

# РАЗДЕЛ I

**СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ ГИРЬКО,**

Заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
начальник ФГКУ «ВНИИ МВД России»;

**РОМАН МИРОНОВИЧ ЛИСЕЦКИЙ,**

кандидат юридических наук,  
заместитель начальника ФГКУ «ВНИИ МВД России» по научной работе

## О РОЛИ ВНИИ МВД РОССИИ В РАЗВИТИИ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматривается роль ВНИИ МВД России в развитии концептуальных основ обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ по общественной безопасности, концептуальный документ, Доктрина общественной безопасности, Служба общественной безопасности, Стратегия общественной безопасности.

*S.I. Girko, RF Honorary Scientist, DSc (Law), Professor, Head, Russia MI FPOI National Research Institute; e-mail: info@vnii-mvd.ru, tel.: 8 (495) 691-35-74;*

*R.M. Lisetsky, PhD (Law), Deputy Head for Research Work, Russia MI FPOI National Research Institute; e-mail: info@vnii-mvd.ru, tel.: 8 (495) 915-17-88.*

**On the role of the Russia MI National Research Institute in developing conceptual basis of ensuring public security in the Russian Federation.**

The role of the Russia MI National Research Institute in developing conceptual basis of ensuring public security in the Russian Federation is examined.

**Key words:** Inter-Agency Commission of the RF Security Council for public security, conceptual document, Doctrine of public security, Public Security Service, Strategy of public security.

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России (ранее - ВНИИ МВД СССР) имеет богатый и длительный опыт научной разработки проблем обеспечения общественной безопасности. Еще в советский период видные ученые Института - *Михаил Иванович Еропкин*<sup>1</sup>, *Лев Леонидович Попов*<sup>2</sup> и *Иван Иванович Веремеенко*<sup>3</sup> внесли большой вклад в изучение вопросов правового регулирования и организации охраны общественного порядка.

В 1990 г. во ВНИИ МВД СССР *Василием Митрофановичем Черенковым* была защищена кандидатская диссертация на тему «Административно-правовые меры обеспечения общественной безопасности», одна из первых в стране по данной проблематике. В 1992 г. в Институте состоялась защита докторской диссертации *Бориса Петровича Кондрашова* на тему «Правовые осно-

вы организации и деятельности милиции в России», в которой автор также уделил внимание разработке вопросов деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности. Свои научные разработки Б.П. Кондрашов, будучи членом Верховного Совета РСФСР, использовал в рамках участия в подготовке Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции».

В январе 1994 г. на организационном заседании Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности впервые был поставлен вопрос о разработке концептуального документа в сфере обеспечения общественной безопасности, который затем неоднократно рассматривался на различного рода совещаниях в заинтересованных министерствах и ведомствах.

Исполнение этой важной задачи было поручено ВНИИ МВД России. Авторским коллективом в составе ведущих ученых Института, докторов юридических наук *Анатолия Павловича Шергина* и *Михаила Матвеевича Бабаева* под руководством заместителя начальника Института тогда еще кандидата юридических наук *Игоря Николаевича Зубова* был разработан **проект Доктрины общественной безопасности**<sup>4</sup>. Данный документ закреплял систему принятых в России подходов к защите жизненно важных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств, стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций. Проект Доктрины обсуждался и был одобрен на заседании Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности в феврале 1995 г. В последующие годы работа над проектом Доктрины общественной безопасности осуществлялась в рамках плана НИР Совета Безопасности Российской Федерации (раздел VII, п. 1 и 2, головные исполнители - ИГП РАН и Центр социальных исследований безопасности России ИСПИ РАН), однако исследования поданной проблематике завершены не были.

Вместе с тем, следует отметить, что в ходе представления проекта Доктрины общественной безопасности в Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации сотрудниками Института И.Н. Зубовым и А.П. Шергиным была высказана идея о необходимости первичной разработки базового концептуального документа в сфере национальной безопасности, на основе которого в последующем должны приниматься акты стратегического планирования в отдельных сферах безопасности. Эта идея нашла поддержку Совета Безопасности Российской Федерации и была воплощена в **проекте Концепции национальной безопасности Российской Федерации**. Для разработки предложений по данной Концепции распоряжением Первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника П.В. Голубца от 26 марта 1996 г. № 1/5489 была создана рабочая группа, руководителем которой был назначен заместитель начальника ВНИИ МВД России И.Н. Зубов. В состав группы также вошли ряд главных научных сотрудников Института - доктора юридических наук *Юрий Миранович Антонян*, *Виталий Ефимович Квашиш*, *Дмитрий Константинович Нечевин*. Активное участие в подготовке предложений также принял *Анатолий Павлович Шергин* - один из авторов проекта Доктрины общественной безопасности. Подготовленные членами рабочей группы МВД России

предложения направлены в Совет Безопасности Российской Федерации и в значительной степени учтены при доработке Концепции национальной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.

