиссией Организации Объединённых Наций разработана Центральная основа Системы природно-экономического учёта¹⁴⁰ как концептуальная основа для понимания взаимодействия между окружающей средой и экономикой. В документе представлен набор понятий и терминов в области природно-экономического учёта, согласованных на международном уровне. Назначение документа – составление комплексной статистики, получение согласованных и сравнимых показателей и измерение прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 15, ч. 4) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы.

2.2. Конституционные основы общественной безопасности в Российской Федерации

Согласно Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (п. 7), правовую основу обеспечения общественной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», иные федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Конституция Российской Федерации:

- обязывает государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2);
- запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства (ст. 13, ч. 5);
- запрещает создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (там же);

¹³⁹ Сборник стандартов и норм Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. – Нью-Йорк: ООН, 2000. – 397 с.

¹⁴⁰ Центральная основа Системы природно-экономического учёта. – Нью-Йорк: ООН, 2017. – 368 с.

- гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ст. 19, ч. 2);

- запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (там же);

- не допускает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ст. 29, ч. 2);

- запрещает пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (там же);

- закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42);

- устанавливает обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

В общем массиве конституционных прав и свобод личности особое место занимает право граждан Российской Федерации на достойную жизнь и свободное развитие. Данное право фокусирует в себе большую часть социальных, экономических, политических и иных прав личности – прав, без которых жизнь человека либо не может быть достойной, либо не позволяет ему свободно развиваться.

Конституция Российской Федерации раскрывает и механизм реализации – но только права граждан на достойную жизнь. Согласно статье 7 (ч. 2) Конституции, в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Право граждан на достойную жизнь В.Т. Кабышев определяет как конституционную парадигму России на рубеже тысячелетий¹⁴¹.

Конституция, декларируя право на свободное развитие, благоразумно воздерживается от каких бы то ни было обязывающих для личности императивов в этой сфере. Свободное развитие личности тем и свободно, что каждый сам для себя выбирает и векторы, и пределы, и масштабы своего развития. Государство может взять на себя лишь создание *условий* для свободного развития личности.

Решение обеих задач сопряжено с определёнными объективными и субъективными трудностями¹⁴².

Объективные трудности реализации права граждан на достойную жизнь связаны, прежде всего, с юридической неопределённостью термина «достойная жизнь»¹⁴³. Вряд ли кто-нибудь возьмётся всерьёз отождествлять достойную жизнь с прожиточным минимумом, устанавливаемым в соответствии с Федеральным законом¹⁴⁴, и, тем более, с минимальным размером оплаты труда¹⁴⁵, который и сегодня ещё остаётся

¹⁴¹ Кабышев В.Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 43-51.

¹⁴² Дербина А.В., Тринитка Д.Г. Право на достойную жизнь и свободное развитие человека в Российской Федерации // Царскосельские чтения. 2017. Т. III. С. 27-30.

¹⁴³ См., напр.: Бакланова Е.В. Сущность и критерии достойной жизни человека и общества как цели социального государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 24 с.

¹⁴⁴ Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴⁵ Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О минимальном размере оплаты труда» // СПС «КонсультантПлюс».

ниже прожиточного минимума. Количество бедных в России по итогам 2016 года увеличилось на 300 тысяч человек (1,5 процента по сравнению с 2015 годом) и составило 19,8 миллиона человек¹⁴⁶.

Сохраняющаяся в России бедность как отсутствие доходов и производительных ресурсов для обеспечения устойчивых средств к существованию¹⁴⁷, отсутствие эффективных механизмов преодоления бедности¹⁴⁸ являются факторами, препятствующими реализации конституционного права граждан на достойную жизнь и свободное развитие.

Императив для государства формулирует статья 2 Конституции, согласно которой признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Данный императив предполагает также признание, соблюдение и защиту права граждан на достойную жизнь. Объективные трудности реализации права граждан на достойную жизнь связаны с отсутствием у государства возможности удовлетворить запросы всего населения и каждого отдельного гражданина по данному пункту в силу реального состояния экономики страны в целом и экономической ситуации в отдельных регионах и местностях.

Субъективные трудности реализации права на достойную жизнь связаны с индивидуальными особенностями личности – уровнем её амбиций, способностями, образованием, воспитанием, резистентностью к стрессовым ситуациям, адаптивностью к меняющимся условиям жизни и т.д.¹⁴⁹ При этом вряд ли кто-нибудь из разумных людей возьмётся всерьёз предъявлять претензии к государству за то, что его уровень и качество жизни не соответствует его амбициям.

Политика государственного строительства в современной России ориентирована на социально-экономическое развитие страны. При этом экономика страны принципиально, в соответствии с установками Президента Российской Федерации, ориентируется на сохранение социальных обязательств государства¹⁵⁰.

Суть политики государственного строительства в соответствии с Федеральным законом¹⁵¹ формулируют акты стратегического планирования, прежде всего – Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹⁵².

Повышение качества жизни, укрепление здоровья населения Стратегия включает в состав национальных интересов России на долгосрочную перспективу.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации прописывает содержание национальных интересов и стратегических национальных приоритетов по каждому направлению обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Наиболее значимыми из них для обеспечения права граждан на достойную жизнь и свободное развитие являются экономический рост, повышение качества жизни

¹⁴⁶ Жданова И. Число бедных в России по итогам 2016 года выросло на 300 тысяч человек // Российская газета. 2017. 5 апреля.

¹⁴⁷ Зубец А.Н. Проблема бедности в современной России // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 4. С. 92-99.

¹⁴⁸ Шаховская Л.С., Климкова К.О. Институализация бедности в России: можно ли остановить этот процесс? // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. № 3. С. 67-78.

¹⁴⁹ См., напр.: Гуляев Ю.Ю. Свободное развитие личности как становление личности самой собой: автореф. дис. ... канд. филос. наук. – М., 2014. – 27 с.

¹⁵⁰ Латухина К. Бюджетный подход // Российская газета. 2016. 25 октября.

¹⁵¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

ни российских граждан, здравоохранение, наука, технологии и образование, а также общественная безопасность.

Развитие экономики страны (экономический рост), согласно Стратегии (п. 55), создаёт условия для развития личности. С этой целью Стратегия предусматривает стимулирование развития малого и среднего предпринимательства в производственной сфере. Такое стимулирование достигается путём снижения расходов, связанных с началом предпринимательской деятельности, а также путём поддержки предпринимательской деятельности на этапе её становления. Поддержка предпринимательской деятельности на этапе её становления предполагает:

- снижение налоговой нагрузки;
- создание бизнес-инкубаторов, промышленных парков и технопарков;
- формирование спроса на продукцию малых и средних предприятий;
- расширение доступа к закупкам государственных компаний;
- участие в реализации крупных проектов.

Реализация указанных мер, согласно Стратегии, приведёт к сокращению неформальной занятости, легализации трудовых отношений, повышению инвестиций в развитие человеческого капитала.

Повышение качества жизни российских граждан Стратегия национальной безопасности (п. 50) видит в развитии человеческого потенциала, удовлетворении материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижении уровня социального и имущественного неравенства населения.

В составе угроз качеству жизни российских граждан Стратегия называет:

- неблагоприятную динамику развития экономики;
- отставание России от развитых стран в технологическом развитии;
- введение ограничительных экономических мер против Российской Федерации;
- нецелевое расходование бюджетных ассигнований;
- усиление дифференциации населения по уровню доходов;
- снижение качества потребительских товаров и оказываемых населению услуг.

Стратегия (п. 52) заявляет о гарантиях повышения качества жизни граждан. Такие гарантии должны быть реализованы путём:

- обеспечения продовольственной безопасности;
- бóльшей доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг;
- доступности современного образования и здравоохранения;
- доступности спортивных сооружений;
- создания высокоэффективных рабочих мест;
- создания благоприятных условий для повышения социальной мобильности, качества труда, его достойной оплаты;
- поддержки социально значимой трудовой занятости;
- обеспечения доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур для инвалидов и других маломобильных групп населения;
- достойного пенсионного обеспечения.

Определяя здравоохранение как важнейшее направление обеспечения национальной безопасности, Стратегия национальной безопасности определяет в качестве целей государственного строительства в этой сфере:

- увеличение продолжительности жизни, снижение уровня инвалидности и смертности населения, увеличение численности населения;
- повышение доступности и качества медицинской помощи;

- совершенствование вертикальной системы контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;

- соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий.

Достижению этих целей должна способствовать реализация государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»¹⁵³.

В особой заботе со стороны государства и общества нуждаются люди с ограниченными возможностями. Как и все граждане Российской Федерации они имеют право на достойную жизнь и свободное развитие. Решению их проблем призвана способствовать государственная программа Российской Федерации «Доступная среда», рассчитанная на 2011-2020 годы¹⁵⁴.

Общественная безопасность является одним из существенных факторов обеспечения качества жизни российских граждан.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусматривает развитие человеческого потенциала¹⁵⁵. Развитие человеческого потенциала согласно Концепции включает системные преобразования двух типов:

1) направленные на повышение конкурентоспособности кадрового потенциала, рабочей силы и социальных секторов экономики;

2) улучшающие качество социальной среды и условий жизни людей.

Указанные системные преобразования охватывают среднесрочные и долгосрочные цели, приоритеты и основные направления демографической политики, политики модернизации здравоохранения и образования, развития пенсионной сферы и социальной помощи, развития культуры, формирования эффективных рынков труда и жилья.

Создание комфортной и безопасной социальной среды Концепция связывает с решением следующих задач:

1) значительное снижение уровня преступности;

2) повышение эффективности системы защиты граждан от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая принятие необходимых технических регламентов в этой сфере, а также развитие системы страхования гражданской ответственности в сфере функционирования потенциально опасных объектов.

Полномочия полиции в системе обеспечения конституционного права граждан на достойную жизнь и свободное развитие формулирует Федеральный закон «О полиции»¹⁵⁶.

Согласно указанному закону (ст. 1) полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедли-

¹⁵³ Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294 // СПС «Консультант-Плюс».

¹⁵⁴ Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 1297 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2017). Раздел III // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁶ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

тельно приходит на помощь каждому, кто нуждается в её защите от преступных и иных противоправных посягательств.

Многообразие направлений деятельности полиции отражает статья 2 указанного Федерального закона. В контексте обеспечения конституционного права граждан на достойную жизнь и свободное развитие в состав этих направлений входит:

- защита личности от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- розыск лиц;
- обеспечение правопорядка в общественных местах (на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и др.);
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц.

Глава 2 Федерального закона «О полиции» формулирует принципы деятельности полиции:

- соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- беспристрастность;
- открытость и публичность;
- общественное доверие и поддержка граждан;
- взаимодействие и сотрудничество.

Согласно статье 5 Федерального закона полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путём ограничения прав и свобод граждан. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции также обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.

Закон (ст. 6) допускает ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, но только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Согласно статье 7 полиция беспристрастно защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина – независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

При этом сотрудник полиции должен проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию, а действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан.

В контексте обеспечения конституционного права граждан на достойную жизнь и свободное развитие МВД России является основным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹⁵⁷, участником реализации государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»¹⁵⁸.

Сотрудники полиции, органов внутренних дел – тоже граждане Российской Федерации, подобно всем иным гражданам имеющие право на достойную жизнь и свободное развитие.

При этом специфика службы предопределяет и особенности правового статуса сотрудников органов внутренних дел. Эти особенности, во-первых, связаны с определёнными ограничениями прав и свобод, во-вторых, связаны с наделением сотрудников органов внутренних дел специальными полномочиями, вытекающими из службы в органах внутренних дел, и, в-третьих, в силу особенностей службы, в ряде случаев распространяются на членов семьи сотрудника.

Особенности правового статуса сотрудников органов внутренних дел формируют федеральные законы «О полиции», «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно Федеральному закону «О полиции» (ст. 7, ч. 2) сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций.

Сотрудник полиции как в служебное, так и во внеслужебное время должен воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции.

Согласно статье 4 (ч. 2, п. 4) Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...»¹⁵⁹ ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства.

Согласно статье 11 этого же закона сотрудник органов внутренних дел имеет право на прохождение в установленном порядке профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования, а также на продвижение по службе в органах внутренних дел с учётом результатов служебной деятельности, стажа службы, уровня квалификации и профессионального образования.

¹⁵⁷ Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁸ Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

В состав социальных гарантий в соответствии с Федеральным законом «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации ...»¹⁶⁰ входят:

- денежное довольствие сотрудников, которое является основным средством их материального обеспечения и стимулирования выполнения ими служебных обязанностей, ежемесячные и иные дополнительные выплаты;
- пособия и другие денежные выплаты в связи с прохождением службы в органах внутренних дел;
- пособия и другие денежные выплаты в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел;
- единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения;
- медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение;
- обязательное государственное страхование жизни и здоровья в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- государственную защиту его жизни и здоровья, жизни и здоровья членов его семьи, а также принадлежащего ему и членам его семьи имущества;
- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом;
- меры социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей;
- иные гарантии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.3. Правовая регламентация общественных отношений в сфере общественной безопасности

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты развивают и конкретизируют положения Конституции Российской Федерации по вопросам обеспечения общественной безопасности.

Федеральные конституционные законы регламентируют вопросы общественной безопасности в условиях чрезвычайного положения¹⁶¹ и военного положения¹⁶². Указанные законы, закрепляя правовой режим, соответственно, чрезвычайного и военного положения, формулируют основания и пределы ограничения отдельных прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданст-

¹⁶⁰ Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶¹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶² Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

ва; основания и пределы ограничения прав организаций и институтов гражданского общества; особенности функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в условиях чрезвычайного и военного положения, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Федеральные законы регулируют общественные отношения по всему спектру проблем обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации. Указанные проблемы могут быть объединены в три группы: 1) блок проблем, связанных с противодействием криминальным проявлениям; 2) блок проблем социального характера; 3) блок проблем, связанных с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

1. Блок проблем, связанных с противодействием криминальным проявлениям, включает в себя профилактику правонарушений и борьбу с преступностью.

Правовую основу профилактики правонарушений формируют федеральные законы «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «О полиции», иные федеральные законы, вытекающие из них ведомственные нормативные правовые акты.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹⁶³ устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений; общие правила функционирования указанной системы; основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений; формы профилактического воздействия; полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁶⁴, определяя профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как систему социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении, устанавливает основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹⁶⁵.

Федеральный закон «О полиции» (ст. 2, ч. 2) включает предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений в состав основных направлений деятельности полиции. Закон закрепляет за полицией обязанности, связанные: а) с осуществлением контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений (ст. 12, п. 26); б) с участием в осуществлении контроля за поведением осуждённых, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно (там же);

¹⁶³ Федеральные законы от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁴ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁵ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Преамбула, ст. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

в) с предупреждением совершения преступлений и административных правонарушений лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих (ст. 12, п. 35).

Задачи органов внутренних дел в сфере предупреждения преступности конкретизирует приказ МВД России¹⁶⁶. Прилагаемая к приказу Инструкция определяет осуществляемые органами внутренних дел основные направления, формы и методы предупреждения преступлений.

Особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений определяют соответствующие федеральные законы («О противодействии коррупции», «О противодействии экстремистской деятельности», «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» и др.).

Вопросы борьбы с преступностью регулирует административное и уголовное законодательство.

В состав задач законодательства об административных правонарушениях входит: охрана прав и свобод человека и гражданина; охрана здоровья граждан; охрана санитарно-эпидемиологического благополучия населения; защита общественной нравственности; охрана окружающей среды; охрана установленного порядка осуществления государственной власти; охрана общественного порядка и общественной безопасности; охрана собственности; защита законных экономических интересов физических и юридических лиц; защита общества и государства от административных правонарушений; предупреждение административных правонарушений¹⁶⁷.

Задачами уголовного законодательства являются: охрана прав и свобод человека и гражданина; охрана собственности; охрана общественного порядка и общественной безопасности; охрана окружающей среды; охрана конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств; обеспечение мира и безопасности человечества; предупреждение преступлений¹⁶⁸.

Согласно официальной статистике, 40-45 процентов преступлений в России совершается в состоянии алкогольного или наркотического опьянения¹⁶⁹.

Вопросы ограничения потребления (распития) алкогольной продукции регулирует соответствующий Федеральный закон¹⁷⁰. Закон не называет общественной значимости регулирования оборота указанной продукции, но она несомненна, поскольку призвана оказывать сдерживающее влияние на распространение алкоголизации среди населения, в том числе её молодёжной составляющей. Однако установленные законом меры явно недостаточны для эффективной борьбы с пьянством как социальным злом, разрушающим многие семьи, являющимся причиной многих преступных проявлений, в том числе с тяжкими и особо тяжкими последствиями. В этой связи высказываются обоснованные предложения о необходимости усиления контроля над лица-

¹⁶⁶ Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 20.01.2016) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 63-ФЗ (ред. от 20.12.2017). Ст. 1.2 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017). Ст. 2. Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁹ См., напр.: Состояние преступности в России за январь – октябрь 2017 года. – М.: Главное управление правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 43.

¹⁷⁰ Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

ми, злоупотребляющими алкоголем, а также ужесточения ответственности за совершение преступлений в состоянии опьянения, принятия иных мер, направленных на профилактику пьянства¹⁷¹.

Государственная политика в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ в соответствии с Федеральным законом¹⁷² призвана решать следующие задачи: 1) установление строгого контроля за оборотом указанных средств и веществ; 2) раннее выявление их незаконного потребления; 3) сокращение количества правонарушений, связанных с их незаконным оборотом; 4) постепенное сокращение числа больных наркоманией. Соответствующую деятельность согласно статье 41 (ч. 1) указанного закона осуществляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, МВД России, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба внешней разведки, Минздрав России, а также другие федеральные органы исполнительной власти в пределах предоставленных им Правительством Российской Федерации полномочий. Предусматриваемая законом координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества привела к некоторому смягчению, но не ликвидации проблемы¹⁷³.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁷⁴, формулируя комплексное определение базового термина, закрепляет правовые и организационные основы противодействия указанной деятельности, устанавливает ответственность за её осуществление. Противодействие экстремизму, согласно указанному закону, осуществляется в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации. Противодействие экстремистской деятельности, согласно Федеральному закону, состоит а) в принятии профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности, и б) в выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц. Субъектами противодействия экстремистской деятельности являются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Федеральный закон «О противодействии терроризму»¹⁷⁵ определяет терроризм как идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий. Закон устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терро-

¹⁷¹ См., напр.: Фирсенкова С. В., Хаитжанова А. Проблемы «пьяной» преступности в современной России // Вестник Пензенского государственного университета. 2014. № 2 (6). С. 56-59.

¹⁷² Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷³ См., напр.: Шаров М.И. Актуальные вопросы противодействия незаконному обороту наркотиков // Крымский научный вестник. 2016. № 1 (7). С. 260-267.

¹⁷⁴ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности». Преамбула // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁵ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

ризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооружённых Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом. В качестве субъектов противодействия терроризму, согласно закону, выступают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также физические лица. Одной из форм противодействия терроризму в соответствии с Федеральным законом¹⁷⁶ является противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма.

Определяя коррупцию как злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний, Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Одним из направлений противодействия коррупции является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Такая экспертиза в соответствии с Федеральным законом¹⁷⁷ проводится прокуратурой Российской Федерации, Минюстом России, а также органами, организациями и их должностными лицами в целях выявления в указанных актах коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

2. Блок проблем социального характера включает в себя создание необходимых условий для реализации основных конституционных прав граждан, в том числе: 1) права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду; 2) права граждан на свободу передвижения и выбора места жительства и пребывания; 3) обеспечение безопасности граждан при проведении массовых мероприятий.

Здоровье населения является фундаментальным ресурсом развития экономики страны и обеспечения её национальной безопасности.

Конституционное право граждан на охрану здоровья закрепляет Федеральный закон¹⁷⁸. Закон, устанавливая правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан, формулирует не только права, но и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, закрепляет гарантии реализации установленных прав.

Здоровье граждан в немалой степени определяется качеством среды обитания человека. Право граждан на благоприятную окружающую среду закрепляет статья 42 Конституции Российской Федерации. Благоприятную окружающую среду формируют

¹⁷⁶ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁷ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁸ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и рациональное природопользование. Все эти вопросы согласно статье 72 Конституции находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определяет санитарно-эпидемиологическое благополучие как состояние среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов этой среды на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. Согласно Федеральному закону, вредное воздействие на человека оказывают различные факторы: биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные); химические (ядовитые вещества); физические (шум, вибрация, ультразвук, инфразвук, тепловые, ионизирующие, неионизирующие и иные излучения); социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и иные факторы.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения в соответствии с Федеральным законом обеспечивается путём: 1) профилактики заболеваний; 2) выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательного соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил; 3) федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора; 4) лицензирования видов деятельности, представляющих потенциальную опасность для человека; 5) мер по гигиеническому воспитанию и обучению населения и пропаганде здорового образа жизни; 6) мер по привлечению к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Закон Российской Федерации «О ветеринарии»¹⁷⁹ определяет ветеринарию как область научных знаний и практической деятельности, направленных на предупреждение болезней животных и их лечение, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиту населения от болезней, общих для человека и животных.

Федеральный закон «О карантине растений»¹⁸⁰ определяет вредный организм как жизнеспособное растение любых вида, сорта или биологического типа, животное либо болезнетворный организм любых вида, биологического типа, которые способны нанести вред растениям или продукции растительного происхождения. Соблюдение законодательства о карантине растений, тщательное проведение определяемых законом карантинных мероприятий является необходимым условием обеспечения здоровья человека и иных объектов живой природы, в первую очередь сельскохозяйственных растений, животных и птицы, входящих в рацион питания человека.

Проблема сохранения и поддержания благоприятной среды обитания включает в себя общие вопросы охраны окружающей среды, а также частные вопросы, связанные с охраной атмосферного воздуха, водных, лесных объектов, рациональным природопользованием, утилизацией отходов производства и потребления.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹⁸¹ обязывает граждан охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов,

¹⁷⁹ Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (ред. от 03.07.2016) «О ветеринарии» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁰ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О карантине растений» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸¹ Федеральный закон от 10 января 2010 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

проживающих на территории Российской Федерации. Закон определяет направления охраны окружающей среды, перечень объектов, находящихся под особой охраной, соответствующие полномочия субъектов деятельности в указанной сфере, основания и порядок возмещения вреда, причинённого здоровью граждан и их имуществу в результате нарушения закона, компенсации вреда окружающей среде.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»¹⁸² определяет охрану атмосферного воздуха как систему мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами в целях улучшения его качества и предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду.

Водный кодекс Российской Федерации¹⁸³ определяет водные объекты как среду обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, а воду как природный ресурс, используемый человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности. Согласно статье 6 Водного кодекса поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, как правило, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Органы государственной власти, органы местного самоуправления в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации осуществляют государственный (муниципальный) контроль (надзор) за соблюдением правил пользования водными объектами, находящимися в государственной и муниципальной собственности, осуществлением пользователями водных объектов надлежащих мер, обеспечивающих сохранность водных объектов и качество вод в этих объектах.

Лесной кодекс Российской Федерации¹⁸⁴ регламентирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Леса закон определяет в качестве объектов глобального экологического значения, обладающих средообразующими, водоохранными, защитными, санитарно-гигиеническими, оздоровительными и иными полезными функциями. Сохранение, воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов лежит в русле интересов обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.

В систему мер по охране окружающей среды входит комплексное рациональное использование и охрана недр.

Недра – часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Недра являются источником полезных ископаемых. Добыча и переработка полезных ископаемых сопровождается выбросами загрязняющих веществ в окружающее пространство, образованием газообразных, жидких или твёрдых отходов.

Закон Российской Федерации «О недрах»¹⁸⁵ закрепляет все полезные ископаемые, находящиеся на территории Российской Федерации (руды, минералы, подзем-

¹⁸² Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2016) «Об охране атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸³ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁵ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30.07.2017) «О недрах» // СПС «КонсультантПлюс».

ные воды, углеводородное сырьё, специфические минеральные ресурсы – рапа лиманов и озёр, торф, сапропель и др. в собственности государства. Закон устанавливает классификацию недр, правила их геологического изучения, использования и охраны, принципы использования отходов добычи полезных ископаемых, основы государственного регулирования отношений недропользования, систему платежей при пользовании недрами, административную и уголовную ответственность за нарушение законодательства в указанной сфере.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»¹⁸⁶ определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Закон формулирует основные принципы и приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами, в основе которых лежит а) охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия и б) комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов. Закон предусматривает дисциплинарную, административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность за нарушение правил обращения с отходами.

Право граждан на свободу передвижения и выбора места жительства и пребывания закрепляет статья 27 Конституции Российской Федерации. Данное право конкретизирует Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹⁸⁷. Подтверждая данное право как конституционную гарантию, закон устанавливает обязанность граждан регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Данная обязанность вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Ограничение данного права допускается только на основании закона.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства применяется Федеральный закон «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹⁸⁸.

Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности является необходимым условием организации и проведения публичных мероприятий. Данное требование вытекает из духа и буквы Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Закон (ст. 2, ч. 1) определяет публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других

¹⁸⁶ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об отходах производства и потребления» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁷ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁸ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 19.07.2017) «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Однако нередко случаи, когда «непримиримая оппозиция»¹⁸⁹ в тех или иных регионах России устраивает провокации, пытается организовать беспорядки, столкновения между гражданами и представителями органов охраны правопорядка, иные нарушения общественного порядка.

С учётом именно таких обстоятельств Федеральный закон предусматривает уведомление организатором публичного мероприятия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления муниципального образования о проведении публичного мероприятия с приложением регламента проведения публичного мероприятия (ст. 2); формулирует разумные требования: а) к организатору публичного мероприятия, определяет его права, обязанности и ответственность (ст. 5); б) к участникам публичного мероприятия (ст. 6); д) к органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органам местного самоуправления – относительно их представительства на мероприятии и совместного с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел обеспечения общественного порядка и безопасности граждан при его проведении, а также оказания им при необходимости неотложной медицинской помощи.

Охрана общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий, обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом входит в состав основных направлений профилактики правонарушений. Возрастающую роль в решении соответствующих задач играет участие граждан в охране общественного порядка, регулируемое соответствующим Федеральным законом¹⁹⁰.

3. Блок проблем, связанных с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включает в себя: безопасность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; безопасность дорожного движения; безопасность гидротехнических сооружений, опасных производственных объектов; ядерную, радиационную, пожарную безопасность; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Федеральный закон «О транспортной безопасности»¹⁹¹ определяет базовый термин – «транспортная безопасность» как состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. При этом обеспечение транспортной безопасности понимается как реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства. В составе угроз транспортной безопасности закон определяет любое противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса и способное вызвать причинение вреда жизни и здоровью людей, либо причинить им материальный ущерб. Требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в

¹⁸⁹ Авторская передача Михалкова Н.С. «Бесогон ТВ» от 16 апреля 2016 г. № 95. – URL: <http://www.besogon.tv/mikhalkov/120-sssr-raspalsya-chto-dalshe.html>

¹⁹⁰ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹¹ Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 96.07.2016) «О транспортной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности, предусмотренные статьёй 7 указанного Федерального закона, для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлению Минтранса России, по согласованию с ФСБ России и МВД России. Указанные требования являются обязательными для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками.

Согласно статье 9 (ч. 3) сведения, содержащиеся в планах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, являются информацией ограниченного доступа. Сведения, содержащиеся в планах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, указанных в части 2 статьи 4 указанного Федерального закона, являются сведениями, составляющими государственную тайну.

Согласно статье 12.3 указанного закона подразделения транспортной безопасности для защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств первой и второй категорий от актов незаконного вмешательства, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, имеют право на приобретение, хранение и ношение специальных средств и служебного огнестрельного оружия. Работники подразделений транспортной безопасности после прохождения профессиональной подготовки и медицинского осмотра при исполнении должностных обязанностей имеют право на применение физической силы, специальных средств и служебного огнестрельного оружия в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»¹⁹² определяет основные задачи обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации: 1) охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов; 2) защита интересов общества и государства путём предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. Согласно статье 16 указанного закона обязанность по поддержанию в технически исправном состоянии транспортных средств, участвующих в дорожном движении, возлагается на владельцев транспортных средств либо на лиц, эксплуатирующих транспортные средства. Владельцы транспортных средств должны осуществлять обязательное страхование своей гражданской ответственности в соответствии с федеральным законом.

В целях реализации государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения разрабатываются федеральные, региональные и местные программы, направленные на сокращение количества дорожно-транспортных происшествий и снижение ущерба от этих происшествий.

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений»¹⁹³ (ст. 3) определяет безопасность гидротехнических сооружений как свойство этих сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов. Закон (ст. 8) формулирует общие требования к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений. В соответствии со статьёй 13 указанного закона федеральный государственный надзор в области

¹⁹² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹³ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О безопасности гидротехнических сооружений» // СПС «КонсультантПлюс».

безопасности гидротехнических сооружений осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору путём систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, организации и проведения проверок деятельности должностных лиц по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений. Согласно статье 16.1 указанного закона в случае причинения вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии гидротехнического сооружения эксплуатирующая организация или иной владелец гидротехнического сооружения, ответственные за причинённый вред, обязаны обеспечить выплату им компенсации в счёт возмещения причинённого вреда: а) гражданам, имеющим право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда, понесённого в случае смерти потерпевшего (кормильца), – в сумме два миллиона рублей; б) гражданам, имеющим право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда, причинённого здоровью, – в сумме, определяемой исходя из характера и степени повреждения здоровья по нормативам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации. Размер компенсации и в этом случае не может превышать два миллиона рублей.

Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹⁹⁴ устанавливает категории опасных производственных объектов, формулирует требования промышленной безопасности – условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, которые должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Федеральный закон предусматривает: 1) обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения (ст. 15); 2) возмещение вреда, причинённого в результате нарушения законодательства о безопасности гидротехнических сооружений (ст. 16); 3) участие государства в возмещении вреда, причинённого в результате аварии гидротехнического сооружения (ст. 17).

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»¹⁹⁵ определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии. Закон направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии. Согласно статье 23 указанного закона государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии предусматривает деятельность соответствующих федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», направленную на:

- организацию разработки, утверждение и введение в действие норм и правил в области использования атомной энергии;
- выдачу разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии;

¹⁹⁴ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁵ Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об использовании атомной энергии» // СПС «КонсультантПлюс».

- осуществление стандартизации в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, аккредитации, оценки соответствия;

- осуществление государственного надзора за безопасностью, проведение экспертизы и проверок (инспекций), контроля за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии.

Закон (глава XII) предусматривает ответственность за убытки и вред, причинённые радиационным воздействием юридическим и физическим лицам, здоровью граждан.

Федеральный закон «О радиационной безопасности населения»¹⁹⁶ определяет правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья.

Согласно статье 22 указанного закона граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на радиационную безопасность. Это право обеспечивается за счёт проведения комплекса мероприятий по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующего излучения выше установленных норм, правил и нормативов, выполнения гражданами и организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, требований к обеспечению радиационной безопасности.

Закон определяет радиационную безопасность населения как состояние защищённости настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения.

Согласно статье 4 указанного закона радиационная безопасность обеспечивается:

- проведением комплекса мер правового, организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, медико-профилактического, воспитательного и образовательного характера;

- осуществлением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими юридическими лицами и гражданами мероприятий по соблюдению правил, норм и нормативов в области радиационной безопасности;

- информированием населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности;

- обучением населения в области обеспечения радиационной безопасности.

В целях обеспечения радиационной безопасности:

- разрабатываются и реализуются государственные программы в области обеспечения радиационной безопасности;

- устанавливаются санитарные правила, нормы, гигиенические нормативы, правила радиационной безопасности, правила охраны труда и иные нормативные документы по радиационной безопасности;

- осуществляется лицензирование деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения;

- осуществляется государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;

¹⁹⁶ Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения» // СПС «КонсультантПлюс».

- осуществляется производственный и общественный контроль за обеспечением радиационной безопасности.

Согласно статье 27 указанного закона граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, обязаны:

- соблюдать требования к обеспечению радиационной безопасности;
- проводить или принимать участие в реализации мероприятий по обеспечению радиационной безопасности;
- выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, государственный надзор в области радиационной безопасности, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению радиационной безопасности.

Лица, виновные в невыполнении или в нарушении требований к обеспечению радиационной безопасности, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон «О пожарной безопасности» определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации. Как устанавливает преамбула закона, обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства.

Закон определяет пожарную безопасность как состояние защищённости от пожаров личности, имущества, общества и государства.

Согласно статье 34 указанного закона граждане имеют право:

- на защиту их жизни, здоровья и имущества в случае пожара;
- на возмещение ущерба, причинённого пожаром, в порядке, установленном действующим законодательством;
- на участие в установлении причин пожара, нанесшего ущерб их здоровью и имуществу;
- на получение информации по вопросам пожарной безопасности, в том числе в установленном порядке от органов управления и подразделений пожарной охраны;
- на участие в обеспечении пожарной безопасности, в том числе в установленном порядке в деятельности добровольной пожарной охраны.

Согласно статье 3 указанного закона система обеспечения пожарной безопасности представляет собой совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на профилактику пожаров, их тушение и проведение аварийно-спасательных работ. Основными элементами системы обеспечения пожарной безопасности являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьёй 4 указанного закона основными задачами пожарной охраны являются:

- организация и осуществление профилактики пожаров;
- спасение людей и имущества при пожарах, оказание первой помощи;
- организация и осуществление тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ.

В целях обеспечения пожарной безопасности осуществляется государственный пожарный надзор. Предметом проверки, осуществляемой органом государственного пожарного надзора, являются:

- соблюдение требований пожарной безопасности в зданиях, сооружениях, на транспортных средствах, технологических установках, территориях или земельных участках, используемых (эксплуатируемых) организациями и гражданами в процессе осуществления своей деятельности, на лесных участках, на опасных производственных объектах ведения подземных горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения;

- соответствие пожарно-технической продукции требованиям Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Периодичность проведения плановых проверок устанавливается Правительством Российской Федерации в Положении о федеральном государственном пожарном надзоре¹⁹⁷ в зависимости от присвоенной объекту защиты, территории или земельному участку определённой категории риска.

На период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе предусматривающие привлечение населения для локализации пожаров вне границ населенных пунктов, запрет на посещение гражданами лесов, принятие дополнительных мер, препятствующих распространению лесных и иных пожаров вне границ населенных пунктов на земли населенных пунктов (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и подобные меры).

Статья 38 указанного закона устанавливает ответственность за нарушение требований пожарной безопасности. Согласно данной статье ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут:

- собственники имущества;
- руководители федеральных органов исполнительной власти;
- руководители органов местного самоуправления;
- лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций;
- лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности;
- должностные лица в пределах их компетенции.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁹⁸ определяет чрезвычайную ситуацию как обстановку на определённой территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Статья 7 указанного закона формулирует основные принципы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

¹⁹⁷ Положение о федеральном государственном пожарном надзоре: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁸ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

1) мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно;

2) планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, проводятся с учётом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций;

3) объём и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, определяются исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств, включая силы и средства гражданской обороны;

4) ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности указанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти;

5) силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном федеральным законом.

Закон определяет перечень субъектов деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и формулирует их полномочия. В качестве субъектов деятельности в указанной сфере, согласно закону, выступают Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Для осуществления государственного управления и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций создается уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). К ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с законом привлекаются общественные объединения, Вооружённые Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования, силы и средства органов внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии со статьёй 4 указанного закона в Российской Федерации создаётся единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Данная система объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Система функционирует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. Согласно статье 4.1 указанного закона на каждом уровне функционирования указанной системы создаются собственные органы управления.

В состав этих органов входят:

- координационные органы;
- постоянно действующие органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- органы повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Закон устанавливает перечень основных задач, решаемых единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В состав этих задач входит:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- организация оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе экстренного оповещения населения;
- прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в указанной сфере.

В зависимости от последствий чрезвычайной ситуации, привлекаемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации, а также от других факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации, устанавливается один из следующих пяти уровней реагирования: объектовый; местный; региональный; федеральный; особый.

Согласно статье 6 Федерального закона информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций содержит сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях, а также о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в этой области.

Данная информация является гласной и открытой. Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечёт за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В состав *иных* нормативных правовых актов Российской Федерации входят:

- указы Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с обеспечением общественной безопасности¹⁹⁹;
- указы Президента Российской Федерации, регламентирующие функции субъектов обеспечения общественной безопасности²⁰⁰;
- уже цитировавшиеся²⁰¹ и иные акты стратегического планирования в данной сфере²⁰²;
- ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации²⁰³;

¹⁹⁹ См., напр., Указы Президента Российской Федерации: от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»; от 6 мая 2011 г. № 590 «Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности»; от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁰ См., напр., Указы Президента Российской Федерации: от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»; от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»; от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»; от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»; от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»; от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»; от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов»; от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»; от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»; от 7 августа 2004 г. № 1013 (ред. от 27.06.2017) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰² См., напр., Указы Президента Российской Федерации: от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы»; от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»; от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»; от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰³ См., напр.: Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль, 25 апреля 2005 г.; Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль, 1 декабря 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

- нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации²⁰⁴, в том числе регламентирующие функции субъектов обеспечения общественной безопасности²⁰⁵;

- нормативные правовые и иные акты федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с обеспечением общественной безопасности²⁰⁶.

Субъекты Российской Федерации наделены правом принимать собственные законы и иные нормативные правовые акты по вопросам обеспечения общественной безопасности на своей территории²⁰⁷.

²⁰⁴ См., напр.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁵ См., напр., Постановления Правительства Российской Федерации: от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»; от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения»; от 11 апреля 2005 г. № 206 «О Федеральном медико-биологическом агентстве»; от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»; от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»; от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»; от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»; от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»; от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию»; от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»; от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации»; от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁶ См., напр.: приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента МВД России исполнения государственных функций по контролю и надзору за соблюдением участника дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»; приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»; Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов: утверждено приказом МВД России от 8 сентября 2010 г. № 652; приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России»; Положение о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: утверждено приказом МВД России от 18 июля 2011 г. № 849; Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приложение к приказу МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192; Положение о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 678; Приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁷ См., напр., Законы Белгородской области от 23 сентября 1998 г. № 41 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; от 7 мая 2010 г. № 338 «О противодействии коррупции в Белгородской области»; Закон Брянской области от 3 июня 2005 г. № 39-3 «Об охране окружающей среды Брянской области» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

2.4. Проблемы правовой регламентации общественной безопасности в практике конституционного судопроизводства

Как отмечалось ранее, вопросы обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в Российской Федерации достаточно широко отражены в различных нормативных правовых актах. На первый взгляд может сложиться впечатление, что правовая основа обеспечения общественной безопасности сформирована в полном объеме и исключены проблемы правоприменительного характера. Однако современные реалии свидетельствуют несколько об ином.

Мониторинг практики конституционного судопроизводства показывает, что нередко заявители оспаривают в Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) различные аспекты обеспечения общественной безопасности и общественного порядка в Российской Федерации. Изучение подобного рода обращений в КС РФ, вынесенных по ним решений и сформулированных в них правовых позиций позволяет выявить ряд закономерностей и системных проблем.

Во-первых, в качестве заявителей по таким категориям дел выступали не только российские граждане (как индивидуально, так и коллективно), но и иностранные граждане, например, граждане США (Постановление КС РФ от 19 июля 2017 г. 22-П²⁰⁸), Республики Корея (Постановление КС РФ от 20 октября 2016 г. № 20-П²⁰⁹), Федеративной Республики Нигерия (Постановление КС РФ от 16 февраля 2016 г. № 4-П²¹⁰), Республики Молдова (Постановление КС РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П²¹¹) и др.

Оспаривали конституционность регламентации вопросов обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации и представители властных структур, в том числе парламентарии (например, Постановление КС РФ от 10 ноября 2017 г. № 27-П²¹², вынесенное по делу в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы), суды (например, Постановление КС РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П²¹³ – по запросу Верховного суда Республики Башкортостан) и др. Более того, неоднократно имела место и консолидация усилий, когда поводом к рассмотрению дела в порядке конституционного судопроизводства выступал запрос органа государственной власти и жалоба гражданина (Постановление КС РФ от 15 ноября 2016 г. № 24-П²¹⁴).

Во-вторых, предмет рассмотрения в КС РФ составляли положения не только законов, но и подзаконных правовых актов в сфере общественной безопасности, часть из которых была подробно охарактеризована в рамках § 2.3 настоящей монографии. Например, нормы:

- Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» (Определение КС РФ от 27 октября 2015 г. № 2450-О²¹⁵);

²⁰⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (ч. II). Ст. 4984.

²⁰⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 44. Ст. 6195.

²¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 9. Ст. 1303.

²¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 9. Ст. 1308.

²¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 47. Ст. 7050.

²¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 50. Ст. 7169.

²¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 48 (ч. III). Ст. 6839.

²¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

- Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» (Постановление КС РФ от 20 апреля 2010 г. № 9-П²¹⁶);
- Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (Определение КС РФ от 22 марта 2012 г. № 484-О-О²¹⁷);
- Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О безопасности дорожного движения» (Постановление КС РФ от 22 апреля 2011 г. № 5-П²¹⁸);
- Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Определение КС РФ от 19 июля 2016 г. № 1739-О);
- Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (Определение КС РФ от 14 мая 2013 г. № 690-О²¹⁹);
- Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (Постановление КС РФ от 26 октября 2017 г. № 25-П²²⁰) и др.

Оценке с точки зрения соответствия российской Конституции подвергались и законоположения регионального уровня, например, закона Псковской области от 6 января 1997 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Постановление КС РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П²²¹) и др.

В-третьих, заявители оспаривали конституционность регламентации различных составляющих предметной сферы общественной безопасности, в том числе:

- противодействия преступности и иным противоправным посягательствам (Постановление КС РФ от 20 апреля 2010 г. № 9-П²²², Определение КС РФ от 14 мая 2013 г. № 690-О²²³);
- профилактики социальных и межнациональных конфликтов, ликвидации последствий подобных конфликтов (Определение КС РФ от 27 октября 2015 г. № 2450-О²²⁴);
- предупреждения, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – по верному замечанию КС РФ, сочетание функций и предназначения гражданской обороны с мерами по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий, единство конституционных целей и ценностей, обуславливают единство государственной политики в данной области, а также формирование и функционирование единой системы органов государственной власти, правомочных решать соответствующие задачи (Постановление КС РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П²²⁵);

²¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 18. Ст. 2277.

²¹⁷ СПС «КонсультантПлюс».

²¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 18. Ст. 2697.

²¹⁹ СПС «КонсультантПлюс».

²²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 45. Ст. 6735.

²²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 21. Ст. 2094.

²²² Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 18. Ст. 2277.

²²³ СПС «КонсультантПлюс».

²²⁴ СПС «КонсультантПлюс».

²²⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 21. Ст. 2094.

- совершенствования государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности, например, Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2001 г. № 1309 (ред. от 27.10.2011)²²⁶ было предусмотрено до 1 января 2002 г. осуществить преобразование Государственной противопожарной службы МВД России в Государственную противопожарную службу МЧС России. Такое преобразование было направлено на совершенствование государственного управления в области пожарной безопасности, повышение эффективности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, объединение усилий в процессе организации и проведения первоочередных аварийно-спасательных работ при тушении пожаров. Однако практика показала, что у сотрудников реформируемой структуры стали возникать проблемы, связанные с реализацией отдельных элементов их статуса, разрешение которых было достигнуто, в том числе посредством использования рычагов конституционного судопроизводства (например, Постановление КС РФ от 8 декабря 2015 г. № 31-П²²⁷). КС РФ не раз подчеркивал, что Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²²⁸ регулирует статус и служебные отношения сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы с учетом специфики данной службы. Он фиксирует принципы службы, квалификационные требования к должностям, правовой статус сотрудников, в том числе основания и порядок установления ограничений и запретов, увольнения и др. С момента вступления названного закона в силу на них не распространяется действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (Определение КС РФ от 7 июля 2016 г. № 1425-О²²⁹) и др.

В силу ограниченности объема проводимого исследования, рассмотрим в качестве примера отдельные направления государственной политики современной России в области противодействия преступности и иным противоправным посягательствам, сделав особый акцент на их отражение в практике конституционного судопроизводства. Прежде всего, считаем целесообразным с определенной долей условности выделить в отдельную группу решения КС РФ, затрагивающие вопросы миграционного учета, режима пребывания и проживания иностранных граждан на российской территории, и как следствие их нарушений – ответственность виновных лиц (Постановление КС РФ от 20 октября 2016 г. № 20-П²³⁰, Постановление КС РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П²³¹, Постановление КС РФ от 16 февраля 2016 г. № 4-П²³² и др.).

Как неоднократно отмечал КС РФ, миграционный учет осуществляется в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения национальной и общественной безопасности Российской Федерации посредством принятия мер, направленных на противодействие незаконной миграции и иным противоправным проявлениям (Постановление КС РФ от 19 июля 2017 г. 22-П²³³).

²²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 46. Ст. 4348.

²²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 51 (ч. III). Ст. 7413.

²²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 22. Ст. 3098.

²²⁹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.

²³⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 44. Ст. 6195.

²³¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 9. Ст. 1308.

²³² Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 9. Ст. 1307.

²³³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (ч. II). Ст. 4984.

Для примера: в 2016 г. КС РФ признал неконституционными отдельные положения КоАП РФ (ч. 3 ст. 18.8), устанавливающие административную ответственность в виде административного выдворения за пределы российской территории иностранных граждан, которые имеют вид на жительство в России и зарегистрированы по месту проживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской или Ленинградской областях, в случаях неисполнения ими требования п. 6 ст. 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающего обязанность по ежегодному уведомлению миграционной службы о подтверждении своего проживания в России. КС РФ признал исследуемые законоположения противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они не допускают возможность иностранного гражданина отказаться от назначения данного вида административного наказания в случае однократного нарушения такого требования, если суд пришел к выводу о применении административного выдворения, влекущего 5-летнее ограничение права на въезд в Россию. КС РФ также обратил внимание, что в подобных случаях, при вынесении решения в обязательном порядке суд должен учитывать характеристики правонарушителя и ряд иных обстоятельств: длительность его проживания в России, семейное положение, отношение к обязанности по уплате налогов, финансовую составляющую (включая наличие доходов, жилья в Российской Федерации, его занятость, род деятельности и профессию), законопослушное поведение и др. В противном случае судебное решение о выдворении может быть расценено, как чрезмерное ограничение права на уважение частной жизни и признано несоразмерным целям административного наказания. Более того, КС РФ возложил на федерального законодателя обязанность провести соответствующую корректировку норм об административной ответственности за нарушение режима проживания в Российской Федерации иностранными гражданами (Постановление КС РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П²³⁴).

Реакция законодателя не заставила себя ждать. Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 490-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»²³⁵ были дополнены не только положения ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, санкция которой теперь предусматривает административный штраф, который может налагаться как с административным выдворением за пределы Российской Федерации, так и без выдворения. Названным выше Федеральным законом в ст. 18.8 КоАП РФ появились и новые положения, предусматривающие административную ответственность за нарушение иностранным гражданином правил въезда в Российскую Федерацию, правил миграционного учета, передвижения либо выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через российскую территорию, неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в России, которое было совершено в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, в Московской или Ленинградской областях (ч. 3.1, ч. 5 ст. 18.8).

Полагаем, что следующим крупным блоком решений КС РФ, связанных с регламентацией вопросов профилактики и борьбы с преступностью, можно назвать решения по вопросам о противодействии коррупции. Какие же эволюционные изменения произошли в российском законодательстве в данном направлении?

1. Начиная с 2011 года, не раз расширялся перечень лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного харак-

²³⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 9. Ст. 1308.

²³⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 1 (ч. I). Ст. 31.

тера, а также аналогичные сведения своих супругов и несовершеннолетних детей²³⁶. Так, с 2012 года в него включены граждане, которые претендуют на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений²³⁷; с 2014 года – лица, которые претендуют на замещение ряда должностей муниципальной службы²³⁸; с 2017 года – граждане, которые поступают на обучение в образовательные организации высшего образования, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности²³⁹ и др.

2. Значимой новеллой антикоррупционного законодательства явилась и норма, обязывающая лиц, которые замещают (занимают) должности, из перечней, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации или Центрального банка Российской Федерации, предоставлять сведения о своих расходах, а также расходах супругов и несовершеннолетних детей²⁴⁰. Возложение на государственных гражданских служащих подобной обязанности является проявлением широкой дискреции федерального законодателя по самостоятельному определению правового механизма осуществления контроля за соответствием расходов таких лиц их общему доходу. Это направлено на предупреждения их незаконного обогащения и на повышение степени эффективности противодействия коррупции, как точно заметил КС РФ (Определение КС РФ от 6 июня 2017 г. № 1163-О²⁴¹).

Обратим внимание, что с 2012 года среди оснований принудительного прекращения права собственности названо и изъятие по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не были представлены доказательства его приобретения на доходы, полученные законным путем (пп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ). По справедливому мнению КС РФ, в целях обеспечения эффективного противодействия коррупции Россия правомочна принимать все необходимые правовые меры. КС РФ также подчеркнул, что принятие подобного рода мер является не только правом, но и обязанностью Российской Федерации (Постановление КС РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П²⁴²).

В более позднем решении КС РФ также отметил, что введение такого основания принудительного прекращения права собственности в полной мере соответствует предназначению правового регулирования в сфере противодействия коррупции и не

²³⁶ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6730.

²³⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7605.

²³⁸ Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 7542.

²³⁹ Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

²⁴⁰ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

²⁴¹ СПС «КонсультантПлюс».

²⁴² Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 50. Ст. 7169.

нарушает баланс публичных интересов борьбы с коррупцией и частных интересов государственных гражданских служащих, доходы которых не связаны с коррупционной деятельностью (Определение КС РФ от 6 июня 2017 г. № 1163-О²⁴³). Однако КС РФ обратил внимание и на то обстоятельство, что установленные применительно к праву собственности ограничения должны соответствовать определенным основополагающим принципам и требованиям (в том числе справедливости, разумности и соразмерности и др.), и исказить саму сущность данного права (Постановление КС РФ от 14 мая 2012 г. № 11-П²⁴⁴, Постановление КС РФ от 16 июля 2008 г. № 9-П²⁴⁵, Определение КС РФ от 14 мая 2015 г. № 1127-О²⁴⁶ и др.).

3. Неоднократной корректировке подвергался перечень ограничений и запретов в отношении лиц, которые замещают государственные должности Российской Федерации и субъектов Федерации, а также лиц, которые ранее замещали должности государственной или муниципальной службы. Так, в целях исключения конфликта интересов на последних при заключении им трудового или гражданско-правового договора в течение 2-х лет с момента увольнения со службы возложена обязанность информировать работодателя о последнем месте своей службы²⁴⁷. При этом ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» закрепляет обязанность организации разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Закрепление повышенных требований к репутации лиц, которые занимают публичные должности, обусловлено стремлением законодателя исключить сомнения в нравственных качествах должностных лиц, «в законности и бескорыстности их действий» в качестве представителей власти (Постановление КС РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П²⁴⁸, Постановление КС РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П²⁴⁹).

Более того, зафиксированные на конституционном уровне свобода труда и право на равный доступ к государственной службе предполагают, что гражданин, который на основе принципа добровольности выбирает деятельность по реализации публичных функций, соглашается с введенными законодателем ограничениями и запретами, связанными с приобретаемым правовым статусом ввиду специфики публичной службы.

Подобную правовую позицию множество раз дублировал в своих решениях КС РФ относительно различных видов государственной службы (например, Постановление КС РФ 30 октября 2014 г. № 26-П²⁵⁰), в том числе службы в органах внутренних дел (Определение КС РФ от 5 марта 2009 г. № 377-О-О²⁵¹), а также муниципальной службы (Постановление КС РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П²⁵²).

²⁴³ СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 21. Ст. 2697.

²⁴⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3695.

²⁴⁶ СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁷ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6730.

²⁴⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 50. Ст. 7169.

²⁴⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 43. Ст. 5622.

²⁵⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 46. Ст. 6424.

²⁵¹ СПС «КонсультантПлюс».

²⁵² Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 50. Ст. 7169.

4. В 2015 и 2017 годах были дополнены и законоположения, касающиеся регламентации требований по предотвращению или урегулированию конфликта интересов государственных (муниципальных) служащих, иных категорий лиц в случаях, предусмотренных федеральным законодательством²⁵³. Как точно заметил КС РФ, возложение на государственных (муниципальных) служащих обязанности уведомлять об обращениях к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, о возникшем конфликте интересов – это одна из основных профилактических мер коррупции. В то же время, подобного рода государственный контроль за имущественным положением этих лиц призван обеспечивать повышение эффективности противодействия коррупции (Постановление КС РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П).

5. Сегодня наблюдается стойкая тенденция ужесточения уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности. В частности, дополнения и изменения коснулись таких составов, как злоупотребление должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, превышение должностных полномочий (ст.ст. 285, 285.1, 285.2, 286 УК РФ)²⁵⁴ и др. С 2016 г. УК РФ предусматривает уголовную ответственность за посредничество в коммерческом подкупе (ст. 204.1), а также за мелкий коммерческий подкуп» (ст. 204.2)²⁵⁵. И это далеко не полный перечень внесенных изменений в российское законодательство.

Как мы видим, КС РФ давал оценку конституционности различных составляющих общественной безопасности, в том числе регламентации вопросов пресечения социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, деятельности по разжиганию расовой, национальной и религиозной розни, ненависти и вражды, противодействия коррупции, повышения безопасности дорожного движения, укрепления режима безопасного функционирования предприятий, учреждений и организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, атомно-энергетического и лесного комплексов страны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и др. По содержанию сформулированных КС РФ правовых позиций видно, что он исходит из признания государства в качестве активного регулирующего субъекта.

Цель государственного регулирования вопросов общественной безопасности заключается в обеспечении необходимого уровня охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера; повышении уровня защищенности населения от террористических угроз, от чрезвычайных ситуаций (как природного, так и техногенного характера); сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе.

²⁵³ Например, Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2139.

²⁵⁴ Например, Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 50. Ст. 7362.

²⁵⁵ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4257.

При этом речь должна идти о сбалансированности и оптимальном сочетании публичного и частного интересов²⁵⁶.

Между тем, в ряде сфер экономики публичный интерес изначально приоритетен, а его обеспечение представляет собой суверенное право государства²⁵⁷.

Подводя промежуточные итоги настоящего исследования, констатируем, что практика конституционного судопроизводства является своеобразным индикатором системы правового регулирования, ее качества и эффективности в любой области²⁵⁸. Ее мониторинг позволяет дать оценку состояния правовой регламентации вопросов общественной безопасности и в дальнейшем принять комплексные меры (в том числе правотворческого характера), направленные на ее эффективное обеспечение.

Признавая нормы законодательства в области обеспечения общественной безопасности неконституционными, КС РФ выводит их из правового пространства и нередко возлагает на федерального законодателя обязанность по дальнейшему законодательному реформированию с учетом вынесенного решения и сформулированных в нем правовых позиций. Это направлено, прежде всего, на достижение приоритетной задачи, названной в п. 26 Концепции общественной безопасности – защиты жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина.

²⁵⁶ Их исследование в последние годы все чаще становится предметом научных дискуссий (например, см.: Болгова В.В., Новопавловская Е.Е. Обеспечение баланса публичного интереса и неприкосновенности частной жизни посредством конституционного судопроизводства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 4 (34). С. 22-30; Болгова В.В. Публичное право (проблемы теории, методологии, практики): дис. ... д-ра юрид. наук. – Самара, 2009. – 512 с.; Модернизация государства, власти, права и общества: человеческое измерение: коллективная монография / под общ. ред. К.А. Ишекова. – М.: РПА Минюста России, 2014. С. 74-75).

²⁵⁷ См. подробнее: Болгова В.В., Новопавловская Е.Е. Формирование основ экономической правовой политики в интерпретационной практике Конституционного Суда Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 1. С. 73.

²⁵⁸ См. подробнее: Болгова В.В., Жеребцова Е.Е. Правовые средства обеспечения жилищных прав граждан в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2014. № 3 (29). С. 104-109.

ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (п. 4) определяет: обеспечение общественной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. При этом обеспечение общественной безопасности Концепция (п. 6, б) определяет как реализацию определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В настоящем разделе исследуются организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

3.1. Система обеспечения общественной безопасности

Общественная безопасность, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 72, ч. 1, п. б), входит в состав предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (п. 5в) определяет систему обеспечения общественной безопасности как совокупность сил и средств обеспечения общественной безопасности.

Силы обеспечения общественной безопасности, согласно Концепции (п. 2), – это государственные органы, а также органы местного самоуправления, иные органы и организации, принимающие участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации.

Концепция общественной безопасности (п. 3) предусматривает конструктивное взаимодействие в этой сфере сил обеспечения общественной безопасности и институтов гражданского общества, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таким образом, согласно Концепции, *субъектами* обеспечения общественной безопасности являются:

- государственные органы;
- органы местного самоуправления;
- иные органы и организации;
- институты гражданского общества;
- граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

3.2. Федеральные органы государственной власти в системе обеспечения общественной безопасности

В обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации принимают участие:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- федеральные министерства, наделённые соответствующими полномочиями;
- правоохранительные органы.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (глава 4):

- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации;
- обладает правом законодательной инициативы;
- подписывает и обнародует федеральные законы;
- при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом²⁵⁹, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;

- издаёт указы и распоряжения по вопросам общественной безопасности, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации;

- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Федеральные законы закрепляют за Президентом Российской Федерации широкий спектр полномочий по различным направлениям обеспечения общественной безопасности.

Согласно федеральным конституционным законам²⁶⁰, Президент Российской Федерации объявляет чрезвычайное или военное положение на всей территории Российской Федерации или в её отдельных местностях.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» определяет обстоятельства и порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, закрепляет алгоритм действий Президента Российской Федерации, включая содержание указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, в том числе вводимых в условиях чрезвычайного положения мер и временных ограничений, наделяет Президента Российской Федерации правом приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противо-

²⁵⁹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁰ Федеральные конституционные законы от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении»; от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

речия этих актов указу Президента Российской Федерации о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Федеральный конституционный закон «О военном положении» определяет обстоятельства и порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, закрепляет алгоритм действий Президента Российской Федерации, включая содержание указа Президента Российской Федерации о введении военного положения, в том числе вводимых в условиях военного положения мер и временных ограничений, наделяет Президента Российской Федерации правом приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено военное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента Российской Федерации о введении на данной территории военного положения.

В сфере противодействия коррупции Президент Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом²⁶¹:

- определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;

- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Аналогичными полномочиями в соответствии с Федеральным законом²⁶² наделяется Президент Российской Федерации в сфере противодействия экстремистской деятельности.

В сфере противодействия терроризму Президент Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом²⁶³:

- определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму;

- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом;

- принимает решение в установленном порядке об использовании за пределами территории Российской Федерации формирований Вооружённых Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против Российской Федерации либо граждан Российской Федерации или лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации.

Согласно статье 8 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Президент Российской Федерации:

- определяет в соответствии со статьёй 80 Конституции Российской Федерации и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

²⁶¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции». Ст. 5. Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности». Ст. 4 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶³ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 05.07.2016) «О противодействии терроризму». Ст. 5. Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

- вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учётом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий;

- вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях чрезвычайное положение;

- принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Президент Российской Федерации утверждает (одобряет) документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, включая вопросы общественной безопасности.

