

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Воронов Алексей Михайлович

доктор юридических наук, профессор, главный
научный сотрудник НИЦ 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России»
vnii-nic-4@yandex.ru

CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE NON-GOVERNMENTAL PUBLIC SECURITY SYSTEM

A. Voronov

Summary. On the basis of an analysis of regulatory legal acts, scientific, special literature, as well as the practice of the public administration, the author states that in modern Russia the term «non-state security system» has quite thoroughly entered into circulation, while there is still no legislative consolidation of it. It is precisely in the development of the non-state security system that the scientific problem is and the reserve that civil society has and which is not fully used by public power in ensuring the protection of the interests of the individual, society and the state as a whole is seen.

Keywords: Constitution of the Russian Federation 2020, conceptual foundations for ensuring public safety, non-state system for ensuring public security, civil society, public power.

Аннотация. На основе анализа нормативных правовых актов, научной, специальной литературы, а также практики деятельности публичной администрации автор констатирует, что в современной России довольно основательно вошел в оборот термин «негосударственная система обеспечения безопасности», при этом до сих пор отсутствует его законодательное закрепление. Именно в развитии негосударственной системы обеспечения безопасности состоит научная проблема и видится тот резерв, которым располагает гражданское общество и который не в полной мере используется публичной властью в обеспечении защищенности интересов личности, общества и государства в целом.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации 2020 г., концептуальные основы обеспечения общественной безопасности, негосударственная система обеспечения общественной безопасности, гражданское общество, публичная власть.

Как показал анализ нормативных правовых актов, научной, специальной литературы, а также практики деятельности публичной администрации в настоящее время в современной России довольно основательно вошел в оборот термин «негосударственная система обеспечения безопасности», при этом до сих пор отсутствует его законодательное закрепление.

Система обеспечения общественной безопасности представляет собой совокупность государственных и общественных институтов, осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения безопасности, защищенности личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности. При этом, негосударственная система обеспечения безопасности — органическая часть государственной системы безопасности, представляющая собой совокупность общественных институтов, принимающих участие и оказывающих содействие органам публичной власти в сфере обеспечения безопасности.

Обращаясь к прикладным аспектам выработки положений об участии негосударственных субъектов обеспечения общественной безопасности и совершенствовании их взаимодействия с силами и средствами государственной системы обеспечения общественной безопасности следует констатировать, что их взаимоотношения должны строиться на принципах государствен-

но-частного партнерства с соблюдением паритета частных и публичных прав. Такие отношения должны иметь взаимный интерес, побуждаемым мотивом которого является обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства, общественной безопасности в целом.

Взаимодействие субъектов негосударственной системы обеспечения безопасности является оптимальной формой организации такой деятельности, в связи с тем, что мероприятия по его осуществлению координируются, согласовываются и утверждаются именно на профессиональном уровне органами внутренних дел, призванными в силу выполнения своих служебных обязанностей обеспечивать защищенность личности, общества и государства в целом.

Разнообразие указанных форм взаимодействия и оказания содействия публичным органам власти субъектов негосударственной системы обеспечения безопасности говорит о том, что именно они составляют тот резерв по оказанию действенной помощи в сфере обеспечения общественной безопасности, потенциал которого не рационально используется государством.

При этом отсутствует нормативно закрепленная концепция государства, направленная на создание условий для эффективного (с позиции безопасности) функциони-

рования негосударственной системы безопасности, что делает ситуацию достаточно парадоксальной. В частности, негосударственная система обеспечения общественной безопасности, успешно функционирующая de-facto, так и не была вписана в дислокацию единой системы сил и средств обеспечения безопасности de-jure.

При таком подходе следует особо отметить, что именно в развитии негосударственной системы обеспечения безопасности состоит научная проблема и видится тот резерв, которым располагает гражданское общество и который не в полной мере используется публичной властью в обеспечении защищенности интересов личности, общества и государства в целом.

В развитие вышеизложенных умозаключений, основанных на анализе массива нормативных правовых актов, а также практики правоохранительной деятельности публичной администрации в современной России сложилась противоречивая ситуация, которая определяется следующими параметрами. С одной стороны, существующая негосударственная система обеспечения безопасности является важнейшим субъектом обеспечения общественной безопасности и социальным партнером государства в сфере безопасности. С другой стороны, нет сколько-нибудь оформленной и последовательно реализуемой стратегии государства в отношении негосударственной системы безопасности [5].