В 2001 г. работа по созданию базового концептуального документа в сфере общественной безопасности возобновилась по инициативе МВД России. Министерством была инициирована разработка **Концепции общественной безопасности Российской Федерации**. Для решения этой задачи распоряжениями МВД России от 4 сентября 2001 г. № 1/16052 и от 12 сентября 2001 г. № 1/16189 была создана рабочая группа. Однако проект Концепции, подготовленный МВД России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, в апреле 2002 г. получил неудовлетворительную оценку по итогам рассмотрения в Главном государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации. При этом сама разработка данной Концепции была признана нецелесообразной, так как, по мнению экспертов, документ дублировал Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, а положения, касающиеся правового регулирования отношений, возникающих в сфере обеспечения общественной безопасности, не учитывали современное состояние законодательства Российской Федерации.

Важным шагом на пути совершенствования правовых и организационных основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности стало создание в системе МВД России *Службы общественной безопасности*, положение о которой было утверждено приказом МВД России от 28 сентября 2001 г. № 858. В соответствии с Положением данная Служба обеспечивала полномочия Министерства по государственному управлению в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности через организацию и осуществление деятельности подразделений милиции общественной безопасности, паспортно-визовой службы органов внутренних дел, органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы МВД России. В последующем приказом МВД России от 15 марта 2002 г. № 240 была утверждена *Концепция развития службы общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации*. Этот документ впервые закрепил официальное определение обществен-

ной безопасности, в соответствии с которым под ней понималось «состояние защищенности 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». В подготовке данных ведомственных приказов приняли активное участие один из авторов настоящей публикации в период службы в ГУООП МВД России, а также сотрудники ВНИИ МВД России, в частности заместитель начальника Института по научной работе доктор юридических наук *Николай Прокофьевич Мышляев*.

Работа по научному обеспечению разработки проблем общественной безопасности Институтом продолжалась. В 2000-х годах во Всероссийском научно-исследовательском институте МВД России были подготовлены и успешно защищены ряд диссертационных исследований, посвященных проблеме общественной безопасности и деятельности органов внутренних дел по ее обеспечению. Среди них необходимо отметить докторские диссертации сотрудников Института *Алексея Михайловича Воронова* «Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения» (2005), *Ирины Борисовны Кардашовой* «МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (2006), *Андрея Викторовича Быкова* «Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем» (2008), а также кандидатские диссертации *Якова Николаевича Радюшина* «Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности» (2004), *Анастасии Анатольевны Варгузовой* «Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности» (2005); *Нatalьи Антоновны Босхамджиевой* «Компетенция милиции в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (2008). Одна из последних кандидатских диссертаций на тему «Государственные услуги в сфере обеспечения общественной безопасности (правовые и организационные аспекты)» защищена в Институте в 2012 г. *Романом Александровичем Романовым*.

В упомянутой докторской диссертации А.М. Воронова уделено большое внимание научному обоснованию концепции обеспечения об-

щественной безопасности. В своей работе автор отмечает: «В этой связи перед юридической наукой и, в частности, - административно-правовой наукой, возникают теоретические и практические задачи по дальнейшему становлению данного направления законодательства с учетом критического осмысления национального и зарубежного опыта, но главное - по разработке и реализации научно обоснованной Концепции обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, сочетающей стратегию и тактику противодействия общества и государства нарастающим угрозам общественной безопасности Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Учитывая накопленный багаж научного знания по проблеме общественной безопасности, в 2008 г. ВНИИ МВД России совместно с секцией по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации было инициировано исследование, направленное на разработку концептуальных подходов к созданию теории общественной безопасности. 22 января 2008 г. руководителем секции по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации (далее - секция) В.Л. Шульцем был утвержден состав рабочей группы секции по разработке концептуального документа в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации (далее - рабочая группа). Руководителем рабочей группы был назначен начальник ВНИИ МВД России *Сергей Иванович Гирько*, в ее состав вошли сотрудники Института, представители Академии управления МВД России, Московского университета МВД России, Псковского филиала Санкт-Петербургского института МВД России, НИЦ БДД МВД России, ВНИИ ПО МЧС России, НИЦ ФСБ России, Пограничного научно-исследовательского центра ФСБ России, Института правоохранительной деятельности Российской таможенной академии, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Административной службы ФСО России, а также аппарата Совета Безопасности Российской Федерации.

22 июля 2008 г. на заседании секции по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации (далее - секция) начальник Института С.И. Гирько представил научный доклад «О про-

екте Концепции общественной безопасности Российской Федерации». Доклад получил положительную оценку участников заседания, а ВНИИ МВД России было рекомендовано продолжить работу по созданию теории общественной безопасности и определению будущей стратегии правоохранительной деятельности по ее обеспечению в рамках фундаментальных исследований с максимальным привлечением научного потенциала МВД России и иных заинтересованных министерств и ведомств. Кроме того, решением заседания секции межведомственной рабочей группе было поручено до конца марта 2009 г. завершить работу над проектом доклада «Об особенностях концептуальных подходов к созданию теории общественной безопасности и стратегии правоохранительной деятельности по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации: актуальные проблемы и основные гипотезы».