Федеральное Собрание Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (глава 5) является представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Согласно Конституции Российской Федерации Совет Федерации:

- утверждает указы Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения;

- рассматривает и одобряет принятые Государственной Думой федеральные законы;

- принимает решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности.

Государственная Дума:

- принимает федеральные законы;

- объявляет амнистию;

- заслушивает ежегодные отчёты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

- принимает решение по вопросу о доверии Правительству Российской Федерации;

- выдвигает обвинение против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Федеральные законы закрепляют за Федеральным Собранием полномочия по законодательному регулированию всей совокупности общественных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности.

Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

В области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Федеральное Собрание Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом:

- обеспечивает единообразие в законодательном регулировании в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- утверждает бюджетные ассигнования на финансирование деятельности и мероприятий в указанной области;

- проводит парламентские слушания по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (глава 6):

- осуществляет исполнительную власть Российской Федерации;
- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

В соответствии с Федеральным конституционным законом²⁶⁴ Правительство Российской Федерации:

- в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации;

- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы;
- руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность;

- распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

- устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

- назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств;

- представляет Государственной Думе ежегодные отчёты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Федеральный конституционный закон закрепляет за Правительством Российской Федерации полномочия по основным направлениям его деятельности.

В социальной сфере Правительство Российской Федерации:

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
- принимает меры по реализации трудовых прав граждан;

²⁶⁴ Федеральный конституционный закон от 11 апреля 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодёжной политики;
- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство Российской Федерации:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство Российской Федерации:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

Федеральные законы закрепляют за Правительством Российской Федерации полномочия по урегулированию всей совокупности общественных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности.

В сфере противодействия экстремистской деятельности Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом²⁶⁵:

- определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет;
- организует разработку и осуществление мер по предупреждению экстремистской деятельности, минимизацию и (или) ликвидацию последствий её проявлений;
- организует обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию экстремистской деятельности необходимыми силами, средствами и ресурсами.

²⁶⁵ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности». Ст. 4 // СПС «КонсультантПлюс».

В сфере противодействия терроризму Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом²⁶⁶:

- определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия терроризму²⁶⁷;

- организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

- организует обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму необходимыми силами, средствами и ресурсами;

- устанавливает обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), категории объектов (территорий), порядок разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядок разработки и форму паспорта безопасности таких объектов (территорий) (за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса);

- устанавливает порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке информации об угрозе совершения террористического акта, а также информирования субъектов противодействия терроризму о выявленной угрозе совершения террористического акта²⁶⁸.

В области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом (ст. 10):

- издаёт на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных актов Президента Российской Федерации постановлений и распоряжения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечивает их исполнение;

- организует проведение научных исследований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера²⁶⁹;

- определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляет руководство единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

²⁶⁶ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2017) «О противодействии терроризму». Ст. 5. Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2017 г. № 638 «О взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке информации об угрозе совершения террористического акта, а также информирования субъектов противодействия терроризму о выявленной угрозе совершения террористического акта» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁹ Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300 // СПС «КонсультантПлюс».

- обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального характера, а также определяет порядок использования указанных резервов;
- устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности;
- устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций, в том числе чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и полномочия исполнительных органов государственной власти по их ликвидации;
- обеспечивает защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера, определяет порядок оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации при возникновении чрезвычайных ситуаций регионального характера²⁷⁰;
- определяет порядок привлечения спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- определяет порядок сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, порядок обмена указанной информацией между исполнительными органами государственной власти, а также органами управления, специально уполномоченными на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- определяет порядок предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей²⁷¹;
- принимает решения о выплате единовременной материальной помощи гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев оказания единовременной материальной помощи, а также круга лиц, которым указанная помощь будет оказана;
- определяет порядок введения чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях такой чрезвычайной ситуации²⁷²;
- устанавливает федеральный уровень реагирования;
- устанавливает порядок осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций²⁷³ и обеспечивает осуществление федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера;

²⁷⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2008 г. № 381 «О порядке предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷² Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

- устанавливает критерии отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам и потенциально опасным объектам, порядок формирования и утверждения перечня критически важных объектов и перечня потенциально опасных объектов, порядок разработки и формы паспорта безопасности критически важных объектов и потенциально опасных объектов, а также обязательные для выполнения требования к критически важным объектам и потенциально опасным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- устанавливает критерии отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам и потенциально опасным объектам.

В сфере противодействия коррупции Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом²⁷⁴ утверждает Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов²⁷⁵ и Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов²⁷⁶.

Полномочия федеральных органов исполнительной государственной власти силового блока в сфере обеспечения общественной безопасности (Минобороны России, ФСБ России, ФСО России и др. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации²⁷⁷) закрепляют утверждаемые Президентом Российской Федерации соответствующие положения о них²⁷⁸.

Полномочия федеральных органов исполнительной государственной власти несилового блока в данной области закрепляют соответствующие положения, утверждаемые Правительством Российской Федерации²⁷⁹.

3.3. Правоохранительные органы в системе обеспечения общественной безопасности

В состав правоохранительных органов, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации, входят:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Министерство юстиции Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;

²⁷⁴ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Ст. 3. Ч. 1. П. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁵ Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁶ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁸ См., напр.: Положение о Министерстве обороны Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁹ См., напр.: Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // СПС «КонсультантПлюс».

- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- прокуратура Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) согласно утверждённому Положению²⁸⁰ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

В состав основных задач МВД России в соответствии с Федеральным законом «О полиции» и указанным Положением входит защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

В структуре МВД России задачи, связанные с обеспечением общественной безопасности, решают:

- Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- Главное управление по вопросам миграции;
- Главное управление по противодействию экстремизму;
- Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции;
- Главное управление по контролю за оборотом наркотиков;
- Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения;
- Главное управление на транспорте;
- Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;
- Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий;
- Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации.

Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с утверждённым Положением²⁸¹ выполняет функции головного подразделения системы Министерства по следующим направлениям его деятельности:

- обеспечение безопасности граждан и правопорядка в общественных местах, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий;
- профилактика преступлений и административных правонарушений, осуществление производства по делам об административных правонарушениях, в том числе правонарушений несовершеннолетних (за исключением дел об административных правонарушениях, производством по которым осуществляют подразделения Госавтоинспекции, органы внутренних дел на транспорте);

²⁸⁰ Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸¹ Положение о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: утверждено приказом МВД России от 18 июля 2011 г. (ред. от 20.05.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

- контроль (надзор) за соблюдением отдельными категориями лиц установленных в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений;

- содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключённых под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых и в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел Российской Федерации;

- координация взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Главное управление по вопросам миграции в соответствии с утверждённым Положением²⁸² является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции. В состав указанных функций входит:

- осуществление регистрационного учёта граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учёта граждан Российской Федерации;

- осуществление миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

- разработка и реализация во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

- исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

- осуществление оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля её реализации совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

Главное управление по противодействию экстремизму (ГУПЭ МВД России) в соответствии с утверждённым Положением²⁸³ осуществляет функции Министерства

²⁸² Положение о Главном управлении по вопросам миграции: утверждено приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸³ Положение о Главном управлении по противодействию экстремизму: утверждено приказом МВД России от 21 июня 2011 г. № 698дсп // СПС «КонсультантПлюс».

по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию, а также правоприменительные полномочия в области противодействия экстремистской деятельности и терроризму, является головным оперативным подразделением Министерства в сфере противодействия экстремистской деятельности и терроризму. Основные задачи Главного управления:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики по вопросам своей деятельности;
- противодействие экстремистской деятельности и терроризму;
- организация взаимодействия подразделений Министерства с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам своей компетенции;
- координация в установленном порядке деятельности территориальных органов МВД России и подразделений центрального аппарата МВД России по вопросам деятельности ГУПЭ МВД России;
- организационно-методическое обеспечение и оказание практической помощи территориальным органам МВД России и их структурным подразделениям по вопросам своей деятельности.

Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции в соответствии с утверждённым Положением²⁸⁴ – подразделение полиции, обеспечивающее и осуществляющее в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции в части, касающейся выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений. В состав основных задач Главного управления входит:

- осуществление оперативно-разыскной деятельности в полном объёме;
- разработка, организация и проведение в установленном порядке специальных операций и оперативно-профилактических мероприятий по вопросам деятельности Главного управления;
- организация и участие в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений экономической и коррупционной направленности, в том числе совершённых организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящих транснациональный или межрегиональный характер либо вызывающих большой общественный резонанс, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;
- осуществление мероприятий по противодействию коррупции в выборных органах власти, федеральных органах исполнительной власти, в органах власти субъектов Российской Федерации, в сфере управления негосударственным сектором экономики, в госкорпорациях, внебюджетных фондах и общественных организациях с государственным участием, а также по противодействию преступным посягательствам на государственную и муниципальную собственность;
- противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, фальшивомонетничеству; пресечение каналов финансирования терроризма и экстремизма;
- организация и осуществление борьбы с организованной преступностью экономической направленности. Выявление и пресечение деятельности транснациональных и межрегиональных организованных групп и преступных сообществ экономиче-

²⁸⁴ Положение о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции: утверждено приказом МВД России от 16 марта 2015 г. № 340 // СПС «КонсультантПлюс».

ской направленности, в том числе преступных сообществ (преступных организаций), сформированных по этническому принципу, взаимодействие по данному направлению деятельности с территориальными органами МВД России;

- осуществление в пределах своей компетенции по запросам оперативно-розыскных мероприятий в целях проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в порядке, установленном актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России;

- принятие в пределах своей компетенции мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений экономической и коррупционной направленности;

- анализ эффективности мер, принимаемых органами внутренних дел по вопросам деятельности Главного управления, оценка результативности деятельности подразделений экономической безопасности;

- иные задачи в соответствии с утверждённым Положением.

Главное управление по контролю за оборотом наркотиков в соответствии с утверждённым Положением²⁸⁵ выполняет функции головного подразделения Министерства в области контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере противодействия их незаконному обороту, по предоставлению государственных услуг, отнесённых к компетенции Главного управления. В состав основных задач Главного управления входит:

- обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам деятельности Главного управления, а также в установленном порядке в соответствии с международными договорами Российской Федерации – с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями.

- организация предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

- координация деятельности территориальных органов МВД России и подразделений центрального аппарата МВД России по вопросам деятельности Главного управления;

- организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений по контролю за оборотом наркотиков и оказание практической помощи территориальным органам МВД России и их структурным подразделениям по вопросам деятельности Главного управления;

- иные задачи в соответствии с утверждённым Положением.

Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения в соответствии с утверждённым Положением²⁸⁶ является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нор-

²⁸⁵ Положение о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков: утверждено приказом МВД России от 23 апреля 2016 г. № 209 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁶ Положение о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 67.

мативно-правовому регулированию в области обеспечения безопасности дорожного движения. В состав основных функций Главного управления входит:

- осуществление комплексного анализа причин и условий, способствующих совершению дорожно-транспортных происшествий;

- прогнозирование развития обстановки в области обеспечения безопасности дорожного движения, разработка предложений руководству Министерства по формированию и реализации государственной политики;

- анализ и оценка эффективности мер, принимаемых органами управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации, иными подразделениями и учреждениями, входящими в систему Госавтоинспекции, а также органами внутренних дел, организациями и подразделениями, участвующими в выполнении задач и осуществлении полномочий по обеспечению безопасности дорожного движения, возложенных на МВД России;

- обобщение и анализ практики применения законодательства Российской Федерации по вопросам деятельности Госавтоинспекции, выработка соответствующих правовых, организационных и иных мер по повышению эффективности деятельности органов, организаций и подразделений МВД России; анализ практики исполнения административных наказаний, разработка необходимых правовых, организационных и иных мер по совершенствованию административной практики в целях повышения безопасности дорожного движения;

- определение совместно с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации приоритетных направлений деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе, связанных с организацией и проведением комплекса профилактических мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению административных правонарушений, а также по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий;

- разработка и внесение в установленном порядке предложений, направленных на совершенствование деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- подготовка в установленном порядке²⁸⁷ государственного доклада о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации;

- участие в обеспечении согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, направленных на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий, в рамках деятельности Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения;

- организация и осуществление в пределах компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- иные функции в соответствии с утверждённым Положением.

²⁸⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 г. № 860 «О подготовке государственного доклада о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Главное управление на транспорте в соответствии с утверждённым Положением²⁸⁸ выполняет функции головного подразделения Министерства по организации деятельности органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, координации в установленном порядке деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России по обеспечению безопасности населения на транспорте. В состав основных задач Главного управления входит:

- организация в пределах своих полномочий противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта;

- участие в пределах своих полномочий в реализации мероприятий по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства на объектах транспорта;

- иные задачи в соответствии с утверждённым Положением²⁸⁹.

Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите в соответствии с утверждённым Положением²⁹⁰ обеспечивает функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере применения мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья лиц, подлежащих государственной защите, по обеспечению сохранности их имущества, а также осуществляет иные функции в соответствии с указанным Положением и нормативными правовыми актами МВД России. В состав основных задач Управления входит:

- организация и координация деятельности по применению мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья лиц, подлежащих государственной защите, а также по обеспечению сохранности их имущества;

- организационно-методическое руководство деятельностью центров (групп) по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, министерств внутренних дел, главных управлений, управлений внутренних дел по субъектам Российской Федерации;

- иные задачи в соответствии с утверждённым Положением.

Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий в соответствии с утверждённым Положением²⁹¹ обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию организации деятельности органов внутренних дел, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России в период подготовки и проведения этапа чемпионата мира по шоссейно-кольцевым автомобильным гонкам серии «Формула-1» Гран-при России, XVI чемпионата мира по водным видам спорта 2015 года в г. Казани, чемпионата мира по футболу 2018 года, XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске, иных крупных международных и массовых спортивных мероприятий по по-

²⁸⁸ Положение о Главном управлении на транспорте: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁹ Более подробно о проблемах транспортной безопасности см.: Транспортная безопасность: учебник / А.Н. Александров, А.В. Гундаров, П.Н. Жукова [и др.]; под ред. И.Ф. Амельчакова. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. - 326 с.

²⁹⁰ Положение об Управлении по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите: утверждено приказом МВД России от 31 октября 2008 г. № 941 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹¹ Положение об Управлении по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий: утверждено приказом МВД России от 25 июня 2011 г. № 724 (ред. от 01.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

ручению руководства МВД России, в том числе по формированию межведомственного комплекса мер безопасности. В состав основных функций Управления входит:

- осуществление комплексного анализа состояния и реализации государственной политики по вопросам деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России в период подготовки и проведения крупных массовых мероприятий международного уровня;

- анализ и прогнозирование рисков и угроз безопасности в районах проведения крупных массовых мероприятий международного уровня, разработка предложений курирующему заместителю Министра по их минимизации;

- анализ эффективности мер, принимаемых органами, организациями и подразделениями системы МВД России в период подготовки и проведения крупных массовых мероприятий международного уровня;

- иные функции в соответствии с утверждённым Положением.

Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации в соответствии с утверждённым Положением²⁹² обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию деятельности органов внутренних дел, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, в сфере информационного сопровождения деятельности Министерства в средствах массовой информации и среди общественности. В состав основных задач Управления входит:

- организация и осуществление представления в соответствии с законодательством Российской Федерации сведений о деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России, состоянии, тенденциях, иных характеристиках преступности и правонарушений редакциям СМИ и журналистам;

- мониторинг средств массовой информации, изучение общественного мнения о деятельности органов, организаций, подразделений системы МВД России и их должностных лиц;

- иные задачи в соответствии с утверждённым Положением.

Министерство юстиции Российской Федерации в соответствии с утверждённым Положением²⁹³ осуществляет функции:

- исполнения уголовных наказаний;

- регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации;

- государственной регистрации актов гражданского состояния;

- обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;

- оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения;

- деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц;

- правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и ино-

²⁹² Положение об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹³ Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 23.04.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

странных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации;

- функции по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций;

- функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния;

- координации и контроля деятельности подведомственных ему Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) и Федеральной службы судебных приставов (ФССП России).

Федеральная служба безопасности (ФСБ России) в соответствии с Федеральным законом²⁹⁴ и утверждённым Положением²⁹⁵ является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий:

а) осуществляющим государственное управление в области:

- обеспечения безопасности Российской Федерации;

- борьбы с терроризмом;

- защиты и охраны государственной границы Российской Федерации;

- охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов;

б) обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации;

в) непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определённые законодательством Российской Федерации, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на её осуществление.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом²⁹⁶ и утверждённым Положением²⁹⁷ решает следующие основные задачи:

а) обеспечивает участие войск национальной гвардии:

- в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;

- в мероприятиях по противодействию терроризму и экстремизму;

- в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях;

- в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан;

- в защите государственной границы Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- в пресечении массовых беспорядков в населённых пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях;

²⁹⁴ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О Федеральной службе безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁵ Положение о Федеральной службе безопасности: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 (ред. от 16.05.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁶ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁷ Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 // СПС «КонсультантПлюс».

- б) осуществляет федеральный государственный контроль (надзор):
- за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;
 - за частной охранной деятельностью в Российской Федерации;
 - за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;
 - за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;
- в) определяет совместно с МВД России порядок организации взаимодействия войск национальной гвардии с МВД России и его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а также полномочия должностных лиц войск национальной гвардии, МВД России и его территориальных органов (подразделений) по организации указанного взаимодействия;
- г) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по пресечению преступлений и административных правонарушений;
- д) организует охрану важных государственных объектов, специальных грузов и сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утверждёнными Правительством Российской Федерации;
- е) организует охрану особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утверждённым Правительством Российской Федерации, объектов войск национальной гвардии, а также охрану имущества физических и юридических лиц по договорам;
- ж) организует участие войск национальной гвардии в пределах их полномочий в обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых ими объектов;
- з) принимает в пределах своей компетенции участие в разработке мер по обеспечению авиационной безопасности в области гражданской авиации;
- и) организует участие войск национальной гвардии в территориальной обороне Российской Федерации, а также планирование их совместных действий с Вооружёнными Силами Российской Федерации, воинскими формированиями и органами в целях обороны страны;
- к) организует проведение обязательной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- л) организует и осуществляет выдачу в установленном порядке гражданам и организациям лицензий, разрешений и иных видов документов, связанных с оборотом оружия и частной охранной деятельностью; ведёт в соответствии с законодательством Российской Федерации учёт оружия и патронов к нему;
- м) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях производство по делам об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции войск национальной гвардии;
- н) организует и обеспечивает участие войск национальной гвардии в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищённости и безопасности охраняемых войсками национальной гвардии объектов.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) в соответствии с Федеральным законом²⁹⁸ и утверждённым Положением²⁹⁹ является федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти (специальной связи), а также функции по информационно-технологическому и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов. В состав основных задач ФСО России входит:

- прогнозирование и выявление угроз безопасности объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этих угроз;
- обеспечение безопасности объектов государственной охраны;
- обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования специальной связи;
- участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- обеспечение защиты охраняемых объектов;
- предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны;
- обеспечение организации и функционирования федеральных информационных систем, находящихся во владении или пользовании органов государственной охраны;
- участие в пределах своих полномочий в обеспечении информационной безопасности Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом³⁰⁰ в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет:

- а) надзор за исполнением законов:
 - федеральными органами исполнительной власти;
 - Следственным комитетом Российской Федерации;
 - представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации;
 - органами местного самоуправления;
 - органами военного управления;
 - органами контроля;
 - их должностными лицами;
 - субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
 - органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

²⁹⁸ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁹ Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 (ред. от 27.06.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁰ Федеральный закон от 17 января 1991 г. № 2202-1 (ред. от 19.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

- б) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина:
- федеральными органами исполнительной власти;
 - Следственным комитетом Российской Федерации;
 - представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации;
 - органами местного самоуправления;
 - органами военного управления;
 - органами контроля;
 - их должностными лицами;
 - субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- в) надзор за исполнением законов:
- органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
 - судебными приставами;
 - администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера;
 - администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу;
- г) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- д) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- е) возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации указывает на необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации в части, касающейся:

- профилактики правонарушений;
- защиты детей от насилия и любых форм эксплуатации, вовлечения их в преступную и иную антиобщественную деятельность;
- прохождения правоохранительной службы;
- установления дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за правонарушения в сфере общественной безопасности;
- социальной поддержки жертв преступлений и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- социальной адаптации и реабилитации лиц, освобождённых из мест лишения свободы;
- создания системы комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ.

3.4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе обеспечения общественной безопасности

В обеспечении общественной безопасности на региональном уровне наряду с федеральными государственными органами участвуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон «О безопасности» не устанавливает полномочия региональных органов государственной власти в рассматриваемой сфере, но определяет в качестве их основной функции «обеспечение исполнения федерального законодательства в области обеспечения безопасности» (ст. 12) и называет их в числе субъектов, координирующих деятельность по обеспечению безопасности (ст. 6).

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ обеспечение общественной безопасности относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов в её составе. Это предполагает право российских регионов осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения безопасности³⁰¹. Обеспечение общественной безопасности – с точки зрения реализации находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов полномочий – требует «согласованных усилий федерального центра и регионов, направленных на защиту материальных и нематериальных социально значимых благ человека и общества в целом»³⁰².

В основные законы отдельных субъектов Российской Федерации включены нормы, регулирующие отношения в сфере общественной безопасности. В частности, Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа (ч. 1 ст. 75)³⁰³ предписывает органам государственной власти автономного округа в пределах их компетенции принимать «меры по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности». Согласно п. 15 ст. 47 Конституции Удмуртской Республики Глава Республики «формирует и возглавляет Совет общественной безопасности, статус которого определяется республиканским законом, а также принимает меры по обеспечению общественной безопасности в соответствии с федеральным законодательством»³⁰⁴.

Законы ряда субъектов Российской Федерации содержат определения понятия «общественная безопасность», отличающиеся от закреплённого в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 2 закона «О Совете общественной безопасности Удмуртской Республики»³⁰⁵ общественная безопасность – это «система общественных отношений, обеспечивающих защищенность жизненно важных интересов от различных условий и факторов, представляющих для них угрозу, в том числе неприкосновенность личности, жизни и здоровья населения, материальных и духовных ценностей, спокойствие, труд и отдых граждан,

³⁰¹ Богмацера Э.В., Ерыгин А.А. Юридическая природа советов безопасности субъектов Российской Федерации и основные направления их деятельности // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 3. С. 11.

³⁰² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. - 2-е изд., пересмотр. // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰³ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа от 26 апреля 1995 г. № 4-оз (ред. от 30.01.2016 № 1-ОЗ) // Новости Югры. 1995. № 5.

³⁰⁴ Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. № 663-ХП (ред. от 08.12.2016 № 16-РЗ) // Известия Удмуртской Республики. 1994. №№ 198-199.

³⁰⁵ Закон Удмуртской Республики от 20 апреля 2001 г. № 14-РЗ (ред. от 10.04.2015 № 15-РЗ) «О Совете общественной безопасности Удмуртской Республики» // Удмуртская правда. 2001. № 62.

деятельность организаций, учреждений и предприятий на территории Удмуртской Республики, относящихся к основным объектам общественной безопасности». В законе «О Совете общественной безопасности Свердловской области»³⁰⁶ общественная безопасность определяется как «состояние и процесс обеспечения защиты прав и свобод граждан, жизненно важных интересов общества и государства от угроз, препятствующих их нормальной жизнедеятельности» (ч. 1 ст. 2). По нашему мнению, при разработке нормативных правовых актов региональным законодателям следует исходить из определения понятия «общественная безопасность», закреплённого в п. 4 Концепция общественной безопасности в Российской Федерации от 14 ноября 2013 г.

Основным элементом организационной системы обеспечения общественной безопасности на региональном уровне являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти реализуют соответствующие задачи с помощью разнообразных средств и методов, включая политические, организационные, правовые, экономические. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 2 ст. 26.3)³⁰⁷ к ведению региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение таких вопросов в сфере общественной безопасности, как:

- «предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях;
- предупреждение ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидация их последствий;
- осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них;
- осуществление мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия;
- организация и осуществление на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований».

³⁰⁶ Закон Свердловской области от 23 июня 1997 г. № 39-ОЗ (ред. от 17.02.2017 № 8-ОЗ) «О Совете общественной безопасности Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 6 (1997). Ст. 976.

³⁰⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017 № 299-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

В нормативно-правовом обеспечении региональной общественной безопасности особая роль отводится законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации, которые, согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, осуществляют законодательное регулирование в сфере общественной безопасности. Принципиально важное нормативное предписание для развития законотворческой деятельности в российских регионах закреплено в ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации: по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В качестве примеров актов, имеющих важное значение для регулирования отношений в сфере обеспечения общественной безопасности в Белгородской области, следует назвать закон от 13 декабря 2000 г. № 122 «О системе защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений в Белгородской области»³⁰⁸; закон от 31 января 2005 г. № 167 «Об ответственности родителей за воспитание детей»³⁰⁹; закон от 13 ноября 2002 г. № 53 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»³¹⁰.

Однако Конституция РФ и федеральные законы не определяют пределы федеральных законодательных полномочий по предметам совместного ведения, поэтому в субъектах Российской Федерации проявляется тенденция постепенного снижения темпов принятия новых самостоятельных по предмету правового регулирования законов.

Причиной тому является детальное регулирование федеральным законодателем вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, представленное под видом регулирования общих принципов, которое не оставляет возможности региональным законодателям осуществлять полноценное законотворчество³¹¹. Поэтому региональные законы становятся фрагментарными и нередко называются «Об особенностях правового регулирования...», «Об отдельных вопросах правового регулирования...», «О реализации некоторых положений...»³¹². Такая ситуация складывается потому, что «значительная часть регулируемых ими полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно», поскольку основы нормативного регулирования содержатся именно в федеральных актах»³¹³.

Структурным элементом законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации являются постоянные комитеты и комиссии, создаваемые для углубленной проработки проектов принимаемых решений, предварительного рассмотрения законопроектов, контроля исполнения региональных законов; организации и проведения депутатских слушаний, заседаний «круглых столов». Система постоянных комитетов и комиссий строится по функционально-отраслевому принципу, т.е.

³⁰⁸ Белгородские известия. 2000. № 191. 20 декабря.

³⁰⁹ Белгородские известия. 2005. № 17. 2 февраля.

³¹⁰ Белгородские известия. 2002. № 176. 20 ноября.

³¹¹ Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2016. С. 187.

³¹² Например, Закон Белгородской области от 30 октября 2014 г. № 305 «О реализации на территории Белгородской области положений Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»; Закон Белгородской области от 29 ноября 2016 г. № 124 «О реализации в Белгородской области некоторых положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

³¹³ Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 62.

они создаются по наиболее важным, значимым направлениям деятельности законодательного (представительного) органа, в том числе в области обеспечения безопасности. В редких случаях рассматриваемые органы именуется буквально «комитет по безопасности Белгородской областной Думы»³¹⁴, «комиссия по безопасности Московской городской Думы»³¹⁵. Чаще учреждаются комитеты и комиссии, ведающие вопросами, относящимися к нескольким сферам: комитет по транспорту, дорожному хозяйству и безопасности Воронежской областной Думы; комитет по вопросам государственной власти и региональной безопасности Московской областной Думы; комитет по государственному строительству, безопасности и местному самоуправлению Тульской областной Думы; комитет по законности, правопорядку и общественной безопасности Законодательной Думы Хабаровского края; комитет по конституционному и избирательному законодательству, законности, правопорядку и безопасности Парламента Республики Ингушетия.

В ведении комитетов и комиссий законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в сфере общественной безопасности находится нормативно-правовое регулирование: а) организации охраны общественной безопасности (Белгородская областная Дума, Парламент Ингушетии); б) безопасности дорожного движения (Воронежская областная Дума, Тульская областная Дума); в) защиты прав, законных интересов и личной безопасности граждан при чрезвычайных ситуациях (Белгородская областная Дума, Московская областная Дума, Московская городская Дума); г) обеспечения профилактики, контроля пожарной безопасности (Тульская областная Дума, Законодательная Дума Хабаровского края)³¹⁶.

Среди органов государственной власти субъектов Российской Федерации наиболее значимые полномочия по обеспечению общественной безопасности принадлежат органам исполнительной власти, систему которых, как правило, возглавляет высшее должностное лицо региона. Полномочия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере закрепляются в региональных нормативных правовых актах. Так, закон «О Главе Республики Северная Осетия-Алания»³¹⁷ обязывает Главу Республики «принимать меры по обеспечению общественной безопасности в соответствии с федеральным и республиканским законодательством» (п. 7 ст. 6).

Законодательство ряда субъектов Российской Федерации предусматривает создание совета безопасности в качестве совещательного органа (Адыгея, Белгородская область, Чеченская Республика), коллегиального совещательного органа (Кабардино-Балкарская Республика), координирующего, совещательного органа (Томская об-

³¹⁴ Постановление Белгородской областной Думы от 30 мая 2002 г. № 8 (ред. от 22.03.2016 № П/6-27-6) «Об утверждении Регламента Белгородской областной Думы» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2002. № 39.

³¹⁵ Постановление Московской городской Думы от 19 ноября 2014 г. № 316 (ред. от 25.01.2017 № 2) «Об утверждении Положения о комиссиях Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2015. № 12 (часть 1). Ст. 371.

³¹⁶ Ерыгин А.А., Марченко Р.Р. О статусе постоянных комитетов и комиссий законодательных органов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности / Актуальные проблемы частного и публичного права: сб. науч. тр. Всерос. науч.-практ. конф. (Волгоград, 28 октября 2016 г.). Вып. 9. – Волгоград: ВА МВД России, 2017. С. 245-248.