Такая позиция, может и должна быть отражена в политике государства и выражаться в законодательных и управленческих решениях, направленных на создание условий для эффективного (с точки зрения целей безопасности) функционирования негосударственной системы обеспечения общественной безопасности. Сегодня также необходимо формирование единой национальной системы обеспечения безопасности, основанной на принципах федерального устройства нашего государства.

Это вызвано тем, что негосударственная и государственная системы обеспечения безопасности функционируют как бы в разных плоскостях, не будучи связанными едиными механизмами функционирования и взаимодействия. Несмотря на единство целей деятельности и на взаимопонимание, которое на практике всегда сопровождает взаимодействие структур негосударственной и государственной систем безопасности, обе стороны действуют на свой страх и риск, чаще всего исходя из принципов целесообразности. Такая позиция сохраняет свою актуальность до настоящего времени.

Можно констатировать, что создана, активно действует и развивается негосударственная система обеспечения безопасности в рамках общей системы и при безусловных прерогативах государственной системы.

Действующее законодательство, а равно иные официальные документы, включая акты стратегического планирования, не оперируют таким термином и, следовательно, не предлагают соответствующей дефиниции.

Мы полагаем целесообразным понимать под негосударственной системой обеспечения безопасности совокупность институтов гражданского общества, которые, согласно действующему законодательству и иным официальным документам, наделены в той или иной форме правами и обязанностями, а равно инструментами и ресурсами по обеспечению безопасности. Негосударственную систему можно рассматривать как эффективный резерв и дополнительный ресурс государственной системы при условии их согласованного взаимодействия.

В то же время анализ нормативных правовых и иных официальных документов в сфере обеспечения национальной безопасности позволяет констатировать, что в современной России законодатель предпринимает конкретные шаги в статuirовании негосударственной системы обеспечения безопасности. Справедливость заявленного тезиса в целом следует аргументировать положениями действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 [2], хотя в ней так и не были прописаны вопросы развития и функционирования негосударственной системы обеспечения безопасности России.

При этом впервые в документе такого уровня прописаны положения о взаимодействии государства в лице уполномоченных органов с институтами гражданского общества и организациями по противодействию угрозам национальной безопасности. Однако данное положение по ряду причин, вытекающих из принципа правовой определенности, требует принципиального уточнения по кругу субъектов.

Во-первых, формально-юридически неочевиден круг институтов гражданского общества, поскольку само понятие гражданского общества в основном является понятием теоретического политико-правового концепта не смотря на то, что законодатель этим понятием оперирует.

Во-вторых, также неочевидна лексическая конструкция «с институтами гражданского общества и организациями».

Представляется, вышеперечисленные и многие другие аргументы свидетельствуют об актуальности и научной значимости решения проблемы развития негосударственной системы обеспечения безопасности современной России.

При таком подходе в условиях резкого обострения международной геополитической напряженности од-

ним из направлений усиления внутреннего потенциала страны для сохранения своего суверенитета и территориальной целостности является совершенствование взаимодействия государственных органов публичной власти с институтами гражданского общества, как основы негосударственной системы обеспечения общественной безопасности и надежного резерва и помощника по оказанию содействия на безвозмездной основе государственным субъектам безопасности.

Гражданское общество — общественный институт, который после принятия поправок к Конституции Российской Федерации стал одним из системообразующих в правовом феномене — публичная власть. Институты гражданского общества объединяют в своих рядах значительную часть населения страны. К основным сферам их деятельности относятся: участие в реализации государственной политики по социально-экономическому развитию общества, нравственное воспитание населения, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и проч.

Институты гражданского общества, обладающие статусом социально-ориентированных, осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем, а значит несомненно являются флагманом развития гражданского общества. Актуальность исследования данной проблематики также следует аргументировать поправками к Конституции Российской Федерации 2020 г. [1], направленными на совершенствование демократических основ современной России, в которой законодательно получил свое развитие такой институт гражданского общества, как волонтерское движение. В п. «е.1 и е.2» ст.114 прописаны обязанности Правительства Российской Федерации по осуществлению мер поддержки институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечению их участие в выработке и проведение государственной политики, а также осуществлению мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности. Именно волонтерское движение получило свое развитие и доказало состоятельность во время бушующей во всем мире пандемии COVID-19.