Необходимо отметить, что в соответствии с рекомендацией заседания секции на базе Института 23 декабря 2008 г. была проведена межведомственная научно-практическая конференция на тему «Сущность, понятие и содержание общественной безопасности, проблемы и концептуальные основы ее обеспечения в Российской Федерации» с участием руководящего состава служб и департаментов МВД России, представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, научных и научно-исследовательских учреждений и организаций. В ходе нее члены рабочей группы и иные исследователи обсудили ключевые теоретические и практические проблемы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

В ходе дальнейших научных исследований сотрудники Института значительно продвинулись по целому ряду направлений разрабатываемых проблем. Прежде всего, были изучены законодательство, организационно-правовые основы и опыт правоохранительной деятельности в указанной сфере ведущих зарубежных государств. Проведен анализ проблем в определении угроз общественной безопасности и причин их возникновения, обоснована их связь с целями социально-экономического развития Российской Федерации. Выделены ключевые направления в определении предметной области исследования проблем в теории общественной безопасности и ее соответствия интересам личности, общества и государства. Разработаны методология, методика, критерии, показатели и индикаторы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел и внутренних во-

йс МВД России по обеспечению общественной безопасности в современных условиях. И самое главное, были созданы основные компоненты теории общественной безопасности и стратегии правоохранительной деятельности по ее обеспечению в рамках общей стратегии социально-экономического развития страны на период до 2020 г. Ведущую роль в разработке данных вопросов на этом этапе сыграл главный научный сотрудник ВНИИ МВД России доктор юридических наук *Игорь Ефимович Кривошеев*.

Итогом проведенных научных исследований стала подготовка и издание научного доклада в виде монографии «Об особенностях концептуальных подходов к созданию теории общественной безопасности и стратегии правоохранительной деятельности по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации: актуальные проблемы и основные гипотезы» (М.: ВНИИ МВД России, 2009). Работа была одобрена секцией Совета Безопасности Российской Федерации и рекомендована для использования в управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Результаты данного исследования Института в последующем послужили основой для разработки проекта концептуального документа в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

В сентябре 2010 г. Правительством Российской Федерации утвержден Комплекс мер по исполнению Комплексного плана мероприятий по реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и Основ стратегического планирования в Российской Федерации, которым МВД России было определено головным разработчиком проекта Концепции общественной безопасности Российской Федерации (соисполнители - ФСБ России, ФСО России и Генеральная прокуратура Российской Федерации). В системе МВД России головным исполнителем назначено ФГКУ «ВНИИ МВД России».

Авторский коллектив Института по разработке Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (далее - проект Концепции) возглавил начальник Института *Сергей Иванович Гирько*, в его состав вошли: кандидаты юридических наук *Роман Миронович Лисецкий*, *Геннадий Иванович Калмыков*, *Анатолий Николаевич Сандугей*. В подготовке Концепции также приняли участие докторант *Александр Александрович Смирнов* и старший научный сотрудник *Андрей Михайлович Запаренко*. Активное содействие и помощь в разработке и сопровождении Концепции оказал доктор юридических наук, профессор

*Александр Сергеевич Дугенец*, отдавший много лет жизни службе во ВНИИ МВД России и занимавший в последние годы должность заместителя начальника Института по научной работе.

В целях реализации поручения Правительства Российской Федерации была сформирована межведомственная рабочая группа по подготовке проекта Концепции (далее - рабочая группа) с участием ФСБ России, ФСО России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 16 августа 2011 г. в ФГКУ «ВНИИ МВД России» состоялось ее первое заседание, в ходе которого была выработана общая позиция относительно сущности и содержания будущего проекта Концепции, ее структуры и содержания, а также определены иные соисполнители из числа заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, которыми стали Минрегион России, Минприроды России, МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минкомсвязь России, ФСКН России, ФМС России.

Подготовка проекта Концепции заняла длительное время, поскольку потребовала проведения многократных рабочих встреч с членами рабочей группы, консультаций и совещаний с представителями Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, осуществления нескольких этапов согласования с федеральными органами исполнительной власти и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. 2 апреля 2012 г. проект Концепции обсуждался и был одобрен на заседании Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности под председательством Министра внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиева.

Результатом последовательной и упорной работы Института совместно с соисполнителями, представителями Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации стало утверждение Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. основополагающего документа стратегического планирования, определяющего

государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности - **Концепции общественной безопасности в Российской Федерации**.

Концепция представляет собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации. В ней определяются основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления, иных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации. Концептуальные подходы к обеспечению общественной безопасности разработаны в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

<sup>1</sup> Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. - М.: Юридическая литература, 1965; Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. - Л., 1973.

<sup>2</sup> Попов Л.Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1976; Попов Л.Л., Рябов М.И. Применение органами внутренних дел административно-правовых мер охраны общественного порядка. - М., 1985; Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. - М., 1987.

<sup>3</sup> Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: В 2 ч. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1981.

<sup>4</sup> Зубов И.Н. О перспективах дальнейшего развития системы МВД России (к Доктрине общественной безопасности Российской Федерации) // Вопросы совершенствования работы подразделений милиции общественной безопасности: Сборник. - М.: ГУООН МВД России, ВНИИ МВД России, 1996. С. 3-10.

<sup>5</sup> Воронов А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2005. С. 63.