³¹⁷ Конституционный закон Республики Северная Осетия-Алания от 17 января 2006 г. № 1-РКЗ (ред. от 08.07.2016 № 1-РКЗ) «О Главе Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2006. № 31 (24582).

ласть³¹⁸), совещательного и консультативного органа (Татарстан³¹⁹, Удмуртская Республика). Некоторые регионы пошли по пути создания органов, ведающих обеспечением отдельных видов безопасности. В частности, в Башкортостане, Удмуртии, Свердловской области действуют Советы общественной безопасности, в Кабардино-Балкарской и Чеченской Республиках – Советы экономической и общественной безопасности. Совет Безопасности Ингушетии является коллегиальным совещательным органом, обеспечивающим подготовку решений Главы Республики «по вопросам обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, законности, правопорядка, общественной безопасности, а также взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и республиканских органов исполнительной власти в проведении единой государственной политики в области экономической и общественной безопасности»³²⁰. В состав советов безопасности, наряду с представителями региональных государственных органов, включаются руководители территориальных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обеспечения безопасности, что способствует улучшению их взаимодействия и координации.

К наиболее типичным функциям советов безопасности субъектов Российской Федерации относятся:

- 1) подготовка проектов решений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по вопросам безопасности;
- 2) рассмотрение вопросов обеспечения безопасности на территории региона, в том числе безопасности личности, общества и государства, прогнозирования чрезвычайных ситуаций, принятия мер по их предотвращению и преодолению их последствий;
- 3) рассмотрение и оценка состояния безопасности в регионе и факторов, угрожающих ей;
- 4) сбор, анализ и обработка информации о функционировании системы обеспечения безопасности на территории региона, выработка рекомендаций по ее совершенствованию;
- 5) организация научных исследований по вопросам обеспечения безопасности³²¹.

В региональных нормативных правовых актах закрепляются и иные функции советов безопасности. Так, Положение о Совете безопасности Белгородской области предусматривает рассмотрение вопросов реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на территории области, в том числе «обеспечения безопасности личности, общества и государства, обороноспособности с учетом приграничного характера области, международного сотрудничества»³²². Распоряжением Губернатора Белгородской области от 16 июня 2011 г. № 397-р (ред. от 30.08.2016

³¹⁸ Распоряжение Губернатора Томской области от 11 июля 2013 г. № 231-р (ред. от 16.12.2016 № 307-р) «О Совете безопасности при Губернаторе Томской области. – URL: <http://www.tomsk.gov.ru>.

³¹⁹ Указ Президента Республики Татарстан от 13 сентября 1999 г. № УП-719 (ред. от 15 ноября 2016 г. № УП-1006) «Об образовании Совета Безопасности Республики Татарстан» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Республики Татарстан») // Республика Татарстан. 1999. № 184.

³²⁰ Указ Президента Республики Ингушетия от 24 марта 2009 г. № 64 (ред. от 23.06.2016 № 128) «Вопросы Совета Безопасности Республики Ингушетия. – URL: <http://www.sovbez06.ru/o-sovete-bezopasnosti-respubliki-ingushetiya/>

³²¹ Богмацера Э.В., Ерыгин А.А. Правовые основы организации и деятельности советов безопасности субъектов Российской Федерации: учебное пособие. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. С. 57.

³²² Постановление Губернатора Белгородской области от 19 мая 2004 г. № 122 (ред. от 08.11.2016 № 118) «О Совете безопасности Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2004. № 60 (март-июнь).

№ 525-р) создана Межведомственная комиссия по пограничным вопросам при Совете безопасности, которую возглавляет секретарь Совета. Значение деятельности таких комиссий, созданных в приграничных субъектах Российской Федерации, будет возрастать в связи с принятием и реализацией Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества»³²³.

Среди функций Совета экономической и общественной безопасности Чеченской Республики следует отметить: а) «изучение вопросов развития добровольных народных дружин, иных форм добровольного участия граждан в обеспечении правопорядка, пожарной и иной безопасности на территории республики, анализ эффективности их деятельности в области обеспечения личной и общественной безопасности, охраны государственной, муниципальной и частной собственности; б) анализ ситуации с детской беспризорностью, а также бродяжничеством, попрошайничеством, алкоголизмом и наркоманией; в) разработку предложений по повышению эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, развитию сети социальных учреждений для несовершеннолетних и граждан, нуждающихся в повышенной социальной защите»³²⁴. В соответствии с законом «О Совете общественной безопасности Удмуртской Республики» (ст. 7) функциями Совета являются, в частности: а) «разработка рекомендаций по реализации федеральных и республиканских программ борьбы с преступностью в Удмуртской Республике и анализ их выполнения; б) оценка состояния защиты прав и свобод человека и гражданина, выработка рекомендаций по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в Республике; в) подготовка и направление информационных материалов и предложений по вопросам законности, правопорядка и общественной безопасности органам местного самоуправления»³²⁵.

К полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере обеспечения общественной безопасности Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 2 ст. 21) относит осуществление мер: а) «по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью»; а.1) «по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия». Указанные положения воспроизводятся в региональных конституциях и уставах и конкретизируются в подзаконных нормативных правовых актах.

Постановлением Правительства Белгородской области от 2 июня 2014 г. № 205-пп утверждено Положение об организации мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений и оперативного реагирования на проявления рели-

³²³ Российская газета. 2017. № 167.

³²⁴ Указ Главы Чеченской Республики от 29 мая 2012 г. № 96 (ред. от 12.01.2017 № 5) «О Совете экономической и общественной безопасности Чеченской Республики» // Вести Республики. 2012. № 120 (1803).

³²⁵ Закон Удмуртской Республики от 20 апреля 2001 г. № 14-РЗ (ред. от 10.04.2015 № 15-РЗ) «О Совете общественной безопасности Удмуртской Республики» // Удмуртская правда. 2001. № 62.

гиозного и национального экстремизма на территории Белгородской области³²⁶, согласно которому координацию деятельности участников мониторинга осуществляет Совет при Губернаторе области по межнациональным отношениям³²⁷. Положение предписывает участникам мониторинга передавать в областной департамент внутренней и кадровой политики установленную информацию. В частности, УМВД России по Белгородской области ежеквартально представляет сведения: а) о выявленных правонарушениях и конфликтных ситуациях в сфере межрелигиозных и государственно-конфессиональных отношений; б) о количестве уголовных дел, возбужденных по преступлениям экстремистского характера; в) о количестве выявленных граждан, занимающихся распространением материалов, направленных на разжигание межнациональной розни и пропаганду экстремизма; а также аналитическую информацию об участии структурных подразделений Управления в профилактике проявлений национального и религиозного экстремизма³²⁸.

Высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются государственные программы в сфере обеспечения общественной безопасности, структура и содержание которых различается в зависимости от социально-экономических и иных особенностей региона. Так, Государственная программа Ульяновской области «Обеспечение правопорядка и безопасности жизнедеятельности на территории Ульяновской области» на 2014-2018 год³²⁹ включает три подпрограммы: «Комплексные меры по обеспечению общественного порядка, противодействию преступности и профилактике правонарушений на территории Ульяновской области»; «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на территории Ульяновской области»; «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Ульяновской области». Утверждённая Постановлением Правительства Свердловской области от 5 апреля 2017 г. № 229-ПП государственная программа «Обеспечение общественной безопасности на территории Свердловской области до 2024 года» содержит шесть подпрограмм, среди которых: «Защита от чрезвычайных ситуаций и обеспечение радиационной безопасности, гражданская оборона»; «Пожарная безопасность»; «Профилактика правонарушений». Комплексный подход к обеспечению общественной безопасности применён при разработке государственной программы Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Белгородской области на 2014-2020 годы»³³⁰, которая состоит из

³²⁶ Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2014. № 48 (Т. I).

³²⁷ Распоряжение Губернатора Белгородской области от 25 апреля 2013 г. № 179-р (ред. от 21.09.2016 № 593-р) «О создании Совета при Губернаторе Белгородской области по межнациональным отношениям» // СПС «КонсультантПлюс».

³²⁸ Ерыгин А.А. Правовые основы противодействия экстремизму высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации / Организационно-правовые основы борьбы с экстремизмом (к годовщине утверждения Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации): сборник материалов «круглого стола». – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2016. С. 20.

³²⁹ Постановление Правительства Ульяновской области от 11 сентября 2013 г. № 37/413-П (ред. от 22.05.2017 № 12/252-П) «Об утверждении государственной программы Ульяновской области «Обеспечение правопорядка и безопасности жизнедеятельности на территории Ульяновской области» на 2014-2018 годы» // Ульяновская правда. 2013. № 121.

³³⁰ Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 442-пп (ред. от 27.11.2017 № 437-пп) «Об утверждении Государственной программы Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Белгородской области на 2014-2020 годы». – URL: <http://www.belregion.ru>. 08.11.2013.

восьми подпрограмм: 1) «Профилактика немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ»; 2) «Государственная поддержка уголовно-исполнительной системы»; 3) «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарная безопасность и защита населения»; 4) «Укрепление общественного порядка»; 5) «Развитие мировой юстиции в Белгородской области»; 6) «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; 7) «Построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»; 8) «Противодействие терроризму и экстремизму».

В структуре администрации высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (Белгородская область, Красноярский и Пермский края) или регионального правительства (администрации) (Курская, Рязанская и Саратовская области), как правило, учреждается отраслевой орган исполнительной власти, координирующий деятельность по обеспечению безопасности, включая общественную безопасность: Управление региональной безопасности Администрации Губернатора Белгородской области; Управление Губернатора Красноярского края по безопасности, профилактике коррупционных и иных правонарушений; Главное управление по вопросам безопасности Губернатора и Правительства Хабаровского края; Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области; Департамент административных органов и общественной безопасности Владимирской области; Департамент региональной безопасности Брянской области; Департамент Администрации Алтайского края по обеспечению региональной безопасности; Министерство общественной безопасности Челябинской области.

Статус указанных органов определяется по-разному. Так, Департамент региональной безопасности Брянской области является «исполнительным органом государственной власти области, реализующим государственную политику в Брянской области в области защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, гражданской защиты и пожарной безопасности»³³¹. Более широко определено предназначение Министерства общественной безопасности Свердловской области, которое участвует в реализации Губернатором области полномочий «по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения на территории области общественной безопасности, законности и правопорядка, противодействия терроризму, профилактики правонарушений, наркомании, противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, исполнения федерального законодательства в области обороны на территории области, подготовки граждан к военной службе, проведения призыва граждан на военную службу, воинского учета»³³².

В целом, анализ законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о поиске региональными органами государственной власти оптимальной системы обеспечения общественной безопасности. Перспективной представляется система, предусматривающая одновременно с отраслевым органом исполнительной власти, координирующим деятельность по обеспечению общественной безопасности, создание совета безопасности в качестве совещательного органа при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации.

³³¹ Указ Губернатора Брянской области от 14 октября 2016 г. № 299 «О создании департамента региональной безопасности Брянской области и внесении изменения в указ Губернатора Брянской области от 26 февраля 2013 г. № 174 «О структуре исполнительных органов государственной власти Брянской области». – URL: <http://old.bryanskobl.ru/region/law/>

³³² Постановление Правительства Свердловской области от 16 декабря 2016 г. № 868-ПП (ред. от 12.10.2017 № 763-ПП) «О Министерстве общественной безопасности Свердловской области» // Областная газета. 2016. № 240.

3.5. Местное самоуправление в системе обеспечения общественной безопасности

Местное самоуправление, согласно статье 10 (ч. 1) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», осуществляется на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях – городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Согласно Конституции Российской Федерации (статьи 4, 12) местное самоуправление признаётся и гарантируется государством, входит в состав основ конституционного строя Российской Федерации. Тем самым местное самоуправление становится одним из *объектов* национальной безопасности. Наряду с этим муниципальные образования, их население, органы местного самоуправления являются также *субъектами* обеспечения национальной безопасности, в том числе общественной безопасности.

Современное российское законодательство наделяет органы местного самоуправления полномочиями по практически всем направлениям обеспечения общественной безопасности. Это не удивительно: согласно Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления являются органами власти, наиболее близкими к гражданину³³³.

Именно на муниципальном уровне наиболее остро ощущается и воспринимается людьми текущее состояние защищённости 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.

Согласно статье 12 Федерального закона «О безопасности», органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

Местное самоуправление, его представительные и исполнительно-распорядительные органы, население муниципальных образований Федеральный закон «О безопасности», многие другие федеральные законы, Стратегия национальной безопасности, Концепция общественной безопасности в Российской Федерации определяют не только в составе субъектов деятельности в сфере обеспечения безопасности (национальной безопасности), но также и в качестве участников координации этой деятельности.

В перечень вопросов местного значения, решение которых находится в ведении органов местного самоуправления согласно Федеральному закону³³⁴, входит жизнеобеспечение и безопасность жизнедеятельности на территории муниципальных образований, а также принятие мер по обеспечению надлежащего качества среды обитания.

Задачи *жизнеобеспечения* в поселениях имеют целью удовлетворение насущных потребностей граждан, проживающих на территории муниципального образования. Сюда входят:

³³³ Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Ст. 4. Ч. 3 // СПС «КонсультантПлюс».

³³⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава 3. Вопросы местного значения // СПС «КонсультантПлюс».

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения;

- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и др.

Важное значение в структуре жизнеобеспечения имеет *качество среды обитания*.

Согласно главе 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в состав полномочий органов местного самоуправления по данному направлению их деятельности входят:

- организация мероприятий по охране окружающей среды;

- организация благоустройства и озеленения территории, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населённых пунктов поселения, городского округа, муниципального района;

- создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения;

- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, решение иных вопросов градостроительной деятельности на территории муниципальных образований.

В этот же перечень входит и организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов как прерогатива муниципального района и одно из необходимых условий поддержания должного качества среды обитания.

Качество среды обитания определяет также грамотное использование недр. Полномочия местного самоуправления в этой сфере включают в себя:

1) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;

2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

3) предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;

4) приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений законодательства;

5) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых³³⁵.

Реализация перечисленных выше вопросов местного значения организуется через отраслевое планирование и планирование комплексного развития муниципального образования. Соответственно в бюджетах муниципального образования предусматривается финансирование отраслей муниципальной экономики и финансирование целевых программ, в том числе долгосрочных программ комплексного социально-экономического развития.

Безопасность жизнедеятельности на территории муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включает в себя решение следующих вопросов:

- участие муниципальных образований в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;

- участие муниципальных образований в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населённых пунктов поселения;

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

- создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией.

В перечне вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, Федеральный закон называет создание муниципальной пожарной охраны.

Все перечисленные вопросы находят отражение в текущем федеральном законодательстве.

Согласно Федеральному закону³³⁶ органы местного самоуправления самостоятельно:

- а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

³³⁵ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30.09.2017) «О недрах». Ст. 5 // СПС «КонсультантПлюс».

³³⁶ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ст. 11. Ч. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Органы местного самоуправления содействуют МЧС России в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Дополнительные обязанности, связанные с обеспечением безопасности муниципальных образований при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера накладывает на органы местного самоуправления Федеральный закон «О гражданской обороне»³³⁷.

Гражданская оборона согласно указанному закону – это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Органы местного самоуправления согласно указанному закону самостоятельно в пределах границ муниципальных образований:

- проводят мероприятия по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения;
- проводят подготовку и обучение населения в области гражданской обороны;
- создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию муниципальные системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также об угрозе воз-

³³⁷ Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О гражданской обороне». Ст. 8. Ч. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

никновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

- проводят мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;

- проводят первоочередные мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;

- создают и содержат в целях гражданской обороны запасы продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств;

- обеспечивают своевременное оповещение населения, в том числе экстренное оповещение населения, об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- в пределах своих полномочий создают и поддерживают в состоянии готовности силы и средства гражданской обороны, необходимые для решения вопросов местного значения.

Федеральный закон³³⁸ предусматривает оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах. С этой целью граждане вправе создавать общественные объединения правоохранительной направленности – народные дружины. Закон обязывает органы местного самоуправления оказывать поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создавать условия для деятельности народных дружин.

Приграничное положение муниципальных образований создаёт дополнительные угрозы их безопасности, особенно в ситуации с нестабильной обстановкой в сопредельных государствах. Внешние угрозы национальной безопасности Российской Федерации, в частности угрозы трансграничной преступности, начинаясь, в основном, с приграничных муниципальных образований, затем распространяются вглубь территории страны.

Безопасность приграничных муниципальных образований обеспечивают в пределах установленных полномочий как органы государственной власти Российской Федерации, так и муниципальные образования и их население – собственными силами.

Органы местного самоуправления в области пограничной безопасности в соответствии с Модельным законом³³⁹ имеют право:

- устанавливать требования к обеспечению пограничной безопасности, дополняющие требования к обеспечению пограничной безопасности в государстве и требования к обеспечению пограничной безопасности административно-территориальных образований;

- обращаться в установленном порядке к органам исполнительной власти по вопросам проведения проверки организаций на соответствие требованиям к обеспечению пограничной безопасности на соответствующих территориях;

³³⁸ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».

³³⁹ Модельный закон о пограничной безопасности: принят на 35 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление от 28 октября 2010 г. № 35-10) // СПС «КонсультантПлюс».

- ограничивать в установленном порядке деятельность организаций, расположенных на соответствующих территориях, и физических лиц в связи с нарушениями ими требований к обеспечению пограничной безопасности вплоть до принятия решения о приостановлении деятельности соответствующих организаций;

- организовывать общественные обсуждения и опросы среди населения, а также осуществлять иные формы участия граждан в принятии решений по вопросам пограничной безопасности на соответствующих территориях.

Органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации, организации (независимо от форм собственности) и их объединения, общественные объединения и их должностные лица:

- предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы;

- оказывают помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

- создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

Уполномоченные органы местного самоуправления на земельных участках, предоставленных для нужд защиты Государственной границы, осуществляют муниципальный земельный контроль.

Члены народных дружин и внештатные сотрудники привлекаются к защите государственной границы Российской Федерации для выполнения совместно с пограничными органами следующих задач:

- обеспечение контроля за соблюдением режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

- участие в розыске лиц, пытающихся совершить или совершивших незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации;

- разъяснение гражданам правил режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Привлечение членов народных дружин и внештатных сотрудников для решения иных задач по защите государственной границы Российской Федерации не допускается. Пограничные органы содействуют созданию народных дружин, руководят их деятельностью, организуют необходимое обучение граждан, участвующих в защите государственной границы Российской Федерации, и вносят в соответствующие органы исполнительной власти и органы местного самоуправления предложения по вопросам привлечения граждан к защите государственной границы Российской Федерации в иных формах. Народные дружины создаются при подразделениях пограничных органов при содействии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В целях повышения эффективности и координации деятельности народных дружин в районе, городе, автономном округе, области, крае, республике решениями органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Рос-

сийской Федерации по согласованию с соответствующими подразделениями пограничных органов могут создаваться штабы народных дружин из представителей органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подразделений пограничных органов, командиров народных дружин и иных заинтересованных лиц.

Проблемы обеспечения безопасности приграничных муниципальных образований имеют прямое отношение к Белгородской области, 8 районов которой (Краснояржуский, Грайворонский, Борисовский, Белгородский, Шебекинский, Волоконовский, Валуйский, Вейделевский) непосредственно граничат с Украиной, остальные в той или иной степени оказываются под давлением обстоятельств, связанных с обострением внутривнутриполитической обстановки в Украине. Не исключены вооружённые провокации со стороны украинских националистов, подобные тем, которые имеют место в Ростовской области. В приграничных муниципальных образованиях Белгородской области в соответствии с действующим законодательством реализуются меры по обеспечению своей безопасности собственными силами.

Во всех муниципальных образованиях созданы соответствующие координационные (совещательные) органы. Так, комитет обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Белгородского района является совещательным органом, осуществляющим подготовку решений главы администрации района по вопросам обеспечения защищённости жизненно важных интересов жителей района в соответствии с единой государственной политикой России в области обеспечения безопасности³⁴⁰.

Органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» в пределах своей компетенции принимают нормативные и иные акты по вопросам обеспечения общественной безопасности на территории муниципальных образований³⁴¹.

Выполненный анализ показывает, что местное самоуправление, поддерживаемое населением муниципального образования, является полноправным и полноценным участником обеспечения национальной безопасности страны во всех её разновидностях, включая одну из важнейших – общественную безопасность.

³⁴⁰ Положение о комитете обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Белгородского района: утверждено распоряжением администрации Белгородского района Белгородской области от 14 февраля 2014 г. № 270 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴¹ См., напр.: Положение о Совете безопасности города Белгорода: утверждено постановлением администрации города Белгорода от 8 декабря 2003 г. № 244; Распоряжение администрации города Белгорода от 27 января 2011 г. № 195 «О создании муниципального казённого учреждения «Управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города Белгорода»; Муниципальная программа «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения на территории городского округа «город Белгород» на 2015-2020 годы»: утверждена постановлением администрации города Белгорода от 10 ноября 2014 г. № 227 и др. // СПС «КонсультантПлюс».

ГЛАВА 4.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава описывает основные актуальные проблемы, имеющие непосредственное отношение к современной России: демографический кризис, проблемы предупреждения социальных конфликтов, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

4.1. Демографический кризис

Выдающиеся экономисты А. Смит, В. Петти, Т. Мен, С. Фортрей, А. Серра ещё 200-300 лет тому назад пришли к выводу, что приумножение численности населения является главным условием процветания государства, основой его экономической и военной мощи³⁴².

По критериям рейтингов интегральной мощи снижение численности населения ниже 120 млн человек автоматически отбрасывает страну на позицию региональной державы³⁴³.

Фундаментальным признаком демографического кризиса (депопуляции – уменьшения численности населения страны) считают ситуацию, при которой смертность в стране превышает рождаемость.

Исторической прелюдией демографического кризиса в России считают начало XX столетия, когда вследствие высоких темпов индустриального развития усилилась тенденция урбанизации – перетока населения из сельской местности в быстро растущие промышленные районы. Индустриализация сопровождалась ускоряющимся вовлечением в производственную деятельность ранее не работавших женщин. Тем не менее превышение рождаемости над смертностью от естественных причин (исключая потери, вызванными войнами и военными действиями) сохранялось в России вплоть до распада СССР.

Распад СССР, сопровождавшийся глубоким социальным, политическим, экономическим кризисом, привёл к устойчивому демографическому кризису, наиболее острая фаза которого пришлась на конец девяностых – начало нулевых годов: убыль населения страны, согласно данным государственной статистики, достигала 600-700 тыс. человек в годовом исчислении. Между тем ещё совсем недавно – во второй половине прошлого века в Российской Федерации ежегодно рождалось 2-2,5 млн детей, умирали 1-1,5 млн человек. Продолжительность жизни граждан постоянно увеличивалась и приближалась к показателям европейских стран³⁴⁴.

³⁴² Введение в демографию / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. – М.: Экономический факультет МГУ; ТЕИС, 2003. С. 543-544.

³⁴³ Глобальный рейтинг интегральной мощи 100 ведущих стран мира. – М.: Международная академия исследований будущего, 2008. С. 16.

³⁴⁴ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // СПС «КонсультантПлюс».

Причинами низкой рождаемости в современной России являются:

- низкий денежный доход многих семей;
- отсутствие нормальных жилищных условий;
- современная структура семьи (ориентация на малодетность, увеличение числа неполных семей);
- тяжёлый физический труд значительной части работающих женщин (около 15%);
- условия труда, не отвечающие санитарно-гигиеническим нормам;
- низкий уровень репродуктивного здоровья;
- высокое число прерываний беременности (абортов).

Основными причинами смертности, согласно статистическим данным за последние 25 лет, выступают:

- болезни системы кровообращения;
- новообразования;
- внешние причины (транспортные травмы всех видов, случайные отравления алкоголем, случайные утопления, самоубийства, убийства)³⁴⁵.

Концепция демографической политики Российской Федерации формулирует следующий перечень задач, которые должны быть решены до 2025 года:

- сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин;
- сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков;
- сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, существенное снижение уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями, улучшение качества жизни больных, страдающих хроническими заболеваниями, и инвалидов;
- повышение уровня рождаемости (увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей;
- укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений;
- привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учётом необходимости их социальной адаптации и интеграции.

Решение задачи по сокращению уровня смертности населения, прежде всего граждан трудоспособного возраста, включает в себя:

- сокращение уровня смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы за счёт создания комплексной системы профилактики факторов риска, ранней диагностики с применением передовых технологий, внедрения образовательных программ, направленных на предупреждение развития указанных заболеваний;
- улучшение материально-технического обеспечения учреждений здравоохранения, оказывающих помощь, в том числе экстренную, больным, страдающим сердечно-сосудистыми заболеваниями, оснащение и кадровое обеспечение учреждений здравоохранения в соответствии со стандартами, создание необходимых служб в муниципальных и региональных учреждениях здравоохранения, повышение доступности высокотехнологичной медицинской помощи указанным больным, а также развитие системы восстановительного лечения и реабилитации этих больных;

³⁴⁵ Россия в цифрах. 2017: краткий статистический сборник. – М.: Росстат, 2017. С. 83.

- сокращение уровня смертности и травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий за счёт повышения качества дорожной инфраструктуры, дисциплины на дорогах, организации дорожного движения, а также за счёт повышения оперативности, качества оказания медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях на всех ее этапах;

- сокращение уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счёт перехода в сфере охраны труда к системе управления профессиональными рисками (включая информирование работников о соответствующих рисках, создание системы выявления, оценки и контроля таких рисков), а также за счёт экономической мотивации для улучшения работодателем условий труда;

- сокращение уровня смертности от самоубийств за счёт повышения эффективности профилактической работы с гражданами из групп риска, направленной на предупреждение суицидов;

- сокращение уровня смертности от онкологических заболеваний за счёт внедрения программ профилактики, а также за счёт скрининговых программ раннего выявления онкологических заболеваний;

- сокращение уровня смертности от ВИЧ/СПИДа и туберкулёза за счёт совершенствования программ профилактики и лечения этих заболеваний, а также за счёт применения новых инновационных технологий лечения;

- внедрение специальных программ для населения старших возрастных групп;

- повышение доступности медицинской помощи для жителей сельской местности и отдаленных районов.

Решение задач по сокращению уровня материнской и младенческой смертности, укреплению репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков включает в себя:

- повышение доступности и качества оказания бесплатной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, их новорожденным детям за счет развития семейно ориентированных перинатальных технологий, снижающих риск неблагоприятного исхода беременности и родов, укрепления материально-технического и кадрового обеспечения службы материнства и детства в соответствии со стандартами оснащения родовспомогательных учреждений, развития высокотехнологичной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов и новорожденным детям;

- обеспечение доступности и повышение качества медицинской помощи по восстановлению репродуктивного здоровья, в том числе вспомогательных репродуктивных технологий, снижение доли рабочих мест с тяжелыми, вредными и опасными условиями труда в целях сохранения репродуктивного здоровья;

- проведение профилактических мероприятий в целях раннего выявления нарушений состояния здоровья детей и подростков, обеспечение доступности первичной медико-санитарной, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи детям, совершенствование системы оказания реабилитационной помощи детям и подросткам, восстановительной медицины, усиление профилактической работы по предупреждению алкоголизма, наркомании, табакокурения, нежелательной беременности;

- развитие системы оказания медицинской помощи детям и подросткам в образовательных учреждениях, организация качественного горячего питания школьников и учащихся учреждений начального профессионального образования, в том числе

бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей, обязательность занятий физической культурой во всех типах образовательных учреждений.

Решение задач по укреплению здоровья населения, существенному снижению уровня социально значимых заболеваний, созданию условий и формированию мотивации для ведения здорового образа жизни включает в себя:

- формирование у различных групп населения, особенно у подрастающего поколения, мотивации для ведения здорового образа жизни путем повышения информированности граждан через средства массовой информации о влиянии на здоровье негативных факторов и возможности их предупреждения, привлечения к занятиям физической культурой, туризмом и спортом, организации отдыха и досуга независимо от места жительства, а также разработку механизмов поддержки общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения;

- разработку мер, направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, регулирование производства, продажи и потребления алкогольной продукции, осуществление в образовательных учреждениях профилактических программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачных изделий детьми и подростками;

- создание эффективной системы профилактики социально значимых заболеваний, предупреждения факторов их развития;

- обеспечение безбарьерной среды обитания для лиц с ограниченными возможностями, развитие реабилитационной индустрии, направленной на обеспечение максимальной социализации инвалидов;

- внедрение комплексных оздоровительных и реабилитационных программ по сокращению сроков восстановления здоровья после перенесенных заболеваний и травм, развитие услуг, предоставляемых санаторно-курортными организациями и оздоровительными учреждениями;

- разработку мер, направленных на сохранение здоровья и продление трудоспособного периода жизни пожилых людей, развитие геронтологической помощи.