В условиях изменения внешней конъюнктуры, нарастания санкционного давления со стороны недружественных государств и соответствующего расширения угроз национальной безопасности объективно необходимым становится расширение механизмов обеспечения общественной безопасности. Одним из таких механизмов может стать участие институтов гражданского общества, в том числе волонтеров, в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности.

В настоящее время закрепление на конституционном уровне правовых гарантий волонтерской деятельности

становится базисом для модернизации статуса добровольцев (волонтеров), организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческих (волонтерских) организаций. При этом следует констатировать, что потенциал института волонтерства в реализации публичных функций действующее законодательство использует не в полном объеме.

Таким образом, создание теории участия институтов гражданского общества в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности будет способствовать преодолению неопределенности в правовом регулировании форм и механизма гражданского участия в реализации этой публичной функции. Консолидация усилий волонтерских организаций и иных институтов гражданского общества может способствовать качественной трансформации системы обеспечения общественной безопасности.

Научная новизна здесь заключается в аргументации возможности применения ресурсов волонтерских практик в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности, определении основных структурных и сущностных характеристик современного волонтерства в области обеспечения общественной безопасности, которые детерминируют востребованные формы и методы участия волонтерских организаций в обеспечении общественной безопасности.

Следует отметить, что становление и развитие Российской государственности интенсивно и происходит в очень непростых условиях. Современная Россия стала на путь построения социального, правового, демократического государства, в котором личность, её права и свободы являются приоритетными. В этой связи, государство оказывает всестороннюю помощь и поддержку общественным институтам обладающих статусом социально ориентированных, которые на безвозмездной основе, согласно патриотическим убеждениям, оказывают содействие в обеспечении общественной безопасности. Государство и институты гражданского общества взаимно дополняют друг друга, при этом гражданское общество является связующим звеном между гражданином, членом общества и централизованной государственной властью, т.е. является одним из основных элементов общей системы обеспечения баланса публичных и частных интересов [6]. Более того, для предотвращения угроз национальной безопасности Российская Федерация сосредоточила свои усилия на укреплении внутреннего единства, усилении роли и значения в делах государства именно гражданского общества и его институтов в обеспечении социальной стабильности, согласия и защищенности населения.

Здесь уместно отметить, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 2

июля 2021 г. № 400, особое внимание уделяется взаимодействию органов публичной власти с институтами гражданского общества, в вопросах обеспечения национальной безопасности, что несомненно отражает актуальность и значимость участия социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности, в обеспечении реализации конституционных прав и свобод граждан, достойного качества и уровня их жизни, гражданского мира и согласия в стране.

Актуальность и новизна дальнейшей проработки данной проблематики также заключается в многообразии направлений деятельности по обеспечению защищенности населения, закреплённых в различных нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровня, что порождает необходимость статуйирования общественных институтов правоохранительной направленности в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности, что позволит сформулировать оптимальные условия функционирования данного института, усовершенствовать механизм взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти в правоохранительной сфере.

Вышеизложенные и иные аспекты свидетельствуют об актуальности заявленной проблематики, их теоретической и практической значимости, направленной на развитие теоретических и правовых основ совершенствования организации и функционирования негосударственной системы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

В настоящее время актуальность разработки концептуальных основ обеспечения общественной безопасности только возрастает. 6 апреля 2023 г. на заседании Высшего государственного совета Союзного государства Президентами двух стран принято решение о подготовке в сжатые сроки новой редакции Концепции безопасности Союзного государства, отвечающей современным реалиям [3].

Анализ правового регулирования в сфере обеспечения безопасности наглядно убеждает, что законодательная база в исследуемой сфере не отвечает реалиям сегодняшнего дня, при этом нуждается в существенной модернизации. Реализация положений Концепции общественной безопасности, утвержденной Президентом 14.11.2013 № Пр-2685, предполагалась к 2020 году, однако основные положения были реализованы не в полном объеме. Положения Концепции общественной безопасности с одной стороны, впервые стали официальной основой для дальнейших разработок теории общественной безопасности, а с другой — призвали научное сообщество к научным исследованиям и дискуссиям относительно ее содержания и статуйирования

негосударственной системе обеспечения общественной безопасности.

Как показал анализ основополагающих документов в сфере безопасности, в их содержании основной акцент в системе субъектов общественной безопасности сделан на органы и организации государственного сектора. В то же время очевидно, что в них недостаточно уделено внимания субъектам негосударственной системы обеспечения безопасности, а именно роли и месту институтов гражданского общества, негосударственных субъектов правоохранительной направленности, обладающих значительными ресурсами и заинтересованных оказывать содействие государственным субъектам безопасности страны.