Решение задачи по повышению уровня рождаемости включает в себя:

- усиление государственной поддержки семей, имеющих детей, включая поддержку семьи в воспитании детей, для чего необходимо:

- развивать систему предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей (включая регулярные пересмотр и индексацию их размеров с учетом инфляции);

- усилить стимулирующую роль дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в форме предоставления материнского (семейного) капитала, расширяя в связи с этим рынок образовательных услуг для детей и масштабы строительства доступного жилья для семей с детьми;

- создать механизмы оказания дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, имеющих детей-инвалидов, включая изменение размеров налоговых вычетов для работающих родителей в зависимости от дохода семьи и количества детей, формирование государственного заказа на оказание организациями различной организационно-правовой формы социальных услуг семьям с детьми;

- обеспечить потребность семей в услугах дошкольного образования на основе развития всех форм дошкольных образовательных организаций (государственных, частных), повышения доступности и качества их услуг, в том числе на основе приня-

тия стандартов оказываемых услуг, стимулирования развития гибких форм предоставления услуг по уходу и воспитанию детей в зависимости от их возраста;

- создать в городах и сельской местности среду обитания, благоприятную для семей с детьми, включая установление соответствующих требований к градостроительным решениям, а также к социальной и транспортной инфраструктуре;

- создание условий для повышения доступности жилья для семей с детьми, в первую очередь для молодых семей с детьми, за счет:

- развития ипотечного кредитования, внедрения новых кредитных инструментов, расширения строительства доступного жилья, отвечающего потребностям семей, с одновременным строительством объектов социальной инфраструктуры, необходимых семьям с детьми;

- реализации региональных программ обеспечения жильем молодых семей, разработки системы дополнительных мер, направленных на обеспечение жильем малоимущих граждан с детьми, нуждающихся в жилых помещениях, включая меры по расселению семей с детьми из непригодных и ветхих жилых помещений, первоочередному предоставлению жилья детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в семьях опекунов (попечителей), приемных семьях, а также по окончании службы в Вооружённых Силах Российской Федерации;

- развития системы адресной помощи при оплате жилищно-коммунальных услуг в зависимости от состава и материального положения семьи;

- реализацию комплекса мер по содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, в целях обеспечения совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной деятельностью, в том числе:

- создание для женщин, выходящих из отпуска по уходу за ребенком, условий, способствующих их возвращению к трудовой деятельности, организацию системы повышения их квалификации и переобучения профессиям, востребованным на рынке труда;

- расширение использования гибких форм занятости (в том числе надомный труд, частичная занятость), позволяющих совмещать работу с выполнением семейных обязанностей;

- разработку специальных программ, позволяющих женщинам получить новые профессии в случае их перевода (высвобождения) с рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями труда на новые рабочие места.

Решение задач по укреплению института семьи, возрождению и сохранению духовно-нравственных традиций семейных отношений включает в себя:

- развитие системы консультативной и психологической поддержки семьи в целях создания благоприятного внутрисемейного климата, профилактики семейного неблагополучия, социальной реабилитации семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, подготовки и комплексного сопровождения семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

- пропаганду ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях формирования в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

- реализацию комплекса мер по дальнейшему снижению числа преждевременного прерывания беременности (абортов);

- повышение обязательств родителей по обеспечению надлежащего уровня жизни и развития ребенка;

- создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, внедрение в работу органов исполнительной власти и судебных органов современных технологий профилактики правонарушений, защиты прав детей, социальной реабилитации и последующей интеграции в общество несовершеннолетних правонарушителей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Решение задачи по привлечению мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития включает в себя:

- содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, а также стимулирование возвращения в Российскую Федерацию эмигрантов;

- привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских высших учебных заведений, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, привлечение молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств – участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики) для обучения и стажировки в Российской Федерации с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы;

- совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации;

- разработку социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий, из которых происходит отток населения и которые имеют приоритетное значение для национальных интересов, разработку и внедрение федеральных и региональных программ, направленных на создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян;

- создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество и развития терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов.

Аналитики и исследователи полагают, что намеченные Концепцией демографической политики Российской Федерации меры требуют дополнительных усилий.

Профессор Т.М. Чапурко утверждает: в условиях всеобъемлющей трансформации отечественного социума наиболее уязвимыми и незащищенными оказались многодетные семьи, дети и подростки, а также представители старшего поколения. Более того, сам институт современной семьи оказался во многом дисфункциональным³⁴⁶.

Автор настаивает на необходимости выработки действенных механизмов исполнения Российской Федерацией её обязательств, вытекающих из Конвенции о правах ребёнка³⁴⁷:

1) обеспечить ребёнку возможность находиться с его родителями, если только нет необходимости оградить его от жестокого обращения со стороны родителей, а также в случае, когда родители не заботятся о нём (ст. 9 Конвенции);

³⁴⁶ Чапурко Т.М., Яровая С.В. Влияние институционального кризиса семьи на трансформацию политического дискурса в ювенальной сфере // Общество и право. 2010. № 4. С. 286-289.

³⁴⁷ Конвенция о правах ребенка 1989 года / Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. – М., 1990. С. 388.

2) обеспечить признание принципа общей и одинаковой ответственности обоих родителей за воспитание и развитие ребёнка. Родители или в соответствующих случаях опекуны несут основную ответственность за воспитание ребёнка (ст. 18);

3) принимать все необходимые меры для защиты детей от всех форм насилия, отсутствия заботы или небрежного обращения, эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребёнке (ст. 19);

4) предоставлять особую защиту детям, которые временно или постоянно лишены семейного окружения или не могут в собственных интересах оставаться в таком окружении (ст. 20 Конвенции о правах ребёнка).

Наряду с этим, как полагает Н.Е. Русинова, необходимо повсеместное изучение и внедрение инновационных технологий повышения рождаемости³⁴⁸.

Низкий уровень рождаемости ведёт к демографическому старению населения, сокращению доли трудоспособного населения, росту доли пенсионеров в структуре населения страны.

В общемировой практике для стран с отрицательной демографической динамикой в контексте национальной безопасности наиболее опасными являются следующие тенденции:

- сокращение численности потенциально военнообязанного контингента;
- старение населения;
- замещение коренного населения новоприбывшими мигрантами.

Сокращение численности молодого, потенциально военнообязанного контингента мужского населения в условиях современных войн приводит к ослаблению обороноспособности страны. Именно это наблюдается в современной России: из года в год уменьшается число юношей призывного возраста, оставляет желать лучшего состояние здоровья многих из них. Следовательно, снижается их физическая готовность проходить службу в Вооружённых Силах Российской Федерации.

Израиль в условиях острых внешних угроз безопасности и дефицита людских ресурсов, необходимых для обеспечения обороноспособности, был вынужден распространить на женщин действие закона о воинской обязанности.

Статистические данные³⁴⁹ свидетельствуют о приобретающей постоянный характер тенденции роста доли населения в детском (0-19 лет) и послерабочем (65+) возрастах и снижении численности и доли населения рабочего (20-64) возраста. Данная тенденция ведёт к значительному росту коэффициентов демографической нагрузки на трудоспособное население, которое осуществляет жизнеобеспечение детей и престарелых.

Проблема усугубляется глубокой трансформацией форм семейно-брачных отношений, возрастной модели брачности и института брака в целом. Интенсивность заключения брака в России сейчас намного ниже, а возраст его заключения существенно выше, чем в конце советского периода (конец 1980-х – начало 1990-х годов).

Снижение брачности в России, как и в других европейских странах, сопровождалось увеличением среднего возраста женихов и невест при вступлении в первый брак. В то же время интенсивность заключения первых браков, которая довольно

³⁴⁸ Русинова Н.Е. Инновационные технологии в повышении рождаемости // Народонаселение. 2012. № 2. С. 23.

³⁴⁹ Демографические итоги 2014 года. Краткий доклад (Институт демографии НИУ ВШЭ) // Демографическое обозрение. 2015. № 4. С. 35-76.

давно снижалась в России, вновь стала расти. При этом, однако, растёт и уровень разводимости.

Несмотря на очень низкую, по мировым меркам, стабильность брака в России, более высокая, по сравнению с другими странами, интенсивность первых и повторных браков, в том числе в молодом возрасте, позволяет поддерживать относительно более благоприятную брачную структуру населения в репродуктивных возрастах. Доля женщин, состоящих в брачно-партнёрских отношениях (зарегистрированных и незарегистрированных), – одна из наиболее высоких среди развитых стран, а доля проживающих в незарегистрированных отношениях с партнёром существенно ниже средней величины. Если иметь в виду, что, как правило, партнёры, состоящие в зарегистрированных браках, более склонны иметь детей (общемировая практика), то нельзя не прийти к выводу, что сложившаяся к сегодняшнему дню ситуация в России с точки зрения потенциала для рождаемости выглядит благоприятнее со всех сторон: и число женщин, находящихся под риском наступления беременности, выше, и среди последних выше доля состоящих в более прочных брачных союзах.

Старение населения ведёт к сокращению доли трудоспособного населения, обеспечивающего функционирование экономики страны, в том числе отраслей оборонно-промышленного комплекса.

Для простого воспроизводства населения России необходимо, чтобы в каждой статистической семье рождалось в среднем 2,5 ребёнка.

За последние два десятилетия Россия значительно продвинулась на пути перехода к цивилизованному и гуманному типу контроля рождаемости, при котором для регулирования числа детей и сроков их рождения пары используют не аборт, а методы контрацепции, позволяющие предотвратить нежелательную беременность. С конца 1980-х годов официальная статистика фиксирует неуклонное снижение ежегодных чисел аборт в России. С 1988 г. (после которого началось устойчивое снижение) до 2014 г. абсолютное число прерванных беременностей и специальный коэффициент аборт на 1000 женщин в возрасте 15-49 лет уменьшились в 5 раз. Если в середине 1960-х годов на одни роды приходилось около 3 абортов, то сейчас родов вдвое больше, чем абортов.

Решению демографических проблем современной России должна способствовать реализация пакета государственных программ, объединённых общим названием «новое качество жизни». В состав указанных программ входят:

- Государственная программа «Развитие здравоохранения»³⁵⁰;
- Государственная программа «Содействие занятости населения»³⁵¹;
- Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»³⁵²;
- Государственная программа «Социальная поддержка граждан»³⁵³;
- другие программы.

³⁵⁰ Государственная программа «Развитие здравоохранения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵¹ Государственная программа «Содействие занятости населения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵² Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵³ Государственная программа «Социальная поддержка граждан»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 // СПС «КонсультантПлюс».

Аналогичные программы принимаются в субъектах Российской Федерации³⁵⁴.

В самое последнее время по инициативе Президента Российской Федерации приняты меры, в том числе законодательные, направленные на стимулирование рождения первого ребёнка³⁵⁵.

Мы полагаем, что действенным средством решения демографической проблемы в России стало бы создание государственного или муниципального резервного фонда социального жилья, предоставляемого на условиях социального найма молодым семьям. Подобный опыт имеется в ряде стран Западной Европы и положительно зарекомендовал себя в качестве одного из стимулов рождаемости в молодых семьях.

Академик РАН В.И. Жуков достаточно оптимистично оценивает демографический потенциал современной России, полагая, что при создании благоприятных социально-экономических, политических и иных условий численность населения России в ближайшие 20 лет может достигнуть 160-165 миллионов человек³⁵⁶.

4.2. Преступность несовершеннолетних

Преступность несовершеннолетних как общегосударственная проблема, по мнению современных исследователей, осознана в России уже в 1715 году: Артикул Воинский, подготовленный при непосредственном участии Петра I, хотя и не закреплял необходимых юридических норм, тем не менее, определял совершивших преступление детей в качестве специальных субъектов, подлежащих уголовной ответственности и наказанию.

Лишь спустя полвека Указом Екатерины II от 26 июня 1765 года устанавливаются возрастные рамки, в соответствии с которыми дети, не достигшие десятилетнего возраста, не подлежали уголовной ответственности, а подростки от 10 до 17 лет включительно подвергались наказаниям только за отдельные преступления³⁵⁷.

Потребовалось ещё почти столетие для уточнения мер взыскания, налагаемых на несовершеннолетних преступников.

Указом Александра II от 17 апреля 1863 года «О некоторых изменениях в существующей ныне системе наказаний уголовных и исправительных» отменялись применявшиеся ранее телесные наказания.

Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (1864 г.), устанавливал подсудность несовершеннолетних мировым судьям. Данная подсудность распространялась на преступления, не являвшиеся тяжкими по законодательству того времени.

³⁵⁴ См., напр.: Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 441-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014-2020 годы»; Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 442-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Белгородской области на 2014-2020 годы»; Постановление Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 524-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Развитие здравоохранения Белгородской области на 2014-2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵⁵ Латухина К. Сегодняшние дети – завтрашняя Россия // Российская газета. 2017. 28 ноября.

³⁵⁶ Жуков В.И. Демографический потенциал России. – М.: РАГС, 2010.

³⁵⁷ Лунеев В.В. Тенденции терроризма и уголовно-правовая борьба с ним // Государство и право. 2002. № 6. С. 35-39.

Либерализация наказаний в отношении преступлений, не являвшихся тяжкими, сопровождалась их ужесточением за совершение тяжких преступлений: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (ред. 1866 г.) предусматривало применение к несовершеннолетним смертной казни и ссылку на каторжные работы как санкций за тяжкие преступления.

Осуждённые несовершеннолетние отбывали наказание в тюрьмах, арестных домах, колониях и приютах. При этом содержались они чаще всего совместно со взрослыми преступниками. Такой порядок способствовал развитию рецидивной преступности несовершеннолетних, причём в первую очередь в её самых тяжких формах³⁵⁸.

5 декабря 1866 г. высочайше утверждается Закон Российской империи «Об учреждении приютов и колоний для нравственного исправления несовершеннолетних преступников».

Закон, во-первых, учреждал приюты и колонии как особые места содержания осуждённых несовершеннолетних отдельно от взрослых преступников, во-вторых, определял назначение указанных учреждений – нравственное исправление несовершеннолетних преступников и, в-третьих, устанавливал порядок и условия их содержания.

Закон поощрял открытие приютов и колоний не только государством, но и земствами, общественными организациями, религиозными общинами, а также и частными лицами. На каждого содержащегося в таких приютах и колониях несовершеннолетнего из государственного бюджета выделялись ассигнования, равные содержанию совершеннолетнего заключённого.

Вторая половина XIX – начало XX столетия становятся периодом научного исследования проблем преступности несовершеннолетних и выработки гуманных подходов к решению этих проблем. В формулировании таких подходов принимают участие выдающиеся правоведы того времени, в совершенстве знающие детскую психологию и педагогику: А.Г. Бать, М.Н. Гернет, А.Ф. Кистяковский, А.Ф. Кони, М.И. Красовский, Н.А. Окунев, Н.С. Таганцев, Е.П. Тарасова, В.И. Шевелкин.

Коллективная мысль, во-первых, приходит к пониманию роли профилактики детской и подростковой преступности («мы смотрим на ребёнка с точки зрения врача. Мы говорим: этот ребенок болен не телом, но характером. Надо исправить, укрепить и охранить от падения всех тех, кто мог бы стать преступником...») и, во-вторых, формулирует необходимость создания особых судов по делам несовершеннолетних («Детский суд имеет дело с детьми в том возрасте, когда характер ещё складывается. Надо помочь образованию характера ребёнка, а не увеличивать зло стараниями его переделать...»³⁵⁹).

В 1897 году высочайше утверждается Закон «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних», вносятся вытекающие из закона изменения и в Уложение о наказаниях уголовных и исправительных деяний от 1885 г. Несовершеннолетние, совершившие преступление по неосторожности, освобождаются от уголовной ответственности и передаются на поруки. Несовершеннолетний, совершивший тяжкое преступление, за которое взрослому полагалась смертная казнь, подлежал наказанию в виде бессрочной ссылки на каторжные работы.

³⁵⁸ Уголовные наказания для несовершеннолетних: историческая справка. – URL: <http://prisonlife.ru/>

³⁵⁹ Кони А.Ф. Собрание сочинений в восьми томах. – М.: Юридическая литература, 1967. Т. 3.

«Положение о воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних» от 19 апреля 1909 г. кладёт начало созданию в России сети соответствующих заведений. Согласно Положению, «в воспитательно-исправительные заведения помещаются несовершеннолетние от 10 до 17 лет, признанные виновными в совершении какого-либо преступного деяния по определениям и приговорам суда». На практике же в эти заведения принимались также и несовершеннолетние «нищенствующие», занимающиеся бродяжничеством, бесприютные и беспризорные дети и подростки. Основанием для их приёма являлись постановления комитетов, правлений или советов обществ, руководивших указанными воспитательно-исправительными заведениями.

Принятие Положения способствовало внедрению, безусловно, прогрессивных технологий в организацию содержания несовершеннолетних заключённых, совершенствованию воспитательной работы с ними, укреплению материальной базы воспитательно-исправительных заведений.

Положение определяло перечень предметов и работ, которым обучались воспитанники, а также применяемые к ним меры поощрения и наказания. В состав учебных предметов для воспитанников входили Закон Божий (в соответствии с их вероисповеданием), чтение, письмо и арифметика, а при наличии возможности – и другие предметы. Также воспитанники обучались ремесленным или земледельческим работам (по усмотрению учредителей).

Предусматривалось широкое привлечение общественности и религиозных организаций к участию в судьбе заключённых через благотворительную деятельность, причём не только в форме денежных пожертвований, но и в материальной форме (свечи, масло и ладан для церковных служб; книги и журналы для библиотеки; сельскохозяйственный и ремесленный инвентарь для работы воспитанников).

Основное управление и координацию деятельности таких заведений осуществляло Министерство юстиции посредством Главного тюремного управления, в ведении которого и находились подобные заведения.

С января 1910 года начинается процесс учреждения специализированных детских судов. Первый такой суд открывается в Санкт-Петербурге, затем в Москве (1912 г.) и, далее, в Харькове, Киеве, Одессе, Риге, Томске, Саратове.

При всём новаторстве идей, положенных в основу законодательных установлений, мест в приютах и колониях для несовершеннолетних как государственных, так и частных, хватало лишь для малой доли осуждённых: в 1911 году в тюрьмах, арестных домах, полицейских арестах и пр. содержалось 14 тысяч 818 несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет. Из этого числа свыше 6 тысяч детей, то есть почти половина, помещались в общих камерах со взрослыми преступниками. Неудивительно, что в таких условиях рецидивная преступность среди малолетних росла даже более высокими темпами, чем среди взрослых³⁶⁰.

Октябрьская революция коренным образом меняет отношение к сложившейся до неё ювенальной юстиции.

Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 января 1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних»:

- упраздняет суды и тюремное заключение для малолетних (ст. 1);
- передаёт дела о несовершеннолетних обоего пола до 17 лет, замеченных в деяниях общественно-опасных, в ведение комиссий о несовершеннолетних (ст. 2);

³⁶⁰ Теодорович М. Дети-преступники и суды для них. Популярная этюды. – Варшава, 1914. – Цит. по: Перевоспитание малолетних преступников в царской России. – URL: <https://mywebs.su/blog/history/>

- определяет, что указанные комиссии находятся в исключительном ведении Народного Комиссариата общественного призрения и состоят из представителей трёх ведомств: общественного призрения, народного просвещения и юстиции в количестве не менее трёх лиц, причём одним из этих лиц должен быть врач (ст. 3);

- постановляет: по рассмотрении дела о несовершеннолетних, комиссия либо их освобождает, либо направляет в одно из убежищ Народного Комиссариата общественного призрения, соответственно характеру деяния (ст. 4).

Принимая во внимание тяжёлые условия жизни в стране и лежащую на революционной власти обязанность оберечь в опасное переходное время подрастающее поколение, Совет Народных Комиссаров декретом от 4 января 1919 года учреждает особый Совет защиты детей. Считая дело снабжения детей пищей, одеждой, помещением, топливом, медицинской помощью, а равно эвакуацию детей в хлеботородные губернии одной из важных государственных задач, Совет Народных Комиссаров поручает Совету защиты детей:

а) согласовать деятельность входящих в него Комитетов по эвакуации детей в хлеботородные губернии, а равно объединять их планы общественного детского питания и снабжения, в целях включения такового путём непосредственного сношения с подлежащими Народными Комиссариатами в общегосударственный план;

б) следить за точным выполнением той части установленного таким образом плана, которая касается питания и снабжения детей.

В условиях послевоенной разрухи и массового голода масштабы детской беспризорности обретают катастрофический характер. По некоторым данным, к началу 1922 года от голода умерло более 11,2 миллионов детей. По стране скиталось около 7 миллионов детей, большая часть которых занималась попрошайничеством, воровством, проституцией.

В начале 1921 года Ф.Э. Дзержинский подключает к деятельности по борьбе с беспризорностью детей и подростков возглавляемую им ВЧК. Ставится задача: Чрезвычайные комиссии должны помочь советской власти всем, чем могут, не только в борьбе с контрреволюцией, но и в работе по охране и снабжению детей.

Сотрудники органов и войск ГПУ ежемесячно отчисляли часть пайка и жалования в помощь голодающим детям, помогали Наркомпросу подыскивать помещения для размещения подобранных на улицах, на станциях, в поездах и иных местах бездомных детей, занимались организацией ремонта этих помещений и обустройством быта подобранных детей, контролировали использование по назначению выделяемых на содержание детей денежных средств, продовольствия, одежды и т.п., выявляли факты хищений и нарушений установленных правил обращения с такими детьми, принимали меры к их пресечению.

Тем не менее рост детской и подростковой преступности в условиях голода и разрухи в экономике страны после гражданской войны, засухи 1921 года продолжался. Обстоятельства вынудили власть ограничить применение к несовершеннолетним медико-педагогических мер и вернуться к практике передачи дел о «неподдающихся» подростках на рассмотрение судебных органов. Таких подростков по решению суда помещали в так называемые «трудовые дома».

В основе исправления и перевоспитания несовершеннолетних в трудовых домах должны были лежать труд, трудовое воспитание подростков. Согласно статье 175 Исправительно-трудового кодекса РСФСР от 16 октября 1924 г. цель помещения несовершеннолетних в трудовой дом – «обучить их квалифицированным видам труда, расширить их умственный кругозор путём общего и профессионального образования

и создать из них самостоятельных и сознающих свои права и обязанности граждан, а также вместе с тем дать им физическое воспитание и оздоровить их посредством гимнастики, спорта и гигиены тела».

Трудовые дома, однако, оказались не в состоянии решить поставленные перед ними задачи. В первую очередь это было связано с малочисленностью таких заведений, их неспособностью обеспечить не только необходимый охват несовершеннолетних преступников, но и их разделение на совершивших преступление впервые и рецидивистов. Другая проблема состояла в краткосрочности их пребывания в исправительном учреждении, не обеспечивавшем должной ресоциализации осуждённых³⁶¹.

Следующий этап противодействия, в основном, подростковой преступности в СССР, начиная с 1930 года, связан с использованием для этих целей школ фабрично-заводского ученичества (ФЗУ). Школы фабрично-заводского ученичества образовывались путём реорганизации трудовых домов. Первоначально такие школы находились в ведении Народного комиссариата юстиции, но уже в 1934 году они были переданы в ведение Народного комиссариата внутренних дел (НКВД). В такие специализированные, по преимуществу закрытого или полужакрытого типа школы помещались несовершеннолетние правонарушители в возрасте от 15 до 18 лет.

Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 15 сентября 1933 г. «О школах фабрично-заводского ученичества» устанавливало фактический запрет для выпускников таких школ продолжать учёбу на рабфаках, в техникумах и высших учебных заведениях, минуя производство. Постановление обязывало выпускников по окончании школы проработать на производстве не менее трёх лет по своей специальности по указанию соответствующей хозяйственной организации, в ведении которой находилась школа, и лишь после этого, при желании, идти учиться дальше.

Постановление ЦИК и СНК РСФСР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» понизило возрастной порог уголовной ответственности за тяжкие преступления (совершение краж, причинение насилия, телесных повреждений, увечий, убийство или попытку убийства). Теперь такая ответственность наступала, начиная с 12-летнего возраста.

С этого же (12-летнего) возраста наступала уголовная ответственность за действия, могущие вызвать крушение поездов, за нарушение дисциплины учащимися ремесленных, железнодорожных училищ и школ фабрично-заводского обучения (ФЗО) и за их самовольный уход из училища (школы). В последнем случае несовершеннолетние могли быть подвергнуты по приговору суда заключению в трудовые колонии сроком до 1 года.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1941 г. «Об уголовной ответственности несовершеннолетних» внесено изменение, возвращающее наступление уголовной ответственности подростков за упомянутые выше преступления к 14-летнему возрасту.

Была значительно расширена и практика применения лишения свободы к несовершеннолетним. Постановлением для осуждённых подростков учреждались исправительные заведения нового типа – трудовые колонии для несовершеннолетних.

В трудовые колонии по приговору суда или в административном порядке направлялись подростки в возрасте от 12 до 16 лет. Несовершеннолетние в возрасте от 16 до 18 лет вплоть до 1948 г. отбывали наказание в общих местах заключения.

³⁶¹ Славко А.А. Трудовые дома для несовершеннолетних правонарушителей в России 1924-1933 годов // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 16 (154). История. Вып. 32. С. 62-65.

В предвоенные годы фактически не соблюдалось и повсеместно не исполнялось положение о раздельном содержании и перевозке несовершеннолетних и взрослых преступников.

В апреле – мае 1952 года МВД СССР принимает ряд мер, направленных на упорядочение содержания осуждённых несовершеннолетних. С этого момента все вновь осуждённые несовершеннолетние, не достигшие 18-летнего возраста, направляются из тюрем для отбывания срока наказания в трудовые колонии для осуждённых несовершеннолетних.

Исключение составляют достигшие 17-летнего возраста лица, осуждённые за контрреволюционные преступления, бандитизм, разбой, умышленное убийство и умышленное нанесение тяжких телесных повреждений, а также за преступления, совершённые в местах заключения. Сюда же входят нарушители тюремного режима, преступники-рецидивисты, неоднократно судимые независимо от состава преступления и сроков наказания. Указанные лица направляются для отбывания наказания в исправительно-трудовые колонии, где содержатся на общих основаниях.

Уголовный кодекс РСФСР 1960 года (ст. 10) устанавливает, что уголовной ответственности подлежат лица, которым до совершения преступления исполнилось шестнадцать лет. Согласно этой же статье, подлежат уголовной ответственности лица в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет, совершившие преступления следующих видов:

- 1) убийство (статьи 102-106);
- 2) умышленное нанесение телесных повреждений, причинивших расстройство здоровья (статьи 108-111, 112, часть первая);
- 3) изнасилование (статья 117);
- 4) похищение человека (статья 125.1);
- 5) разбой (статья 146);
- 6) грабёж (статья 145);
- 7) кража (статья 144);
- 8) злостное или особо злостное хулиганство (статья 206, части вторая и третья);
- 9) мошенничество (статья 147);
- 10) вымогательство (статья 148);
- 11) умышленное уничтожение или повреждение имущества (статья 149);
- 12) хищение предметов, имеющих особую ценность (статья 147.2);
- 13) неправомерное завладение транспортным средством, лошадью или иным ценным имуществом без цели хищения (статья 148.1);
- 14) терроризм (статья 213.3);
- 15) заведомо ложное сообщение об акте терроризма (статья 213.4);
- 16) хищение огнестрельного оружия, боевых припасов или взрывчатых веществ (статья 218.1);
- 17) хищение наркотических веществ (статья 224.1);
- 18) умышленное совершение действий, могущих вызвать крушение поезда (статья 86).

При этом назначение наказания за совершение ребёнком или подростком преступления из указанного списка не предусматривало никаких скидок на возраст преступника.

Важной новацией становится Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1977 года. Указ дополняет Основы уголовного законодательства СССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. статьёй 39 (1) «Отсрочка исполнения приговора».

Согласно этой статье при назначении наказания несовершеннолетнему, впервые осуждаемому к лишению свободы на срок до трёх лет, суд наделяется правом принять решение об отсрочке исполнения приговора к лишению свободы на срок от 6 месяцев до 2 лет. Такое решение принимается с учётом характера и степени общественной опасности совершённого преступления, личности виновного и иных обстоятельств дела, а также возможности его исправления и перевоспитания без изоляции от общества. Суд может в таких случаях отсрочить исполнение и дополнительных наказаний.

В 1989 году в системе МВД СССР учреждаются управления, отделы профилактической службы. В их состав вошли воспитательно-трудовые колонии. Распад СССР дал старт новому пересмотру идеологии и подходов к профилактике преступности в целом и преступности несовершеннолетних, в частности.

Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 года (ст. 20) не меняет возрастных ограничений наступления уголовной ответственности несовершеннолетних, но меняет структуру преступлений в сравнении с УК РСФСР 1960 года. Теперь подлежат уголовной ответственности достигшие ко времени совершения преступления четырнадцатилетнего возраста лица за следующие виды преступлений:

- 1) убийство (статья 105 УК РФ);
- 2) умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (статья 111);
- 3) умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (статья 112);
- 4) похищение человека (статья 126);
- 5) изнасилование (статья 131);
- 6) насильственные действия сексуального характера (статья 132);
- 7) кража (статья 158);
- 8) грабёж (статья 161);
- 9) разбой (статья 162);
- 10) вымогательство (статья 163);
- 11) неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (статья 166);
- 12) умышленное уничтожение или повреждение имущества при отягчающих обстоятельствах (часть вторая статьи 167);
- 13) террористический акт (статья 205);
- 14) прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (статья 205.3);
- 15) участие в террористическом сообществе (ч. 2 статьи 205.4);
- 16) участие в деятельности террористической организации (ч. 2 статьи 205.5);
- 17) несообщение о преступлении (статья 205.6);
- 18) захват заложника (статья 206);
- 19) заведомо ложное сообщение об акте терроризма (статья 207);
- 20) участие в незаконном вооружённом формировании (ч. 2 статьи 208);
- 21) угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (статья 211);
- 22) участие в массовых беспорядках (часть 2 статьи 212);
- 23) вандализм (статья 214);
- 24) незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств (статья 222.1);
- 25) незаконное изготовление взрывчатых веществ или взрывных устройств (статья 223.1);

26) хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (статья 226);

27) хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ (статья 229);

28) приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (статья 267);

29) посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (статья 277), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (статья 360), акт международного терроризма (статья 361).

30) хулиганство при отягчающих обстоятельствах (части 2 и 3 статьи 213);

Согласно статье 74 (п. 9) Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации³⁶² несовершеннолетние осуждённые к лишению свободы, а также осуждённые, оставленные в воспитательных колониях до достижения ими возраста 19 лет, отбывают наказание в воспитательных колониях.

При этом часть 3 статьи 10 УК РФ предусматривает возможность освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности. В качестве основания для освобождения от ответственности закон называет отставание в психическом развитии, не связанное с психическим расстройством, вследствие которого несовершеннолетний во время совершения общественно опасного деяния не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими.

Меняется и уголовно-исполнительная система страны.

В соответствии со сложившейся ещё в дореволюционной России традицией и рекомендациями Комитета Министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 1998 г. № 904 уголовно-исполнительная система Министерства внутренних дел Российской Федерации передана в ведение Министерства юстиции Российской Федерации.

В ходе административной реформы 2004-2005 годов уголовно-исполнительная система вновь была передана – теперь уже в специально созданную Федеральную службу исполнения наказаний, находящуюся в ведении Минюста России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 351 Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, а также функции:

- по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осуждённых;

- по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию;

- по контролю за поведением условно осуждённых и осуждённых, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

- по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Из приведённого перечня функций вытекает, что ФСИН России в сфере профилактики и противодействия преступности несовершеннолетних ограничен только специальным контингентом, а именно, детьми и подростками:

³⁶² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 83 (ред. от 16.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

- находящимися в учреждениях исполнения уголовных наказаний;
- обвиняемыми в совершении преступлений, и подсудимыми, находящимися под стражей;
- осуждёнными, включая тех, кому судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;
- подозреваемыми либо обвиняемыми в совершении преступлений – в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста.

При этом функции ФСИН ограничиваются контролем за соблюдением указанными лицами наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Реформирование системы исполнения наказаний в постсоветский период сопровождается научным осмыслением различных аспектов проблемы функционирования этой системы, включая вопросы её внутренней безопасности и безопасности в системе общественных отношений в целом.

При этом исследуются психология пенитенциарного социума³⁶³ личность типичного пенитенциарного преступника³⁶⁴, особенности проявления криминальной субкультуры в различных видах пенитенциарных учреждений³⁶⁵, само понятие криминальной субкультуры³⁶⁶, влияние субкультуры осуждённых на их поведение в условиях изоляции³⁶⁷, особенности криминальных установок впервые и неоднократно судимых в условиях пенитенциарного стресса³⁶⁸, вопросы совершенствования мер по борьбе с влиянием пенитенциарной субкультуры, причины пенитенциарной виктимизации заключённых, роль нравственного начала в процессе ресоциализации осуждённых к лишению свободы, иные аспекты проблемы.

Все указанные вопросы изучаются, главным образом, в отношении взрослой части спецконтингента как основной массы лиц, подведомственных службе исполнения наказаний.

К сожалению, пока практически в стороне от внимания исследователей остаются аналогичные вопросы в отношении несовершеннолетних правонарушителей. При незначительной – в сравнении с общей численностью – доле преступлений, совершаемых несовершеннолетними (таблица), речь идёт о десятках тысяч детей и подростков ежегодно, чья судьба оказывается сломанной.

³⁶³ Писарев О.М. Психология пенитенциарного социума: учебное пособие. – Томск: Томский филиал ФГОУ ВПО Кузбасского института ФСИН России, 2007. – 58 с.

³⁶⁴ Акчурин А.В. Типичный пенитенциарный преступник: от криминологии к криминалистике // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1 (31). С. 80-89.

³⁶⁵ Зеленьяк И.М. Особенности проявления криминальной субкультуры в различных видах пенитенциарных учреждений // Безопасность уголовно-исполнительной системы. 2010. № 3 (10). С. 27-31.

³⁶⁶ Шакирьянов М.М. Понятие субкультуры осуждённых // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. № 3. С. 51-56.

³⁶⁷ Анфиногенов В.А. Субкультура осуждённых и её влияние на их поведение в условиях изоляции: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2016. – 215 с.

³⁶⁸ Писарев О.М. Особенности криминальных установок впервые и неоднократно судимых в условиях пенитенциарного стресса // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 325. С. 164-166.

Преступность в России³⁶⁹

Годы	ЗП	В т.ч. ЗПН	ЗПН : ЗП, %
1890 – 1895	-	-	2,1
2012	2 302 168	64 270	2,79
2013	2 206 249	67 225	3,05
2014	2 166 399	59 240	2,73
2015	2 388 476	61 833	2,59
2016	2 160 063	53 736	2,49
2017*	1 030 193	20 544	1,99

ЗП – зарегистрировано преступлений, всего

ЗПН – зарегистрировано преступлений, совершённых несовершеннолетними

* январь – июнь включительно

Общие принципы правового регулирования общественных отношений в сфере профилактики правонарушений устанавливает принятый в 2016 году Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Ещё раньше, в 1999 году, был принят специальный Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (ст. 2) определяет правонарушение как преступление или административное правонарушение, представляющее собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность, а профилактику правонарушений – как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Согласно статье 3 (ч. 2) указанного закона особенности профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений определяются соответствующими федеральными законами.

Статья 6 (ч. 1) данного закона называет предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних в качестве одного из основных направлений профилактики правонарушений.

Статья 24 этого же закона определяет безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних как лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, а потому подлежащих применению к ним мер по их социальной адаптации. При этом социальную адаптацию закон представляет как комплекс мероприятий, направленных на оказание лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве.

В состав лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, статья 24 указанного закона включает также:

- лиц, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы;
- лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством;
- несовершеннолетних, подвергнутых принудительным мерам воспитательного воздействия;

³⁶⁹ URL: <http://crimestat.ru/analytics>.

- лиц без определённого места жительства;
- другие категории лиц, предусмотренные законодательством Российской Федерации (в том числе лиц, прошедших курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании, и реабилитацию, а также лиц, не способных самостоятельно обеспечить свою безопасность, – с их согласия).

Несовершеннолетние, безусловно, присутствуют в тех или иных количествах во всех перечисленных категориях лиц, определяемых законом как находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. определяет профилактику безнадзорности как систему социальных, правовых, педагогических и иных мер. Все эти меры, согласно закону, направлены на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Эти общие меры профилактики правонарушений несовершеннолетних осуществляются в сочетании с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Антиобщественными закон (ст. 1) называет:

- 1) действия несовершеннолетнего, выражающиеся в систематическом употреблении им наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- 2) занятия несовершеннолетних проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;
- 3) иные действия несовершеннолетних, нарушающие права и законные интересы других лиц.

Семьи, находящиеся в социально опасном положении, закон (ст. 1) определяет: а) как семьи, имеющие детей, которые находятся в социально опасном положении; б) как семьи, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию, либо отрицательно влияют на их поведение, либо жестоко обращаются с ними.

Федеральный закон определяет перечень основных задач деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Таковыми, согласно статье 2 указанного закона, являются:

- 1) предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;
- 2) выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;
- 3) обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- 4) социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;
- 5) выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

Закон (ст. 4) выстраивает систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В состав указанной системы входят:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы управления социальной защитой населения;

- федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, а также органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования;

- органы опеки и попечительства;
- органы по делам молодёжи;
- органы управления здравоохранением;
- органы службы занятости;
- органы внутренних дел;
- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в соответствии со статьёй 11 (ч. 1) создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Комиссии создаются в целях:

- координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

- выявления и устранения причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

- обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

- социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

- выявления и пресечения случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

Федеральный закон (ст. 11, ч. 2) достаточно подробно прописывает компетенции комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции:

- обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

- подготавливают совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы, представляемые в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

- рассматривают представления органа, осуществляющего управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательной организации и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

- обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобождённых из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в

определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

- применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

- подготавливают и направляют в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, отчёты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и (или) на территории соответствующего муниципального образования.

Порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими деятельности определяется законодательством субъекта Российской Федерации³⁷⁰.

Согласно статье 20 Федерального закона органы внутренних дел в пределах своей компетенции осуществляют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Подразделения по делам несовершеннолетних создаются в районных, городских отделах (управлениях) внутренних дел, в отделах (управлениях) внутренних дел иных муниципальных образований, в отделах (управлениях) внутренних дел закрытых административно-территориальных образований, в отделах (управлениях) внутренних дел на транспорте.

Подразделения по делам несовершеннолетних в указанных органах внутренних дел:

- проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, указанных в подпунктах 4-14 пункта 1 статьи 5 указанного Федерального закона;

- проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

- проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей при необходимости предупреждения совершения ими правонарушений;

- выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления, других противоправных и (или) антиобщественных действий, либо склоняющих их к суицидальным действиям или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния;

- выявляют родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, в установленном порядке вносят предложения о применении к ним мер, пре-

³⁷⁰ См., напр.: Закон Белгородской области от 13 ноября 2002 г. № 53 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «КонсультантПлюс».

дусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

- осуществляют в пределах своей компетенции меры по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, в установленном порядке направляют таких лиц в соответствующие органы или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних либо в иные учреждения;

- рассматривают в установленном порядке заявления и сообщения об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями или иными законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних;

- участвуют в подготовке материалов в отношении лиц, указанных в пункте 2 статьи 22 указанного Федерального закона, для рассмотрения возможности их помещения в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

- участвуют в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации;

- вносят в уголовно-исполнительные инспекции предложения о применении к несовершеннолетним, контроль за поведением которых осуществляют указанные учреждения, мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации;

- информируют заинтересованные органы и учреждения о безнадзорности, правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, о причинах и об условиях, этому способствующих;

- принимают участие в установленном порядке в уведомлении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних о доставлении несовершеннолетних в подразделения органов внутренних дел в связи с их безнадзорностью, беспризорностью, совершением ими правонарушения или антиобщественных действий.

Должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел пользуются правами, предусмотренными пунктом 3 статьи 12 указанного Федерального закона. Наряду с этим должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел также имеют право в установленном порядке:

- доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных. О каждом случае доставления несовершеннолетнего в подразделения органов внутренних дел составляется протокол. Несовершеннолетние могут содержаться в указанных подразделениях не более трех часов;

- вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации, в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия;

- вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации, в отношении родителей

или иных законных представителей несовершеннолетних, либо должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение, либо жестоко обращающихся с ними;

- вносить в соответствующие органы и учреждения предложения об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Соответствующие органы и учреждения обязаны в месячный срок со дня поступления указанных предложений сообщить подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел о мерах, принятых в результате рассмотрения внесенных предложений;

- принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;

- вести учёт правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

Статья 22 Федерального закона предусматривает организацию в структуре органов внутренних дел центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, определяет основные функции этих центров.

Согласно закону указанные центры:

- обеспечивают круглосуточный приём и временное содержание несовершеннолетних правонарушителей в целях защиты их жизни, здоровья и предупреждения повторных правонарушений;

- проводят индивидуальную профилактическую работу с доставленными несовершеннолетними, выявляют среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний;

- устанавливают обстоятельства, причины и условия, способствующие совершению несовершеннолетними преступлений и общественно опасных деяний, и информируют об этом соответствующие органы внутренних дел и другие заинтересованные органы, и учреждения;

- доставляют несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, а также осуществляют в пределах своей компетенции другие меры по устройству несовершеннолетних, содержащихся в указанных учреждениях.

В центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел могут быть помещены несовершеннолетние:

- направляемые по приговору суда или по постановлению судьи в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

- временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 26 указанного Федерального закона;

- самовольно ушедшие из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

- совершившие общественно опасное деяние до достижения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за это деяние, в случаях, если необходимо обеспечить защиту жизни или здоровья несовершеннолетних или предупредить со-

вершение ими повторного общественно опасного деяния, а также в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено общественно опасное деяние, однако, вследствие удалённости места их проживания, не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного подпунктом 1 пункта 2 статьи 21 указанного Федерального закона;

- совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность, до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность, в случаях, если личности несовершеннолетних не установлены, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удалённости места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного подпунктом 1 пункта 2 статьи 21 указанного Федерального закона;

- совершившие правонарушение, влекущее административную ответственность в случаях, если их личность не установлена, либо если они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, либо если они проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение, однако вследствие удалённости места их проживания не могут быть переданы родителям или иным законным представителям в течение срока, предусмотренного подпунктом 1 пункта 2 статьи 21 указанного Федерального закона.

Несовершеннолетние могут быть помещены в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел на срок не более 48 часов на основании постановления руководителя органов внутренних дел или уполномоченного сотрудника органов внутренних дел, замещающих должности, перечень которых утверждается министром внутренних дел Российской Федерации.

Несовершеннолетние, указанные в пункте 2 статьи 21 указанного Федерального закона, могут находиться в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел в течение времени, минимально необходимого для их устройства, но не более 30 суток. В исключительных случаях это время может быть продлено на основании постановления судьи на срок до 15 суток.

Согласно статье 23 Федерального закона иные подразделения органов внутренних дел (районные, городские отделы (управления) внутренних дел, отделы (управления) внутренних дел иных муниципальных образований, отделы (управления) внутренних дел закрытых административно-территориальных образований, отделы (управления) внутренних дел на транспорте) в пределах своей компетенции:

- выявляют, предупреждают, пресекают и раскрывают преступления несовершеннолетних, а также устанавливают лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

- выявляют несовершеннолетних правонарушителей, группы таких лиц, а также несовершеннолетних, входящих в организованные преступные группы или в преступные сообщества (преступные организации), и принимают меры по предупреждению совершения ими преступлений;

- осуществляют меры, противодействующие участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий и (или) в преступную группу либо склоняющих их к суицидальным действиям, и применяют к ним меры воздействия, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

- принимают участие в розыске несовершеннолетних, без вести пропавших, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от отбывания наказания или принудительных мер воспитательного воздействия, совершивших побеги из учреждений уголовно-исполнительной системы или самовольно ушедших из семей, специальных учебно-воспитательных учреждений или центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

Должностные лица подразделений органов внутренних дел, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность по предупреждению и раскрытию преступлений несовершеннолетних, пользуются правами, предусмотренными пунктом 2 статьи 21 указанного Федерального закона. Помимо этого, указанные должностные лица имеют право в установленном порядке:

1) доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных. О каждом случае доставления несовершеннолетнего в подразделение органов внутренних дел составляется протокол. Несовершеннолетние могут содержаться в указанных подразделениях не более трёх часов;

- вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации, в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия;

- вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации, в отношении родителей или иных законных представителей либо должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

- вносить в соответствующие органы и учреждения предложения об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Соответствующие органы и учреждения обязаны в месячный срок со дня поступления указанных предложений сообщить подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел о мерах, принятых в результате рассмотрения внесённых предложений;

- принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов о правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;

- вести учёт правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, а также собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

В деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, согласно закону, принимают участие Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, уполномоченные по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, другие органы, учреждения и организации. Их деятельность осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон достаточно подробно прописывает условия и порядок проведения индивидуальной профилактической работы.

Указанная деятельность проводится: а) с несовершеннолетними правонарушителями или лицами, склонными к совершению правонарушений; б) с родителями или законными представителями несовершеннолетних.

Согласно статье 5 Федерального закона органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении следующих категорий несовершеннолетних:

- безнадзорные, беспризорные;
- несовершеннолетние, занимающиеся бродяжничеством или попрошайничеством;
- содержащиеся в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, социальных приютах, центрах помощи детям, оставшимся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных и других учреждениях для несовершеннолетних, нуждающиеся в социальной помощи и (или) реабилитации;
- употребляющие наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющие одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию;
- совершившие правонарушение, повлёкшее применение меры административного взыскания;
- совершившие правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность;
- освобождённые от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с изменением обстановки, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путём применения принудительных мер воспитательного воздействия;
- совершившие общественно опасное деяние и не подлежащие уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность, или вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;
- обвиняемые или подозреваемые в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации;
- отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях;
- условно-досрочно освобождённые от отбывания наказания, освобождённые от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием;
- несовершеннолетние, которым предоставлена отсрочка отбывания наказания или отсрочка исполнения приговора;
- освобождённые из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, если

они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния и (или) после освобождения (выпуска) находятся в социально опасном положении и (или) нуждаются в социальной помощи и (или) реабилитации;

- осуждённые за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобождённые судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия;

- осуждённые условно;

- осуждённые к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Федеральный закон, иные законодательные акты устанавливают следующие возрастные рамки индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, их ответственности за совершение общественно опасных деяний:

- 8 лет – возраст, начиная с которого несовершеннолетний может быть помещён в специальное учебно-воспитательное учреждение открытого типа;

- 11 лет – возраст, начиная с которого несовершеннолетний может быть помещён в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ст. 15, ч. 4);

- 14 лет – возраст, начиная с которого требуется согласие несовершеннолетнего на его помещение в специальное учебно-воспитательное учреждение открытого типа (ст. 15, ч. 2);

- 14 лет – возраст, начиная с которого наступает уголовная ответственность несовершеннолетнего за совершение преступления в соответствии со статьёй 20, ч. 2 Уголовного кодекса Российской Федерации;

- 16 лет – возраст, начиная с которого наступает административно-правовая ответственность несовершеннолетнего в соответствии со статьёй 2.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

- 16 лет – возраст, начиная с которого наступает уголовная ответственность несовершеннолетнего в соответствии со статьёй 20, ч. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации;

- 18 лет – предельный возраст содержания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении открытого, закрытого типа (ст. 15, ч. 2; ст. 15, ч. 4).

Индивидуальная профилактическая работа проводится в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Согласно статье 6 Федерального закона основаниями для проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей являются перечисленные выше обстоятельства, если они зафиксированы в следующих документах:

1) заявление несовершеннолетнего либо его родителей или иных законных представителей об оказании им помощи по вопросам, входящим в компетенцию органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

2) приговор, определение или постановление суда;

3) постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания или начальника органа внутренних дел;

4) документы, определённые указанным Федеральным законом как основания помещения несовершеннолетних в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

5) заключение, утверждённое руководителем органа или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по результатам проведённой проверки жалоб, заявлений или других сообщений.

Статья 8 Федерального закона закрепляет права лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа. Указанным лицам обеспечиваются права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, Конвенцией ООН о правах ребенка, международными договорами Российской Федерации, указанным Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Дополнительными правами закон наделяет несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Указанные лица в установленном законом порядке имеют право на:

- уведомление родителей или иных законных представителей об их помещении в учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- получение информации о целях своего пребывания в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, правах и обязанностях, основных правилах, регулирующих внутренний распорядок в данном учреждении;

- обжалование решений, принятых работниками органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в вышестоящие органы указанной системы, органы прокуратуры и суд;

- гуманное, не унижающее человеческое достоинство обращение;

- поддержание связи с семьёй путём телефонных переговоров и свиданий без ограничения их количества;

- получение посылок, бандеролей, передач, получение и отправление писем и телеграмм без ограничения их количества;

- обеспечение бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем по установленным нормам;

- обеспечение бесплатной юридической помощью с участием адвокатов, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом.

Информация о помещении несовершеннолетнего в учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должна быть направлена родителям или иным законным представителям в течение 12 часов с момента его помещения в указанное учреждение. При отсутствии сведений о родителях или иных законных представителях указанное уведомление в течение трёх суток с момента помещения несовершеннолетнего направляется в орган опеки и попечительства по его последнему месту жительства.

Нормы и порядок обеспечения за счёт средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем несовершеннолетних, находящихся в федеральных учреждениях системы профилактики

безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, утверждаются Министерством образования и науки Российской Федерации³⁷¹.

Права несовершеннолетних, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и несовершеннолетних, состоящих на учёте в уголовно-исполнительных инспекциях, а также организация работы по их исправлению регламентируют Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, другие федеральные законы.

Федеральный закон:

- определяет основные направления деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (глава II);
- закрепляет порядок контроля за деятельностью указанных органов и учреждений (ст. 10);
- устанавливает порядок производства по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (глава III);
- устанавливает порядок рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (глава III.1);
- устанавливает гарантии исполнения, указанного (ст. 9).

Принятие Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» стимулировало соответствующее нормотворчество на региональном³⁷² и муниципальном³⁷³ уровне.

Активизировались научные исследования. Внимание учёных привлекли проблемы:

- причины детской и подростковой преступности;
- психология несовершеннолетних нарушителей закона;
- криминологические аспекты преступности несовершеннолетних;
- профилактика, противодействие и пресечение преступности несовершеннолетних, в том числе на региональном уровне;
- ответственность малолетних преступников;
- социология подростковой преступности;
- исторические аспекты проблемы.

³⁷¹ Приказ Минобрнауки России от 24 мая 2017 г. № 454 «Об утверждении норм и порядка обеспечения за счёт средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем несовершеннолетних, находящихся в федеральных учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷² См., напр.: Закон Белгородской области от 13 ноября 2002 г. № 53 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»; Закон Белгородской области от 13 декабря 2000 г. № 122 «О системе защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений в Белгородской области»; Закон Курской области от 29 декабря 2005 г. № 118-ЗКО «О порядке образования и деятельности в Курской области комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»; Закон Курской области от 14 августа 2006 г. № 52-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курской области государственными полномочиями Курской области на осуществление отдельных видов деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷³ См., напр.: О создании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по городу Белгороду // Распоряжение администрации города Белгорода от 20 апреля 2006 г. № 1170 // СПС «КонсультантПлюс».

Реализация комплексного подхода к решению проблемы противодействия детской и подростковой преступности начинает давать первые положительные результаты: масштабы такой преступности в последние годы медленно, но неуклонно снижаются. Для развития и закрепления наметившегося успеха необходимо выделить указанную проблему в самостоятельное направление научных исследований, привлечь к исследованиям специалистов различного профиля, как теоретиков, так и практиков.

Предметом комплексного исследования, как нам представляется, должны стать:

- психо-физиологические предпосылки девиантностей детского возраста;
- условия и факторы их перерастания в делинквентное и преступное поведение малолетнего ребёнка;
- возрастные трансформации поведенческих установок в последовательности: малолетний ребёнок – младший школьник – подросток – молодой человек;
- способы и методы превентивной профилактики делинквентного поведения ребёнка;
- направленность и обратимость процессов позитивной / негативной социализации формирующейся личности подростка;
- влияние на указанные процессы микро- (семья) и макрофакторов среды (двор, детский сад, школа; формальные и неформальные детские, подростковые, молодёжные объединения); экономика (семьи, муниципалитета, региона, страны); политика государства; эффективность воспитательной и правоохранительной деятельности и т.д.).

Решение указанных задач требует формирования отлаженной системы статистического учёта проявлений девиантного, делинквентного и преступного поведения несовершеннолетних.

Статистический учёт, наряду с возрастным, должен отражать также пространственную (общероссийскую, региональную и муниципальную – районы и городские округа) ситуацию.

Накопление информации позволит отражать и её третье, временное измерение – изменение статистических характеристик безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних во времени.

Программа комплексного исследования, по нашему убеждению, должна войти в качестве одного из целевых направлений в состав государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»³⁷⁴.

Реализация программы комплексного исследования позволит сформулировать и воплотить в жизнь научно обоснованную методологию и технологии эффективной профилактики детской и подростковой преступности, добиться дальнейшего её снижения и, в конечном счёте, минимизации. Это, в свою очередь, приведёт к сужению социальной базы и «взрослой» преступности, улучшению общей криминогенной обстановки в стране.

³⁷⁴ Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 385 // СПС «КонсультантПлюс».

4.3. Проблема предупреждения социальных и межнациональных конфликтов

На протяжении всей своей истории человечество сталкивалось с проблемой межэтнических конфликтов, основанных, как правило, на религиозной почве. Примечательно, что на рубеже XX – XXI веков страны Западной Европы и США, некогда гордившиеся своей миграционной политикой, столкнулись с проблемой интеграции мигрантов в сложившееся общество, что порождает все масштабные межэтнические конфликты.

Российская Федерация не стала исключением. В последние годы на территории нашей страны наблюдается увеличение случаев проявления нетерпимости, мигрантофобии и ксенофобии, что зачастую используется разного рода националистами, готовыми любой бытовой конфликт перевести в разряд межэтнических противоречий и сделать поводом для уличных беспорядков. События 2010 года, произошедшие на Манежной площади в Москве, особенно ярко высветили хрупкость межэтнических отношений, обозначили разрастающуюся нетерпимость определённой части коренного населения и мигрантов друг к другу³⁷⁵.

Россия – одно из крупнейших полиэтнических (многонациональных) государств мира. На территории нашего государства проживают более 193 национальностей. Львиная доля народов, населяющих Россию на протяжении веков, формировалась на территории современного Российского государства и внесли свой значительный вклад в развитие российской государственности и культуры. Россия всегда была многонациональной страной.

Любопытно, что при этом проведённые научные исследования отмечают низкий уровень мотивации иностранных трудовых мигрантов к культурной и социальной адаптации и интеграции в российское общество³⁷⁶.

Происходит это вследствие того, что в сфере межнациональных отношений имеются нерешённые проблемы, вызванные как глубокими общественными преобразованиями при формировании в современной России рыночной экономики и свободного открытого общества, так и некоторыми просчётами в государственной национальной политике Российской Федерации. Не перестают быть актуальными проблемы, связанные с проявлениями межэтнической нетерпимости, ксенофобии, этнического и религиозного экстремизма и даже терроризма³⁷⁷.

Так в чем же причины межэтнических и социальных конфликтов? Почему происходят столкновения на религиозной почве? В связи с чем люди испытывают трудности, связанные с адаптацией и интеграцией? А главное, каким образом в будущем избежать социальных и межнациональных конфликтов? Далее попробуем разобраться и дать ответ на поставленные вопросы.

Прежде всего, необходимо дать определение такому понятию, как «Этнос». Существует целая наука, изучающая рассматриваемый нами феномен – «Этнология», которая объединяет в себе различные теории, подходы и точки зрения на понятие

³⁷⁵ Зайцев В.А. Мигранты в современной России // Право и образование. 2011. № 5. С. 148-155.

³⁷⁶ Буняева К.В., Зайцев В.А. Факторы формирования миграционных потоков в современной России // Проблемы правоохранительной деятельности. 2014. № 4. С. 72-75.

³⁷⁷ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 385 // СПС «КонсультантПлюс».

«Этнос». Однако научное сообщество едино во взглядах, что этнос – это сложившееся в ходе истории устойчивое человеческое сообщество.

Этнос есть социальная общность людей, устойчиво объединенных общностью своеобразия культуры, языком, территориями, обычаями, традициями, осознанием собственной идентичности. Социальные коллизии в культуре, языках, обычаях, традициях, социальном положении в языках, культуре, таят в себе потенциальную угрозу взаимного недоверия и недопонимания, что нередко и приводит к конфликтам на религиозной, межнациональной и, конечно, межэтнической почве.

Понятие «конфликт» имеет латинские корни и означает «столкновение». Следовательно, конфликт межэтнический – есть столкновение между представителями совместно проживающих на одной территории или соседствующих этносов (этнических групп). Конфликты, как правило, берут начало с элементарного столкновения мнений. Далее, подобно снежному кому, конфликт может перерасти в продолжительное междоусобное противостояние общин, группировок или даже целых государств.

Наука конфликтология изучает такой социальный феномен как «конфликт» и связанные с ним общественные отношения.

Профессор В. А. Тишков определяет межэтнический конфликт так: «Это любая форма гражданского, политического или вооружённого противоборства, в котором стороны либо одна из сторон действуют, мобилизуются или страдают по принципу этнических различий».

В науке существует теория *депривации* (депривация – есть процесс сокращения и/или лишения возможности удовлетворять основные жизненные потребности индивидов или групп населения) согласно которой, в основе межнациональных и межэтнических конфликтов лежит отсутствие возможности для отдельных групп людей реализовать как возникающие под воздействием урбанизации, так и традиционные, общественные отношения – потребности этнических групп и индивидов.

По данным Стокгольмского международного института исследования проблем мира, большинство всех конфликтов в середине 90-х годов прошлого столетия были межэтническими либо межнациональными. Однако обратим внимание, что исследования института, территориально находящегося в Швеции, могут нести в себе отпечаток Шведской миграционной политики, но глупо отрицать, что география межэтнических конфликтов достаточно обширна. Межэтнические и межнациональные конфликты охватывают большинство государств современного мира, что делает эту проблему поистине транснациональной.

Российская Федерация как многоконфессиональное и многонациональное государство и проблема конфликтов на религиозной, национальной и этнической почве в нашем государстве стоит наиболее остро.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации определяет: на развитие национальных, межэтнических (межнациональных) отношений влияет ряд следующих негативных факторов:

- 1) размывание традиционных нравственных ценностей народов, населяющих Россию;
- 2) высокий уровень имущественного и социального неравенства, региональной экономической дифференциации;
- 3) высокий уровень преступности и правовой нигилизм, коррумпированность отдельных представителей власти и уровень коррупции в целом;
- 4) недостаточность культурно-просветительских и образовательных мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры меж-

национального и межэтнического общения, изучению традиций, культуры и истории народов, населяющих Российскую Федерацию, их опыта защиты общего Отечества и солидарности в укреплении общего государства;

5) недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики России, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных и межэтнических конфликтов в субъектах Российской Федерации;

6) влияние факторов, имеющих глобальный или трансграничный характер, таких как незаконная миграция, нерешенность проблем беженцев и вынужденных переселенцев, экспансия международного терроризма и религиозного экстремизма, международная организованная преступность, унифицирующее влияние глобализации на локальные культуры;

7) сохранение проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике;

8) распространённость негативных стереотипов в отношении некоторых народов, мигрантофобия и ксенофобия;

9) недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.

В этой связи нельзя не отметить, что нахождение в нашей стране многочисленных групп граждан других государств, пользующихся правом безвизового въезда, создает реальную угрозу возникновения незаконной миграции, а как известно, именно находящиеся на территории страны на незаконных основаниях лица наиболее склонны к ведению антисоциального образа жизни, чем зачастую провоцируют межэтнические и межнациональные конфликты, которые нередко принимают затяжной характер.