Как нами отмечалось ранее в современной России существует и успешно функционирует негосударственная система обеспечения общественной безопасности, однако она законодательно не закреплена и функционально носит лишь декларативный характер. Исходя из теории безопасности, необходимо констатировать наличие проблем в области терминологии, понимания сущности и структуры теории безопасности, что негативно отражается на уровне ее обеспечения.

Развитие теоретических и правовых основ, направленных на совершенствование организации и функционирования негосударственной системы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, позволит статуйировать правовой институт «негосударственная система обеспечения общественной безопасности» в общей теории безопасности, таким образом восполнит существующий правовой пробел между теорией и практикой обеспечения общественной безопасности.

В общетеоретическом и научном плане нами предполагается разработка концептуальных основ участия институтов гражданского общества правоохранительной направленности в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности и выработка комплекса мер по совершенствованию правового регулирования в исследуемой сфере.

В части разработки концептуальных основ статуйирования институтов гражданского общества правоохранительной направленности, которые на безвозмездной основе, согласно патриотическим убеждениям, оказывают содействие правоохранительным органам в негосударственной системе обеспечения общественной безопасности, предполагается:

- трактовка дефиниции «негосударственная система обеспечения общественной безопасности как совокупности институтов гражданского общества, которые, в соответствии с действующим

законодательством и иными официальными документами, наделены в той или иной форме правами и обязанностями, а равно инструментами и ресурсами по обеспечению безопасности.

- трактовка понятия общественной правоохранительной деятельности, под которой следует понимать деятельность граждан, общественных объединений правоохранительной направленности, народных дружин, связанную с выполнением гражданского долга и реализацией конституционных прав и свобод. Безвозмездный характер такой деятельности, связанной с выполнением гражданского долга, отличает ее от деятельности иных структур негосударственной системы обеспечения безопасности в сфере охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности.
- сущность деятельности общественных объединений правоохранительной направленности заключается именно в содействии органам правопорядка в указанной сфере.
- трактовка понятия социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности как субъектов правоохранительной деятельности, являющимися составными элементами негосударственной системы обеспечения общественной безопасности, осуществляющих на безвозмездной основе деятельность, направленную на охрану и защиту прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства в различных сферах общественной жизни, в порядке и объёме полномочий, установленных государством.

— классификация социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности по следующим основаниям: цель, заложенная в основание создания; организационно-правовые формы, которые позволяют выделить их из общего массива некоммерческих организаций; состав участников; наличие или отсутствие членства в институтах; участие в охране общественного порядка.

- разработка направлений совершенствования новых форм взаимодействия и участия институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности, к которым относятся: мониторинг общественного мнения гражданского общества как критерий оценки деятельности ОВД; мониторинг угроз и вызовов безопасности проводимый с целью разработки правовых мер и организационных мероприятий, направленных на их устранение и нейтрализацию; общественный контроль, осуществляемый институтами гражданского общества, а также вопросы правового конструирования перспективной методологии нормативной правовой регламентации такой деятельности, разрабатываемой в различных форматах.

Вышеизложенные и иные аргументы свидетельствуют о теоретической и практической значимости статуйирования негосударственной системы обеспечения общественной безопасности и определения роли и места институтов гражданского общества по оказанию содействия правоохранительным органам в обеспечении защищенности населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
2. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. N 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» Режим доступа URL: <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F401425792%2Fparagraph%2F1%2Fdoclist%2F268%2Fshowentries%2F0%2Fhighlight%2Fстратегия%20национальной%20безопасности%20РФ%3A1>
3. Концепцию безопасности Союзного государства подготовят в сжатые сроки <https://ria.ru/20230407/kontsepsiya-1863731741.html?ysclid=ljor2xjhgo165306037>
4. Концепции общественной безопасности, утвержденной Президентом 14.11.2013 № Пр-2685 Режим доступа URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653>
5. Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации. // Право и практика 2012.№. С. 56–72 Режим доступа URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22845201>
6. Воронов А.М., Костин С.Г. К вопросу организации обеспечения общественной безопасности современной России. Сборник трудов IV Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) Москва, 2020. С.78–84. Режим доступа URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45619099>

© Воронов Алексей Михайлович (vnii-nic-4@yandex.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»