Молодёжь составляет особую группу риска, как правило, почти не владеющую русским языком и не готовую гармонично вписаться в социально-культурное пространство современного российского общества³⁷⁸. Мигранты, лишённые возможности интегрироваться в общество, становятся объектом пропаганды, нередко и вербовки со стороны экстремистов и террористических организаций, как следствие, растут радикальные настроения в этой среде.

Грамотная политика и профилактика и преодоления межэтнических конфликтов требует понимания не только природы конфликтов, но и конкретных форм их проявления.

По характеру проявления межэтнические конфликты можно классифицировать на ненасильственные и насильственные (сопровождающиеся применением физической силы, холодного и оружия).

Немаловажно помнить, что любой конфликт легче предупредить, чем преодолевать после его возникновения. В этой связи профилактика межэтнических конфликтов должна лежать в основе осознанной политики государства, его продуманных и последовательных действий.

Прежде всего следует иметь в виду, что за конфликтами, имеющими внешние признаки межэтнических, межнациональных и религиозных, в действительности стоят инициаторы и организаторы, преследующие совершенно иные, собственные цели, не имеющие ничего общего с провозглашаемыми лозунгами, преследующими зачастую политические цели. Примером могут служить события, связанные с «цветными

³⁷⁸ Буняева К.В., Зайцев В.А. Факторы формирования миграционных потоков в современной России // Проблемы правоохранительной деятельности. 2014. № 4. С. 72-75.

революциями» (Египет, Сирия, Украина, Грузия и т.д.). Любопытно, что данные государственные перевороты устраиваются в государствах, богатых нефтью, и очевиден интерес в этих вопросах стран Западной Европы и США. В событиях, происходивших на территории нашей страны на рубеже XX – XXI веков, также просматривается след спецслужб указанных государств, выполняющих поручение по дестабилизации ситуации в Северокавказском регионе, разжиганию межнациональной розни народов России. Цель данных действий не вызывает сомнения: вытеснение России из этого стратегически важного района на стыке Азии и Европы, окружение России недружественными режимами, ослабление позиций Российской Федерации в приграничных регионах.

Преодоление и профилактика межэтнических и межнациональных конфликтов становятся задачей сохранения территориальной целостности и суверенитета нашего государства. Обозначенная задача решается на основе конституционных принципов единства, демократии и федерализма, стабильного и суверенного развития Российской Федерации, уважения национального достоинства её граждан, патриотизма и социальной справедливости.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации формулирует базовые принципы преодоления и профилактики межэтнических конфликтов. В состав данных принципов входят:

- самоопределение и равноправие народов, населяющих Россию;
- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, пола, языка, национальности, места жительства, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;
- государственная поддержка и защита языков и культуры народов, населяющих Россию;
- предотвращение и искоренение любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- взаимное уважение обычаев и традиций народов, населяющих Россию;
- предотвращение и пресечение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды, уважение национального достоинства граждан;
- обеспечение прав национальных меньшинств в Российской Федерации;
- обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их социального, культурного и экономического развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни;
- иные принципы.

Суммируя вышеописанное, можно сделать вывод, что особую роль и ответственность в преодолении и профилактике межэтнических и межнациональных конфликтов несут сотрудники правоохранительных органов и спецслужб.

Эта ответственность имеет две стороны:

Первая – недопущение любых проявлений мигрантофобии, ксенофобии и дискриминации в собственной среде, на службе и что немаловажно – в личном общении с гражданами. «Нужно отдавать отчёт, какие угрозы и риски заключаются в ситуациях, чреватых переходом в стадию межэтнического конфликта. И соответствующим, самым жёстким образом, оценивать действия или бездействия органов власти, право-

охранительных структур, которые привели к межнациональному напряжению, без оглядки на чины и звания»³⁷⁹.

Вторая – умение выявлять зарождение межнациональных и межэтнических конфликтов и принимать незамедлительные, продуманные меры к их предотвращению и пресечению сообразно имеющимся служебным полномочиям (лично или передачей соответствующей информации компетентным подразделениям правоохранительной системы).

В составе мер правового характера, направленных на преодоление возникающих межэтнических и межнациональных конфликтов, должны работать, в полную силу, также меры их силового пресечения – тогда и там, когда и где указанные конфликты выходят за рамки законодательства Российской Федерации, несут угрозу безопасности России. Подобный опыт в России уже имеется³⁸⁰, представляется необходимым его изучение и освоение всеми российским правоохранительными органами.

В упомянутой статье Владимир Путин обращает внимание на *этническую преступность* – преступления, совершаемые представителями некоренного населения, а также соответствующими преступными группами. Президент отмечает, что преступные группировки, построенные по клановому, национальному принципу, не имеют отличия от обычных банд, а также подчёркивает, что в современных российских условиях этническая преступность является проблемой не только криминальной, но и проблемой государственной, национальной безопасности России.

Говоря о межнациональных конфликтах, нельзя обойти стороной уже упомянутые конфликты в миграционной сфере.

Исследуя межэтнические конфликты в миграционной сфере, необходимо прежде всего обратиться к негативному опыту стран Западной Европы, чьи просчёты в миграционной политике привели к серьёзным последствиям, вылившимся в неконтролируемые потоки мигрантов из стран Африки и Центральной Азии.

Учеными также уточняются и конкретизируются опасности, связанные с ростом числа мигрантов, прибывающих в нашу страну. Так, профессор Черепанов полагает, что наличие неконтролируемых миграционных потоков способствует криминализации нелегальных мигрантов, вызывает социальную напряжённость в российском обществе, увеличивает количество административных правонарушений и преступлений, совершаемых иностранцами, наносит существенный ущерб экономическим интересам нашей страны, что в итоге подрывает безопасность Российской Федерации. Труд определённой категории мигрантов зачастую используется в теневой экономике, а их часть прямо вовлекается в противоправную экономическую деятельность, в угоду недобросовестным предпринимателям.³⁸¹

Профессор В.В. Собольников, в свою очередь, выделяет ряд угроз, связанных с увеличением миграционных потоков в нашу страну:

- контрабанда наркотических и психотропных веществ, оружия и т.д.;
- масштабная вербовка и последующее вовлечение мигрантов в совершение террористических актов.

³⁷⁹ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

³⁸⁰ См., напр.: Бобырев С.В. Взаимодействие Объединённой группировки войск (сил) с МВД по Чеченской республике // Административное право и процесс. 2011. № 1. С. 28-31.

³⁸¹ Черепанов И.З. К вопросу об иммиграционной составляющей обеспечения безопасности общества и государства в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 2. С. 14-15.

Также В.В. Собольников отмечает высокий уровень латентности совершаемых мигрантами преступлений³⁸².

Президент Российской Федерации В.В. Путин, в свою очередь, указывает на дополнительные угрозы, связанные с миграционными процессами:

- возникновение обособленных, замкнутых в своем узком кругу, национальных анклавов, в которых часто действуют не законы, а разного рода «понятия», установленные правила;

- радикализация и недовольство принимающего мигрантов общества, растут случаи проявления ксенофобии и мигрантофобии;

- нарушение прав мигрантов – как со стороны собственных криминальных авторитетов и недобросовестных работодателей, так и коррупционеров во властных структурах;

- возникновение теневой криминализованной экономики в самой среде мигрантов³⁸³.

Г.Г. Попов предлагает определение миграционной безопасности как состояние юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате прибытия в Россию и выезда из неё, проживания и пребывания на ее территории как иностранцев и апатридов, так и граждан России³⁸⁴.

Суммируя вышесказанное, представляется необходимым опустить в приведённом выше определении профессора Попова эпитет «юридической», понимая, что эта защищенность должна быть всесторонней и всеобъемлющей, а не только юридической.

Очевидно, что контролирование миграционных потоков может быть использовано в интересах социально-экономического развития в угоду жизненно важным национальным интересом нашего государства.

Россия заинтересована в эффективном освоении Дальнего Востока и Сибири, районов Крайнего Севера, включая бассейн Северного ледовитого океана, где выявлены огромные запасы нефтегазового и иных недр. Также немаловажным направлением в политике нашего государства остается нерешенная демографическая проблема. Для решения указанных задач требуется создание в указанных районах надлежащей инфраструктуры, которая позволит обеспечить приток необходимых трудовых ресурсов³⁸⁵, в лице мигрантов, прибывающих в Россию на законных основаниях.

Однако следует иметь в виду предостережение одного из американских политологов, бывшего госсекретаря США З. Бжезинского, который указывает на то, что Россия в будущем может потерять контроль над богатейшими территориями Дальнего Востока и Сибири в результате массовой миграции китайцев в эти районы³⁸⁶.

Безусловно, Российская Федерация заинтересована в притоке высококвалифицированной рабочей силы, учёных и инженеров, способных содействовать инновационному развитию экономики страны. Достижению этой цели может способствовать

³⁸² Собольников В.В. Миграционная преступность: криминологический анализ и предупреждение: монография. – Новосибирск: Наука, 2004. – 288 с.

³⁸³ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

³⁸⁴ Попов Г.Г. Миграционная безопасность России: институционально-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д, 2006. – 140 с.

³⁸⁵ Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета – Федеральный выпуск. 2009. № 5038 (214).

³⁸⁶ Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. – М.: Международные отношения, 2007. С. 16.

принятие комплекса специальных мер миграционной политики, включая меры социального, экономического, правового, организационного и иного характера.

В мае 2012 года Президентом России была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, согласно которой:

- прибытие специалистов высокой квалификации является важным источником накопления человеческого капитала и экономического роста государства;
- миграционный прирост, в последние два десятилетия, в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения России, что позволяет последовательно решить демографическую проблему в нашей стране.

Концепция выделяет и ряд проблем:

- продолжается эмиграционный отток из страны;
- миграционная привлекательность России, по сравнению со странами Западной Европы и США, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств бывшего СССР;
- молодежь, прибывающая в Россию из стран бывшего СССР, по сравнению с их предшественниками обладает более низким уровнем знания русского языка, образования и профессионально-квалификационной подготовки, а также правовой культуры.

Преодоление проблем, связанных с межэтническими, религиозными конфликтами, по нашему мнению, следует начать с управления миграционными процессами.

Владимир Путин полагает, что критерий миграционной политики заключается в эффективности, а не её жесткости, режимы благоприятствования и приоритеты в миграционной политике должны быть ориентированы в пользу компетентности, квалификации, конкурентоспособности, культурной и поведенческой совместимости мигрантов и граждан России³⁸⁷.

В числе мер по повышению эффективности миграционной политики России Владимир Путин называет:

- усиление полномочий и внятных полицейских функций служб, занимающихся процессами миграции;
- режимы благоприятствования и приоритеты в миграционной политике должны быть ориентированы в пользу компетентности, квалификации, конкурентоспособности, культурной и поведенческой совместимости мигрантов и граждан России;
- введение уголовной и ужесточение административной ответственности за нарушение миграционных правил и норм регистрации;
- тесную интеграцию на постсоветском пространстве как реальную альтернативу неконтролируемым миграционным потокам;
- решение проблемы социализации цивилизованной интеграции мигрантов в современное российское общество.

При этом следует учитывать, что усиление полномочий и внятных полицейских функций служб, занимающихся процессами миграции; не должно вызывать ущемления прав граждан на выбор места жительства и других конституционных прав.

Введение уголовной и ужесточение административной ответственности за нарушение норм регистрации и миграционных правил, по нашему мнению, позволит повысить действенность миграционного законодательства, обеспечить надлежащий учёт мигрантов, что, безусловно, будет способствовать их социализации на новых

³⁸⁷ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

местах проживания, а также безболезненной адаптации и интеграции в современное российское общество.

Одним из путей решения проблемы социализации, адаптации и интеграции мигрантов в современное российское общество должно стать направление мигрантов туда, где они будут в наименьшей степени вызывать социальное напряжение, а также будут более востребованы в плане предоставления им рабочих мест и смогут реализоваться как специалисты.

В числе необходимых условий адаптации выделяется готовность прибывающих мигрантов освоить российскую культуру и русский язык. И в этом направлении уже сделан значительный шаг – для приобретения или продления миграционного статуса активно внедряется практика сдачи экзаменов по истории России, русскому языку и литературе, по основам нашего государства и права. В этой связи разрабатываются соответствующие образовательные программы.

Концепция миграционной политики России предполагает поэтапное последовательное решение следующих важнейших задач. В настоящий момент наше государство уже приступило ко второму этапу (2016 – 2020 гг.) реализации данной миграционной политики, в ходе которого необходимо решить следующие задачи:

- к 2021 году приостановить миграционный отток населения из районов Дальнего Востока и Сибири;

- принятие, реализация и мониторинг программ в рамках реализации.

На третьем этапе (2021 – 2025 гг.) планируется:

- к 2026 году обеспечить миграционный приток населения в районы Дальнего Востока и Сибири.

Решать перечисленные выше задачи призваны Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

В рамках реализации первого этапа концепции продолжает совершенствоваться миграционное законодательство, в том числе в интересах национальной безопасности; приняты меры по усилению миграционного контроля. Доктрина в области социологии и конфликтологии продолжает пополняться все новыми исследованиями, направленными на выявление природы межэтнических конфликтов, выработки мер их профилактики и предотвращения.

От профессионально продуманных действий в сфере миграции зависит обеспечение общественной стабилизации межнационального мира и согласия в нашей стране.

Необходимо глубоко проанализировать и учесть негативный опыт в миграционной политике стран Западной Европы и США, сделать соответствующие выводы из миграционного кризиса в Европе, скорректировать действия миграционной политики государства с учётом существующих и потенциальных угроз.

Необходимо вести постоянный мониторинг обстановки в странах Ближнего Востока, Северной Африки и других регионов мира, откуда могут исходить новые миграционные всплески.

По линии МВД России и спецслужб необходимо выявлять и пресекать деятельность экстремистов и террористических организаций, направленную на разжигание межэтнических конфликтов и национальной розни, пресекать малейшие проявления ксенофобии на бытовом уровне с целью недопущения межэтнических и социальных конфликтов.

4.4. Проблема предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Проблема предупреждения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера в настоящий момент приобретает все более актуальный и острый характер. Каждый год во всем мире и в Российской Федерации растет тревога в связи с ростом чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера; с увеличением их масштабов; с ростом ущерба и потерь. Сложившаяся ситуация требует принятия необходимых мер по улучшению управления безопасностью. На сегодняшний день нельзя полностью исключить чрезвычайные ситуации, вместе с тем, возможно снизить их число и сократить масштабы ситуаций чрезвычайного характера.

На сегодняшний день наиболее важной является не ликвидация, а деятельность по предупреждению чрезвычайных ситуаций. Связывают это, прежде всего, с тем, что социальные и экономические результаты превентивных действий по предотвращению ситуаций чрезвычайного характера могут быть более эффективными для государства, общества и граждан. С точки зрения экономической составляющей это обходится в десятки, а в некоторых случаях и в сотни раз дешевле, чем ликвидация последствий стихийных бедствий и техногенных аварий.

Необходимо сказать, что предупреждение ситуаций чрезвычайного характера – это мероприятия, которые проводятся заранее. Направлены они на уменьшение риска возникновения ситуаций чрезвычайного характера, материальных потерь, снижение размеров ущерба природной среде, сбережение здоровья людей в случае их возникновения.

Вместе с тем, предупреждение мероприятий чрезвычайного характера – это мероприятия, проводимые федеральными органами исполнительной власти; органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; органами местного самоуправления; организационными структурами Российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Мероприятия направлены на уменьшение и предотвращение ситуаций чрезвычайного характера в случае возникновения. Предупреждение ситуаций чрезвычайного характера основывается на мерах, которые направлены на установление и исключение причин возникновения таких ситуаций, а также обуславливающих существенное снижение потерь и ущерба.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации, таких как:

- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Федеральное Собрание;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления в части, касающейся защиты территорий и населения от чрезвычайных ситуаций.

Безусловно, Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» закрепляет общее нормативное определение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Чрезвычайная ситуация – это обстановка, которая складывается на определённой территории, в результате аварии, катастрофы, опасного природного явления, стихийного

или иного бедствия. Эти явления могли повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, нанесли ущерб окружающей среде и здоровью людей.

Чрезвычайные ситуации могут классифицироваться по различным основаниям: степени внезапности, причине возникновения, масштабам распространения, скорости распространения, продолжительности действия. Кроме того, существует классификация и по иным признакам.

В первую очередь, различают чрезвычайные ситуации по причинам возникновения: естественного (природного) происхождения и чрезвычайные ситуации антропогенного (техногенного) происхождения.

Чрезвычайные ситуации естественного (природного) происхождения:

Во-первых, метеорологические опасные явления:

- аэрометеорологические: штормы, смерчи, бури, ураганы, шквалы, циклоны торнадо;

- агрометеорологические: снегопад, ливень, крупный град, сильные морозы, сильный туман, необычайная жара, засуха;

- природные пожары: пожары хлебных массивов, лесные пожары, подземные пожары горючих ископаемых.

Во-вторых, теллурические и тектонические опасные явления:

- извержения вулканов;

- землетрясения (моретрясения).

В-третьих, топологические опасные явления:

- гидрологические: ветровые нагоны, половодье, паводки, подтопления;

- лавины, оползни, цунами, сели, обвалы, осыпи, провал земной поверхности.

В-четвертых, опасные явления космического происхождения:

- падение метеоритов, остатков комет;

- прочие космические катастрофы.

Чрезвычайные ситуации антропогенного (техногенного) происхождения:

• транспортные: авиационные, железнодорожные, автомобильные, водные, трубопроводные катастрофы и аварии.

• производственные опасные явления:

- с высвобождением механической энергии: повреждение или разрушение механизмов, агрегатов, коммуникаций, взрывы, обрушение конструкций, зданий; гидродинамические (взрывы плотин с образованием волн, прорыва и катастрофического затопления); прорывы плотин с образованием прорывного паводка; прорывы плотин, повлекшие смыв плодородного слоя почв или отложение наносов на обширных территориях;

- с высвобождением термической энергии: пожары (взрывы) на объектах добычи, переработки, хранения, легковоспламеняющихся, горючих, взрывчатых веществ; пожары (взрывы) в зданиях жилого, социально-бытового и культурного назначения; обнаружение неразорвавшихся боеприпасов; утрата легковоспламеняющихся, горючих, взрывчатых веществ; пожары (взрывы) в зданиях на технологическом оборудовании; пожары (взрывы) на транспорте;

- с высвобождением радиационной энергии: аварии с выбросом (угрозой выброса) РВ на предприятиях ядерного топливного цикла (ЯТЦ); аварии на атомных электростанциях (АЭС), атомных энергетических установках (АЭУ) производственного и исследовательского назначения с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ (РВ); аварии с ядерными боеприпасами в местах их эксплуатации, хранения

или установки; утрата радиоактивных источников; аварии на транспортных и космических средствах с ядерными установками или с грузом РВ;

- с высвобождением химической энергии: аварии с выбросом (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых веществ (СДЯВ) при их производственной переработке или хранения (захоронении); аварии на транспорте с выбросом (угрозой выброса) СДЯВ; утрата источников СДЯВ; образование и распространение СДЯВ в процессе протекания химических реакций, начавшихся в результате аварии; аварий с химическими боеприпасами;

- утечка бактериологических агентов: нарушение правил эксплуатации объектов водоснабжения и канализации; нарушение работы учреждений санитарно-эпидемиологического (микробиологического) профиля; нарушение технологии в работе предприятий пищевой промышленности.

Специфически опасные явления такие, как инфекционные заболевания: эпидемия, пандемия; групповые случаи особо опасных инфекций; единичные случаи экзотических и особо опасных инфекционных заболеваний; заболеваемость животных (эндоотия, эпизоотия, пандоотия); болезни растений: панфитотия; прогрессирующая эпифитотия; массовое распространение вредителей растений.

Кроме того, по степени внезапности чрезвычайные ситуации подразделяют на внезапные (непрогнозируемые) и ожидаемые (прогнозируемые).

Внезапные чрезвычайные ситуации – это такие стихийные бедствия, как: цунами, наводнения, землетрясения и т.п.; аварии на производственных объектах.

Чрезвычайные ситуации по скорости распространения делятся на взрывные (быстрораспространяющиеся, стремительные) и спокойные, имеющие умеренный, плавный характер. Стремительный характер имеют техногенные аварии, взрывы, цунами, землетрясения, стихийные бедствия.

Чрезвычайные ситуации по масштабам распространения делятся на объектовые, локальные, национальные и глобальные, местные, региональные.

К объектовым, местным и локальным относятся чрезвычайные ситуации, которые не выходят за пределы одного функционального подразделения, производства, населённого пункта. Региональные, национальные, глобальные чрезвычайные ситуации могут охватывать целые регионы, либо государства или несколько государств.

Чрезвычайные ситуации по продолжительности действия могут носить либо кратковременный характер, либо затяжное течение.

Чрезвычайные ситуации, кроме того, могут иметь преднамеренный и непреднамеренный характер. К преднамеренным (умышленным) следует отнести чрезвычайные ситуации, связанные с осуществлением диверсий и терактов. К непреднамеренным следует отнести все чрезвычайные ситуации природного, космического происхождения, а также часть техногенных аварий и катастроф.

Федеральный закон определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации (населения), всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральный закон (статья 7) формулирует основные принципы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера:

- объём и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, определяются исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств, включая силы и средства гражданской обороны;

- мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно;

- планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, проводятся с учётом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций;

- ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти;

- силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом в Российской Федерации создана Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и определён её правовой статус.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Основными задачами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- организация своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях в местах массового пребывания людей;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах.

Законодательством Российской Федерации, распоряжениями и постановлениями Правительства Российской Федерации определяются принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов, а также иные вопросы функционирования единой государственной системы ликвидации и предупреждения чрезвычайных ситуаций³⁸⁸.

Подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются в субъектах Российской Федерации. Актом высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Федерации регламентируется состав сил и средств, функции каждой такой подсистемы³⁸⁹.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является исполнительной властью, осуществляющей функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС России осуществляет координацию, управление, контроль и реагирование в области гражданской обороны, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций³⁹⁰.

Уставом внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации предусмотрено участие воинских частей гарнизона в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемых без введения чрезвычайного положения³⁹¹.

³⁸⁸ См., напр.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸⁹ См., напр.: Положение об областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: утверждено постановлением Правительства Белгородской области от 6 мая 2013 г. № 166-пп // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁰ Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹¹ Устав внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации: утверждён Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495. Ст.ст. 341-348 // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации (Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации), органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Президент Российской Федерации:

а) принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;

б) вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях чрезвычайное положение;

в) вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учётом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий;

г) в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Федеральное Собрание Российской Федерации:

а) проводит парламентские слушания по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

б) обеспечивает единообразие в законодательном регулировании в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

в) утверждает бюджетные ассигнования на финансирование деятельности и мероприятий в указанной области.

Правительство Российской Федерации:

а) определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций³⁹², осуществляет руководство единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

б) издаёт на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных актов Президента Российской Федерации постановления и распоряжения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечивает их исполнение;

в) организует проведение научных исследований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

г) организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера³⁹³;

³⁹² Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹³ Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300 // СПС «КонсультантПлюс».

д) обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального характера, а также определяет порядок использования указанных резервов³⁹⁴;

е) устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций, в том числе чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров³⁹⁵, и полномочия исполнительных органов государственной власти по их ликвидации;

ж) устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности;

з) обеспечивает защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера, определяет порядок оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации при возникновении чрезвычайных ситуаций регионального характера;

и) определяет порядок привлечения спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций³⁹⁶;

к) определяет порядок сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, порядок обмена указанной информацией между исполнительными органами государственной власти, а также органами управления, специально уполномоченными на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

л) принимает решения о выплате единовременной материальной помощи гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев оказания единовременной материальной помощи, а также круга лиц, которым указанная помощь будет оказана;

м) определяет порядок предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей;

н) определяет порядок введения чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях такой чрезвычайной ситуации³⁹⁷.

³⁹⁴ Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁶ Положение о спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁷ Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций: утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 // СПС «КонсультантПлюс».

Во исполнение Федерального закона Правительством Российской Федерации утверждены:

- Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий³⁹⁸;

- Положение о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, её загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду³⁹⁹;

- Порядок сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁴⁰⁰;

- Положение о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁴⁰¹;

- Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁴⁰²;

- другие нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные направления деятельности в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций⁴⁰³.

Правительством Российской Федерации утверждена Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах».

³⁹⁸ Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2005 г. № 712 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁹ Положение о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, её загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 128 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰⁰ Порядок сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰¹ Положение о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 895 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰² Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰³ См., напр.: Методические рекомендации по определению номенклатуры и объёмов, создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями: утверждены Минэкономразвития России 27.04.2012, МЧС России 23.03.2012 № 43-2047-14 // СПС «КонсультантПлюс».

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

а) принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера⁴⁰⁴;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера и обеспечивают их проведение;

в) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

г) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения; при недостаточности собственных сил и средств обращаются к Правительству Российской Федерации за оказанием помощи;

д) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

е) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

з) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

и) содействуют федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (МЧС России), в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

к) принимают решения об осуществлении единовременных денежных выплат гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев осуществления единовременных денежных выплат, а также круга лиц, которым указанные выплаты будут осуществлены.

⁴⁰⁴ См., напр.: Закон Белгородской области от 23 сентября 1998 г. № 41 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «Консультант-Плюс».

Во исполнение закона в Белгородской области принят пакет соответствующих нормативно-правовых актов⁴⁰⁵.

Органы местного самоуправления самостоятельно:

а) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

б) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения, и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

д) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Органы местного самоуправления содействуют федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (МЧС России), в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, и законодательно и организационно закреплены формы и структуры защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного происхождения.

⁴⁰⁵ См., напр.: Постановление правительства Белгородской области от 26 января 2007 г. № 11-пп «Об утверждении Положения о порядке оповещения и информирования населения Белгородской области о чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени»; постановление правительства Белгородской области от 6 июля 2009 г. № 238-пп «О подготовке и содержании в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий Белгородской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; положение об областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: утверждено постановлением Правительства Белгородской области от 6 мая 2013 г. № 166-пп // СПС «КонсультантПлюс».

Заключение

Выполненное исследование позволяет сформулировать некоторые общие выводы.

1. Согласно имеющимся источникам, проблемы общественной безопасности осмысливаются исследователями и государственными деятелями России как минимум с петровских времён (Артикул Воинский, 1715 г.). Ретроспективный анализ понятийного аппарата общественной безопасности как социального явления (раздел 1.1 монографии) позволил выстроить хронологию формирования представлений о сущности общественной безопасности. Эти представления менялись в соответствии с изменением характера угроз безопасности личности, общества и государства на различных, нередко драматических этапах исторически короткого, но насыщенного бурными событиями развития государственности России в течение последних трёх столетий.

2. Масштабы и характер правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности в России, как показывают результаты выполненного исследования (раздел 1.3 монографии), также имеют конкретно-историческую обусловленность и характер. Если в дореволюционный и советский периоды это регулирование имело по преимуществу императивно-волевой характер, ориентированный прежде всего на защиту интересов государства, то в современной России правовое регулирование этих отношений имеет явно выраженную тенденцию к учёту и гармонизации интересов личности, общества и государства, к демократизации *системы* обеспечения общественной безопасности, в том числе путём вовлечения в деятельность по обеспечению общественной безопасности самого мощного и эффективного ресурса – институтов гражданского общества, патриотически настроенных граждан России.

3. Правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности в России всё в большей степени опирается на данные науки. Научные исследования по данной проблематике выполняются, в основном, в вузах и НИИ МВД России. Научные представления о целях, задачах и функциях системы обеспечения общественной безопасности ложатся в основу принимаемых нормативных правовых актов как законодательных, так и актов стратегического планирования в данной сфере. Научная критика этих актов формирует стимулы к совершенствованию нормативной базы общественной безопасности. Существенный вклад, обеспечивающий удержание общественных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности в России в конституционном поле, вносят решения Конституционного суда Российской Федерации (раздел 2.4 монографии).

Научный подход лежит и в основе происходящей в настоящее время реорганизации системы обеспечения общественной безопасности в стране, более чёткого разграничения функций и полномочий между субъектами деятельности в данной сфере. Это касается прежде всего МВД России и его территориальных органов в субъектах Российской Федерации как основного субъекта обеспечения общественной безопасности в стране (глава 3 монографии).

4. Современный этап состояния общественной безопасности в стране характеризуется усилением влияния внешних факторов, связанных с расширяющимся вмешательством США и их союзников во внутривнутриполитическую жизнь России и её союзников (раздел 1.2 монографии).

Актуальными проблемами обеспечения общественной безопасности в стране на современном этапе её развития являются проблемы противодействия экстремизму и терроризму, профилактики детской и подростковой преступности, предупреждения социальных и межнациональных конфликтов, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (глава 4 монографии).

5. Если теория национальной безопасности становится самостоятельной междисциплинарной отраслью современной отечественной науки, то анализ и обобщение научных представлений о процессах, связанных с обеспечением общественной безопасности, формируют теорию общественной безопасности как её научный институт (глава 1 монографии).

Теория общественной безопасности исходит из представления о том, что в основе противоправного поведения личности лежит нигилизм. Понимание сущности нигилизма, механизмов его возникновения и преодоления позволяет сформулировать новую парадигму общественной безопасности и основанные на ней предложения, направленные на совершенствование правовых и организационных основ обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации (раздел 1.4 монографии).

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Устав Организации Объединённых Наций: подписан государствами – учредителями ООН 26 июня 1945 года в г. Сан-Франциско, США // СПС «КонсультантПлюс».
2. Декларация принципов и Программа действий программы Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия: приняты резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 г. // СПС «КонсультантПлюс».
3. Стокгольмская декларация по окружающей среде: принята Конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды. Стокгольм, Швеция, 5-16 июня 1972 г. // СПС «КонсультантПлюс».
4. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и устойчивому развитию: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. // СПС «КонсультантПлюс».
5. Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций: принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. // СПС «КонсультантПлюс».
6. Сёндайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг.: принята на Третьей Всемирной конференции в Сендае (Япония) 18 марта 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс».
7. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Ст. 4, ч. 3 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 63-ФЗ (ред. от 20.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
13. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
14. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
15. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
16. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 83 (ред. от 16.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
17. Федеральный закон от 17 января 1991 г. № 2202-1 (ред. от 19.07.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
18. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».
19. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О пожарной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
20. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О Федеральной службе безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об использовании атомной энергии» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СПС «КонсультантПлюс».
23. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196 (ред. от 26.07.2017) «О безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».
24. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения» // СПС «КонсультантПлюс».
25. Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О внешней разведке» // СПС «КонсультантПлюс».
26. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».
27. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О безопасности гидротехнических сооружений» // СПС «КонсультантПлюс».
28. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
29. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».
30. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О гражданской обороне». Ст. 8, ч. 2 // СПС «КонсультантПлюс».
31. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 21.12.2017) «Об отходах производства и потребления» // СПС «КонсультантПлюс».
32. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».
33. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об охране атмосферного воздуха». // СПС «КонсультантПлюс».
34. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».
35. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017 № 299-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
36. Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О минимальном размере оплаты труда» // СПС «КонсультантПлюс».
37. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».
38. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».
39. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
40. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава 3. Вопросы местного значения // СПС «КонсультантПлюс».
41. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс».
42. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

43. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
44. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О транспортной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
45. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».
46. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».
47. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
48. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».
49. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
50. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
51. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».
52. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
53. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О карантине растений» // СПС «КонсультантПлюс».
54. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СПС «КонсультантПлюс».
55. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
56. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
57. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30.09.2017) «О недрах» // СПС «КонсультантПлюс».
58. Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (ред. от 22.07.2010) «О ветеринарии» // СПС «КонсультантПлюс».
59. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
60. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // СПС «КонсультантПлюс».
61. Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
62. Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
63. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
64. Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726 «Положение об аппарате Совета безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

65. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СПС «КонсультантПлюс».
66. Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 (ред. от 27.06.2017) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
67. Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
68. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
69. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СПС «КонсультантПлюс».
70. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // СПС «КонсультантПлюс».
71. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СПС «КонсультантПлюс».
72. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
73. Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
74. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».
75. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс».
76. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // СПС «КонсультантПлюс».
77. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 // СПС «КонсультантПлюс».
78. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».
79. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 // СПС «КонсультантПлюс».
80. Национальная стратегия противодействия коррупции: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // СПС «КонсультантПлюс».
81. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // СПС «КонсультантПлюс».
82. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753 // СПС «КонсультантПлюс».
83. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 // СПС «КонсультантПлюс».

84. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // СПС «КонсультантПлюс».

85. Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 // СПС «КонсультантПлюс».

86. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 // СПС «КонсультантПлюс».

87. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // СПС «КонсультантПлюс».

88. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС «КонсультантПлюс».

89. Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // СПС «КонсультантПлюс».

90. Положение о спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265 // СПС «КонсультантПлюс».

91. Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 // СПС «КонсультантПлюс».

92. Порядок сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334 // СПС «КонсультантПлюс».

93. Положение о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, её загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказывают, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду: утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 128 // СПС «КонсультантПлюс».

94. Климатическая доктрина Российской Федерации: утверждена Распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп

95. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль, 1 декабря 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

96. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль, 25 апреля 2005 г. // СПС «КонсультантПлюс».

97. Устав внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации: утверждён Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 // СПС «КонсультантПлюс».

98. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

99. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».

100. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».

101. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СПС «КонсультантПлюс».

102. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СПС «КонсультантПлюс».

103. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» // СПС «КонсультантПлюс».

104. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // СПС «КонсультантПлюс».

105. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СПС «КонсультантПлюс».

106. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

107. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СПС «КонсультантПлюс».

108. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. № 206 «О Федеральном медико-биологическом агентстве». // СПС «КонсультантПлюс».

109. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 г. № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

110. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2008 г. № 381 «О порядке предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей» // СПС «КонсультантПлюс».

111. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

112. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» // СПС «КонсультантПлюс».

113. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

114. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

115. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2017 г. № 638 «О взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц при проверке информации об угрозе совершения террористического акта, а также информирования субъектов противодействия терроризму о выявленной угрозе совершения террористического акта» // СПС «КонсультантПлюс».

116. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СПС «КонсультантПлюс».

117. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 г. № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // СПС «КонсультантПлюс».

118. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

119. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

120. Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // СПС «КонсультантПлюс».

121. Государственная программа «Развитие здравоохранения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294 // СПС «КонсультантПлюс».

122. Государственная программа «Социальная поддержка граждан»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 // СПС «КонсультантПлюс».

123. Государственная программа «Содействие занятости населения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 // СПС «КонсультантПлюс».

124. Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300 // СПС «КонсультантПлюс».

125. Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 // СПС «КонсультантПлюс».

126. Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2005 г. № 712 // СПС «КонсультантПлюс».

127. Положение о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 895 // СПС «КонсультантПлюс».

128. Положение о федеральном государственном пожарном надзоре: утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 // СПС «КонсультантПлюс».

129. Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации: утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // СПС «КонсультантПлюс».

130. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // СПС «КонсультантПлюс».

131. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2014 г. № 996-р // СПС «КонсультантПлюс».

132. Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р // СПС «КонсультантПлюс».

133. Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р // СПС «КонсультантПлюс».

134. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р // СПС «КонсультантПлюс».

135. Государственная стратегия противодействия распространению ВИЧ-инфекции в России на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 2203-р // СПС «КонсультантПлюс».

136. Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента МВД России исполнения государственных функций по контролю и надзору за соблюдением участника дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

137. Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».

138. Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» // СПС «КонсультантПлюс».

139. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

140. Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов: утверждено приказом МВД России от 8 сентября 2010 г. № 652 // СПС «КонсультантПлюс».

141. Положение о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 678 // СПС «КонсультантПлюс».

142. Положение о Главном управлении на транспорте: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 // СПС «КонсультантПлюс».

143. Положение об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

144. Положение о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: утверждено приказом МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 // СПС «КонсультантПлюс».

145. Положение об Управлении по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий: утверждено приказом МВД России от 25 июня 2011 г. № 724 (ред. от 01.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

146. Концепция развития Службы общественной безопасности МВД России: утверждена приказом МВД России от 15 марта 2002 г. № 240 // СПС «КонсультантПлюс».

147. Положение об Управлении по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите: утверждено приказом МВД России от 31 октября 2008 г. № 941 // СПС «КонсультантПлюс».

148. Положение о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции: утверждено приказом МВД России от 16 марта 2015 г. № 340 // СПС «КонсультантПлюс».

149. Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приложение к приказу МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 // СПС «КонсультантПлюс».

150. Положение о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков: утверждено приказом МВД России от 23 апреля 2016 г. № 209 // СПС «КонсультантПлюс».

151. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 13 января 2010 г. № 10 «О предоставлении дополнительных гарантий и компенсаций военнослужащим и лицам гражданского персонала Вооружённых Сил Российской Федерации, участвующим в контр-террористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

152. Приказ ФСБ России от 16 мая 2006 г. № 205 «Об утверждении Инструкции по организации в органах Федеральной службы безопасности приёма, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и иной информации о преступлениях и событиях, угрожающих личной и общественной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

153. Приказ Минобрнауки России от 24 мая 2017 г. № 454 «Об утверждении норм и порядка обеспечения за счёт средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем несовершеннолетних, находящихся в федеральных учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

154. Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. № 663-ХП (ред. от 8 декабря 2016 г. № 16-РЗ) // Известия Удмуртской Республики. 1994. № 198-199.

155. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа от 26 апреля 1995 г. № 4-оз (ред. от 30 января 2016 г. № 1-ОЗ) // Новости Югры. 1995. № 5.

156. Закон Белгородской области от 23 сентября 1998 г. № 41 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

157. Закон Белгородской области от 13 декабря 2000 г. № 122 «О системе защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

158. Закон Белгородской области от 13 ноября 2002 г. № 53 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «КонсультантПлюс».

159. Закон Белгородской области от 7 мая 2010 г. № 338 «О противодействии коррупции в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

160. Закон Белгородской области от 30 октября 2014 г. № 305 «О реализации на территории Белгородской области положений Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Белгородские известия. 2014. № 215.

161. Закон Белгородской области от 29 ноября 2016 г. № 124 «О реализации в Белгородской области некоторых положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

162. Закон Брянской области от 3 июня 2005 г. № 39-3 «Об охране окружающей среды Брянской области» // СПС «КонсультантПлюс».

163. Закон Курской области от 29 декабря 2005 г. № 118-ЗКО «О порядке образования и деятельности в Курской области комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «КонсультантПлюс».

164. Закон Курской области от 14 августа 2006 г. № 52-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курской области государственными полномочиями Курской области на осуществление отдельных видов деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

165. Закон Свердловской области от 23 июня 1997 г. № 39-ОЗ (ред. от 17 февраля 2017 г. № 8-ОЗ) «О Совете общественной безопасности Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 6 (1997). Ст. 976.

166. Закон Удмуртской Республики от 20 апреля 2001 г. № 14-РЗ (ред. от 10 апреля 2015 г. № 15-РЗ) «О Совете общественной безопасности Удмуртской Республики» // Удмуртская правда. 2001. № 62.

167. Постановление губернатора Белгородской области от 24 марта 1997 г. № 144 «О создании межведомственной антитеррористической комиссии Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

168. Постановление главы администрации Белгородской области от 13 сентября 2002 г. № 365 «О межведомственной областной комиссии экологического контроля и охраны окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

169. Положение о Совете безопасности Белгородской области: утверждено постановлением губернатора Белгородской области от 19 мая 2004 г. № 122 // СПС «КонсультантПлюс».

170. Постановление правительства Белгородской области от 26 января 2007 г. № 11-пп «Об утверждении Положения о порядке оповещения и информирования населения Белгородской области о чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени» // СПС «КонсультантПлюс».

171. Постановление правительства Белгородской области от 14 июля 2008 г. № 174-пп «Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Белгородской области и проектов правовых актов Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

172. Постановление правительства Белгородской области от 6 июля 2009 г. № 238-пп «О подготовке и содержании в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий Белгородской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

173. Положение о порядке организации и проведения государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня в Белгородской области: утверждено постановлением правительства Белгородской области от 9 августа 2010 г. № 265-пп // СПС «КонсультантПлюс».

174. Положение об областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: утверждено постановлением Правительства Белгородской области от 6 мая 2013 г. № 166-пп // СПС «КонсультантПлюс».

175. Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 442-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Белгородской области на 2014 – 2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

176. Государственная программа Белгородской области «Развитие водного и лесного хозяйства Белгородской области, охрана окружающей среды на 2014 – 2020 годы»: утверждена постановлением Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 517-пп // СПС «КонсультантПлюс».

177. Постановление Правительства Свердловской области от 16 декабря 2016 г. № 868-ПП (ред. от 12 октября 2017 г. № 763-ПП) «О Министерстве общественной безопасности Свердловской области» // Областная газета. 2016. № 240.

178. Постановление Московской городской Думы от 19 ноября 2014 г. № 316 (ред. от 25 января 2017 г. № 2) «Об утверждении Положения о комиссиях Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2015. № 12 (часть 1). 9 февраля. Ст. 371.

179. Положение о Совете безопасности города Белгорода: утверждено постановлением администрации города Белгорода от 8 декабря 2003 г. № 244 // СПС «КонсультантПлюс».

180. Распоряжение администрации г. Белгорода от 27 января 2011 г. № 195 «О создании муниципального казённого учреждения «Управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города Белгорода» // СПС «КонсультантПлюс».

181. Муниципальная программа «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения на территории городского округа «город Белгород» на 2015-2020 годы»: утверждена постановлением администрации города Белгорода от 10 ноября 2014 г. № 227 // СПС «КонсультантПлюс».

182. Постановление главы администрации Ивнянского района Белгородской области от 23 марта 2009 г. № 96 «О мерах по реализации Национального плана противодействия коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

183. Указ Президента Республики Татарстан от 13 сентября 1999 г. № УП-719 (ред. от 15 ноября 2016 г. № УП-1006) «Об образовании Совета Безопасности Республики Татарстан» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Республики Татарстан») // Республика Татарстан. 1999. № 184.

184. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // СПС «КонсультантПлюс».

185. Декрет ВЦИК и СНК от 1 июня 1921 г. «О мерах борьбы с хищениями из государственных складов и должностными преступлениями, способствующими хищениям» // СПС «КонсультантПлюс».

186. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

187. Постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 12 декабря 1919 г. «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

188. Постановление ЦК КПСС от 2 августа 1979 г. «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушителями» // Коммунист. 1979. № 14.

189. Уголовный кодекс РСФСР: утверждён Постановлением ВЦИК РСФСР от 1 июня 1922 г. // СПС «КонсультантПлюс».

190. Уголовный кодекс РСФСР: принят 2 сессией ВЦИК РСФСР XII созыва, введён в действие Постановлением ВЦИК РСФСР от 22 ноября 1926 г. // СПС «КонсультантПлюс».

191. Уголовный кодекс РСФСР: утверждён Верховным Советом РСФСР 26 октября 1960 г. // СПС «КонсультантПлюс».

192. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 мая 1974 г. «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка»: утверждён Законом СССР от 26 июля 1974 г. // Ведомости ВС СССР. 1974. № 31. Ст. 470.

Учебная и научная литература

193. Агранович В.Б. Инновации в транзитивном обществе: социально-философский анализ: дис. ... канд. филос. наук. – Москва, 2007. – 147 с.

194. Административное право: учебник / под общ. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – Москва, 2001. – 320 с.

195. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. – 640 с.

196. Анфиногенов В.А. Субкультура осуждённых и её влияние на их поведение в условиях изоляции: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2016. – 215 с.

197. Беляева Л.И. Организационно-правовые проблемы предупреждения преступности несовершеннолетних. – Москва: Норма, 2012. – 127 с.

198. Белянкова Е.И. Становление и развитие системы специальной педагогической профилактики преступности несовершеннолетних в России: автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Тула, 2010. – 161 с.

199. Богмацера Э.В., Ерыгин А.А. Юридическая природа советов безопасности субъектов Российской Федерации и основные направления их деятельности // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 3. С. 11-18.
200. Варгузова А.А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2005. – 172 с.
201. Введение в демографию / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. – Москва: МГУ; ТЕИС, 2002. – 636 с.
202. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции – Москва: Юридическая литература, 1975. – 192 с.
203. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1. – Москва: ВНИИ МВД СССР, 1981. – 111 с.
204. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – Москва: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.
205. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 1983. – 47 с.
206. Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения и организации управления. – Москва, 2004. – 426 с.
207. Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. – Москва: ВНИИ МВД России, 2006. – 224 с.
208. Голубничая Л.С. Преступность несовершеннолетних: криминологическая характеристика и проблемы предупреждения: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2011. – 222 с.
209. Гришаев П.В. Преступления против общественной безопасности. – Москва: Экзамен, 1959. – 40 с.
210. Гуцин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 1998. – 448 с.
211. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – Москва: Юридическая литература, 1965. – 215 с.
212. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Ленинград: Лениздат, 1973. – 328 с.
213. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2016. – 248 с.
214. Жуков В.И. Демографический потенциал России. – Москва: РАГС, 2010. – 458 с.
215. Калачёв Б.Ф., Кобец П.Н. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. – Москва: ВНИИ МВД России, 2006. – 140 с.
216. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства её обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 1998. – 303 с.
217. Красная М.А. Особенности гражданской социализации молодёжи в современном обществе: дис. ... канд. психол. наук. – Москва: МГУ, 2015. – 469 с.
218. Куринова Я.И. Современная преступность несовершеннолетних: криминологическая характеристика и предупреждение: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. – 227 с.
219. Куся А.А. Социально-философский анализ феномена политической власти в транзитивном обществе: дис. ... канд. филос. наук. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2012. – 181 с.

220. НКВД – МВД СССР в борьбе с бандитизмом и вооружённым националистическим подпольем на Западной Украине, в Западной Белоруссии и Прибалтике (1939-1956): сборник документов / сост. Н.И. Владимирцев, А.И. Кокурин. – Москва: Объединённая редакция МВД России, 2008. – 640 с.
221. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: монография / под ред. А.В. Опалева. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 511 с.
222. Богмацера Э.В., Ерыгин А.А. Правовые основы организации и деятельности советов безопасности субъектов Российской Федерации: учебное пособие. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. – 86 с.
223. Подсухина Т.В. Преступность несовершеннолетних: социальные детерминанты и проблемы профилактики: дис. ... канд. соц. наук. – Иваново, 2003. – 184 с.
224. Салагаев А.Л. Подростково-молодёжное территориальное сообщество делинквентной направленности как объект теоретического исследования: автореф. дис. ... д-ра соц. наук. – Санкт-Петербург, 2001. – 37 с.
225. Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2006. – 196 с.
226. Собольников В.В. Миграционная преступность: криминологический анализ и предупреждение: монография. – Новосибирск: Наука, 2004. – 288 с.
227. Тимофеенко В.А. Фактор темпоральности в репрезентациях транзитивного общества: дис. ... канд. филос. наук. – Ростов-н/Д: РИНХ, 2014. – 181 с.
228. Транспортная безопасность: учебник / А.Н. Александров, А.В. Гундаров, П.Н. Жукова [и др.]; под ред. И.Ф. Амельчакова. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. – 326 с.
229. Шарапова В.В. Преступность несовершеннолетних и её предупреждение: теоретическая модель и региональная практика (по материалам Республики Коми): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – 222 с.
230. Агалабаев М.И. Национальные интересы и угрозы общественной безопасности Российской Федерации // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 54-58.
231. Агалабаев М.И. Методология становления и развития теории общественной безопасности // Российский следователь. 2009. № 18. С. 36-40.
232. Акчурин А.В. Типичный пенитенциарный преступник: от криминологии к криминалистике // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1 (31). С. 80-89.
233. Баранцев С.П. Исторический опыт создания и административно-правового регулирования деятельности общественных объединений по охране общественного порядка: сборник докладов межвузовского «круглого стола» студентов, магистрантов, аспирантов «Правовое регулирование деятельности органов государственной и муниципальной власти в Кировской области» (Киров, 3 октября 2014 г.). – Киров: Аверс, 2014.
234. Беженцев А.А. Оптимизация деятельности по предупреждению безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних // Советник юстиции. 2011. № 5. С. 12-14.
235. Бобырев С.В. Взаимодействие Объединённой группировки войск (сил) с МВД по Чеченской республике // Административное право и процесс. 2011. № 1. С. 28-31.
236. Богмацера Э.В., Ерыгин А.А. Юридическая природа советов безопасности субъектов Российской Федерации и основные направления их деятельности // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 3. С. 11-18.
237. Болгова В.В., Жеребцова Е.Е. Правовые средства обеспечения жилищных прав граждан в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2014. № 3 (29). С. 104-109.
238. Болгова В.В., Новопавловская Е.Е. Формирование основ экономической правовой политики в интерпретационной практике Конституционного Суда Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 1. С. 71-76.

239. Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51-57.
240. Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как социально-правовая категория // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 33-35.
241. Босхамджиева Н.А., Кардашова И.Б. О соотношении категорий «безопасность», «национальная безопасность», «общественная безопасность», «общественный порядок» / Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора И.И. Веремеенко. – Москва: ВНИИ МВД России, 2008.
242. Боер В.М., Шамрай В.Н. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Бизнес в законе. 2012. № 3. С. 161-164.
243. Бредихин И.Д. О проблеме соотношения общественного порядка, правопорядка, законности, общественной безопасности и общественного благоустройства: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 4. С. 206-219.
244. Буяева К.В., Зайцев В.А. Факторы формирования миграционных потоков в современной России // Проблемы правоохранительной деятельности. 2014. № 4. С. 72-75.
245. Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 22-29.
246. Веремеенко И.И. Правоотношения в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: сборник научных трудов. – Киев: НИиРИО КВШ МВД СССР, 1982.
247. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / Проблемы теории и практики административной ответственности: сборник научных трудов. – Москва: ВНИИ МВД СССР, 1983.
248. Гишинский Я.И. Преступность несовершеннолетних: криминологический анализ // КриминалистЪ. 2010. № 2. С. 84-90.
249. Гирько С.И. Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 16-18.
250. Демидова-Петрова Е.В. О содержании криминологической политики борьбы с преступностью несовершеннолетних // Мониторинг правоприменения. 2016. № 4 (21). С. 47-51.
251. Дёмин И.В. Общественная безопасность: теоретико-методологические аспекты // Юридический мир. 2007. № 6. С. 35-39.
252. Дёмин И.В. Научность основ обеспечения общественной безопасности // Закон и право. 2008. № 3. С. 36-37.
253. Евсеев Е.А. Правовой статус добровольных народных дружин РСФСР в конце 50-х – конце 1980-х гг. // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. № 2 (54). Т. 3. С. 211-215.
254. Еропкин М.И. XXI съезд КПСС о дальнейшем расширении участия трудящихся в охране общественного порядка (Организация и первый опыт деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка): материалы научно-теоретической конференции по вопросам дальнейшего укрепления общественного порядка в стране в свете решений XXI съезда КПСС (1-2 июля 1959 г.). – Москва: ВШ МВД СССР, 1959.
255. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения / Вопросы советского административного права на современном этапе. – Москва: Госюриздат, 1963.
256. Еропкин М.И. В.И. Ленин об охране общественного порядка в советском государстве / Труды Высшей школы МВД СССР. – Москва: НИиРИО МВД СССР, 1970, Вып. 27.
257. Ерыгин А.А., Марченко Р.Р. О статусе постоянных комитетов и комиссий законодательных органов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности /

Актуальные проблемы частного и публичного права: сб. науч. тр. Всерос. науч.-практ. конф. (Волгоград, 28 октября 2016 г.). Вып. 9. – Волгоград: ВА МВД России, 2017.

258. Жаглин А.В. Общественная безопасность как социальное явление и элемент системы национальной безопасности // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 1. С. 31-34.

259. Журавлев Р.А. Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Российский следователь. 2012. № 9. С. 44-47.

260. Зайцев В.А. Мигранты в современной России // Право и образование. 2011. № 5. С. 148-155.

261. Зеленьяк И.М. Особенности проявления криминальной субкультуры в различных видах пенитенциарных учреждений // Безопасность уголовно-исполнительной системы. 2010. № 3 (10). С. 27-31.

262. Ирошников Д.В., Ларина Л.Ю. К вопросу о государственной и общественной безопасности как объекте уголовно-правовой охраны // Вестник РУДН. 2014. № 2. С. 81-88.

263. Калмыкова Е.А., Шайкова М.В. Актуальные проблемы профилактики преступности несовершеннолетних (на примере Курской области) // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2015. № 3 (62). С. 53-57.

264. Камилов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 775-778.

265. Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 27-30.

266. Кивич Ю.В. Проблемы административно-правовой охраны отношений в сфере общественной безопасности и общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 89-93.

267. Конин В.Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности российской полиции // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 63-64.

268. Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 3. С. 37-42.

269. Краснова К.А., Сибатуллин Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3. С. 6-9.

270. Кусумова А.А. Проблемы и потребности младших школьников из неполных семей / Теория и практика образования в современном мире: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, ноябрь 2012 г.). – Санкт-Петербург: Реноме, 2012.

271. Овчинникова К.А., Данилова М.В. Особенности ценностных ориентаций несовершеннолетних правонарушителей // Молодой ученый. 2014. № 8. С. 847-850.

272. Лещина Э.Л. Общественный порядок и общественная безопасность как объекты административно-правовой охраны милиции / Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы Международной научно-практической конференции. – Москва: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ, 2008.

273. Лукьянов В. Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 55-56.

274. Лунеев В.В. Тенденции терроризма и уголовно-правовая борьба с ним // Государство и право. 2002. № 6. С. 35-39.

275. Медведев Д. Нашей стране объявлена торговая война // Российская газета. 2017. 2 июля.

276. Мишота В.А. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Вестник РГГУ. Серия экономика, управление, право. 2015. № 1 (144). С. 92-98.

277. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56-67.

278. Никитина Н.А. Концептуальные основы деятельности экспериментально-внедренческой площадки «Ювенальная служба» по профилактике правонарушений несовершеннолетних и молодёжи // Сибирский юридический вестник. 2017. № 1. С. 95-99.
279. Писарев О.М. Особенности криминальных установок впервые и неоднократно судимых в условиях пенитенциарного стресса // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 325. С. 164-166.
280. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.
281. Ростокинский А.В. Неудобные вопросы авторам Концепции общественной безопасности в Российской Федерации // Российский следователь. 2014. № 6. С. 40-43.
282. Саманюк Э.В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок» // Молодой ученый. 2014. № 3. С. 671-675.
283. Сибиряков С.Л. Антисоциальные отклонения в поведении детей и подростков: основные понятия, виды, факторы, предупреждение // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 3 (28). С. 251-257.
284. Славко А.А. Трудовые дома для несовершеннолетних правонарушителей в России 1924-1933 годов // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 16 (154). История. Вып. 32. С. 62-65.
285. Степанов А.В. Общественная безопасность: теоретико-правовой анализ // Вестник Прикамского социального института. Серия Правоведение. 2015. № 1 (69). С. 8-17.
286. Тюгашев Е.А. Философия и право в транзитивном обществе: гендерная перспектива / Социальные взаимодействия в транзитивном обществе: сборник научных трудов. – Новосибирск: НГАЭиУ, 2001.
287. Удальцова М.В. Транзитивное общество и его проблемы / Проблемы социальных взаимодействий в транзитивном обществе. – Новосибирск: НГАЭиУ, 1999.
288. Удальцова М.В. Риски человеческого развития в современном российском обществе как факторы его уязвимости // Вестник НГУЭУ (Новосибирск). 2015. № 2. С. 46-54.
289. Удальцова М.В. Транзитивность современного российского общества как фактор уязвимости человеческого развития / Дни науки-2015: сборник трудов VI всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 17-20 марта 2015 г.: в 2 ч. – Новосибирск: Сибирский университет потребительской кооперации, 2015. Ч. 2.
290. Федотова Е.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 2-5.
291. Филиппова Е.О. Несовершеннолетняя преступность как объект криминологического исследования // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2015. № 2 (52). С. 258-260.
292. Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности на региональном уровне // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 346-347.
293. Хамхоев Б.Т. Генезис формирования понятия сущности общественной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 8. С. 176-183.
294. Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 40-42.
295. Цымбал В.А. О подходах к определению содержания общественной безопасности // Современное право. 2010. № 5. С. 26-28.
296. Чапурко Т.М., Яровая С.В. Влияние институционального кризиса семьи на трансформацию политического дискурса в ювенальной сфере // Общество и право. 2010. № 4. С. 286-289.
297. Черепанов И.З. К вопросу об иммиграционной составляющей обеспечения безопасности общества и государства в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 2. С. 14-15.
298. Шакирьянов М.М. Понятие субкультуры осуждённых // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. № 3. С. 51-56.

299. Шамрай В.Н. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Социология и право. 2012. № 1. С. 314-321.
300. Шаров М.И. Актуальные вопросы противодействия незаконному обороту наркотиков // Крымский научный вестник. 2016. № 1 (7). С. 260-267.
301. Шахбанова Х.М. Основные причины преступности несовершеннолетних на современном этапе развития российского общества // Вопросы управления. 2013. № 2. С. 198-201.
302. Шустова Ю.Л. Социальные факторы делинквентного поведения подростков // Символ науки. 2016. № 3. С. 189-191.
303. Э. ван ден Хааг. И нет меры счастью и отчаянию нашему // Иностранная литература. 1966. № 1. С. 240-242.
304. Янченко П.А. Социологический анализ подростковой преступности как одной из форм проявления делинквентного поведения несовершеннолетних: региональный аспект // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2012. № 133. С. 307-316.

Электронные ресурсы

305. Авторская передача Михалкова Н.С. «Бесогон ТВ» от 16 апреля 2016 г. № 95. – URL: <http://www.besogon.tv/mikhalkov/120-sssr-raspalsya-что-dalshe.html>.
306. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия: Высочайше утверждено императором Александром III 14 августа 1881 г. / Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. 1. – СПб., 1885. – URL: <http://elibrary.ru/nodes/>.
307. Уголовные наказания для несовершеннолетних: историческая справка. – URL: <http://prisonlife.ru/>.
308. Указ Президента Республики Ингушетия от 24 марта 2009 г. № 64 (ред. от 23 июня 2016 г. № 128) «Вопросы Совета Безопасности Республики Ингушетия. – URL: <http://www.sovbez06.ru/o-sovete-bezopasnosti-respubliki-ingushetiya/>.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Ильичёв Игорь Евгеньевич,
доктор юридических наук, профессор;
Богмацера Эдуард Викторович,
кандидат юридических наук, доцент;
Буняева Карина Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент;
Зайцев Василий Андреевич,
кандидат юридических наук;
Ерыгин Алексей Алексеевич,
кандидат политических наук, доцент;
Новопавловская Елена Евгеньевна,
кандидат юридических наук, доцент;
Северин Николай Николаевич,
доктор педагогических наук, доцент

**Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности
в Российской Федерации**

Монография

Редактор
Комп. верстка

О.Н. Тулина
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать 2018, 10,6 уч.-изд. л., бумага офсетная, печать трафаретная.
Тираж 47 экз. Заказ № 26

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-227-2



9 785917 762272