О нормативно-правовом регулировании обеспечения общественной безопасности на региональном и местном уровнях

Шеншин Виктор Михайлович
кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Центра исследования проблем безопасности Российской академии наук (ЦИПБ РАН); доцент кафедры экологии и обеспечения безопасности жизнедеятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева

Гусаим Иван Вячеславович
научный сотрудник Центра исследования проблем безопасности Российской академии наук (ЦИПБ РАН)

Проблема нормативно-правового регулирования общественной безопасности на региональном и местном уровнях приобрела сегодня характер системного противоречия. Федеральный центр не выработал единого стратегического документа, который охватывал бы все аспекты этой сферы, – и это обстоятельство объективно повышает нагрузку на субфедеральные уровни управления, одновременно лишая их концептуального ориентира. Регионы и муниципалитеты вынуждены действовать в условиях нормативной неопределённости, восполняя федеральный пробел собственными средствами – с разной степенью успеха. Трудности при этом носят двоякий характер: с одной стороны, концептуальная база устарела и не отражает реальных угроз, с другой – отдельные угрозы вышли за рамки механизмов, предусмотренных действующим законодательством, и продолжают оставаться без адекватного правового ответа.

Ключевые слова: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, стратегическое планирование, общественная безопасность, стратегические национальные приоритеты, угрозы безопасности, гражданское общество.

Государственная и общественная безопасность приобрели особый политический вес в нынешних условиях. В мае 2025 г. Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации публично обозначил приоритетность этих направлений – применительно к тому, что российская сторона квалифицирует как гибридную войну, развязанную Западом против России, проведя при этом историческую параллель с уроками Великой Отечественной войны [3]. Подобные заявления на столь высоком уровне – не риторика. Они фиксируют реальный сдвиг в государственных приоритетах и задают тон всей последующей нормотворческой работе.

Взаимозависимость национальной и общественной безопасности давно вышла за рамки теоретических построений. Россия, последовательно отстаивающая статус одного из полюсов многополярного мироустройства, испытывает нарастающее давление по обоим контурам – внутреннему и внешнему. Деградация общественной обстановки в этих условиях перестаёт быть локальной проблемой отдельных территорий и превращается в фактор, непосредственно влияющий на состояние национальной безопасности страны в целом. Беспокойство здесь – не только общественное, но и сугубо государственное. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утверждённая Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685, создавалась под конкретный стратегический горизонт – до 2020 г. Этот горизонт пройден. Угрозы, которые документ призван был нейтрализовать, трансформировались. Сама концептуальная рамка, определявшая логику действий органов власти на протяжении почти десяти лет, перестала соответствовать реальности. Переосмысление должно начинаться с конституционных норм – именно они формируют фундамент, на котором выстраивается вся система обеспечения общественной безопасности.

Конституция Российской Федерации распределяет полномочия в сфере безопасности по двум регистрам. Первый – исключительное федеральное ведение: безопасность как родовая категория закреплена за центром, норма лаконична и детализации намеренно избегает. Второй регистр устроен иначе: общественная безопасность выведена в самостоятельную категорию и передана в совместное ведение федерации и регионов. Разница принципиальная. Региональное участие здесь – не делегированное полномочие, отзываемое по усмотрению центра, а конституционно закреплённая обязанность, уклониться от которой невозможно.

Закон о стратегическом планировании воспроизводит эту логику последовательно, распространяя её на муниципальный уровень. Субъекты федерации включены в процесс стратегического планирования как самостоятельные участники. Муниципальные образования – тоже, в случаях, определённых собственными нормативными актами. Три уровня публичной власти оказываются, таким образом, совместными субъектами стратегического планирования в сфере общественной безопасности. Субфедеральное нормотворчество при таком прочтении – не дополнение к федеральной системе, а её конститутивная часть.

Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания «Комплексное исследование проблем общественной безопасности, как стратегического приоритета национальной безопасности Российской Федерации (FFFZ-2025-0001).

Вместе с тем конституционный механизм разграничения компетенций содержит существенный нюанс. По вопросам, не вошедшим ни в федеральное, ни в совместное ведение, субъекты вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование – причём при коллизии с федеральным актом приоритет сохраняется за региональным. Противоречия между уровнями в данном случае не возникает. Возникает другое – нормативная пустота, образовавшаяся после того, как Концепция 2013 г. исчерпала плановые сроки реализации, а замещающий документ так и не появился. Субъекты федерации и муниципалитеты лишены ориентира не потому, что право не предоставило им инструментов, а потому что федеральный центр не воспользовался собственными полномочиями в полном объёме. Из этого вытекает не рекомендация, а прямое требование: региональные и муниципальные органы власти обязаны восполнять образовавшийся пробел собственными нормотворческими усилиями, не дожидаясь федерального импульса.

Федеральный закон о безопасности, принятый в конце 2010 г., охватывает деятельность по обеспечению общественной безопасности в числе прочих направлений – это прямо следует из предмета его регулирования. Принцип системности и комплексности, закреплённый в законе, обязывает региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления задействовать весь доступный арсенал мер – политических, организационных, социально-экономических, информационных и правовых – не избирательно, а в их совокупности. Разрозненное применение отдельных инструментов при этом прямо противоречит духу закона.

Содержание деятельности по обеспечению безопасности структурировано в законе по нескольким направлениям. Стратегическое планирование, правовое регулирование и межуровневая координация – между федеральными органами, региональными структурами и муниципалитетами – названы самостоятельными составляющими единого процесса. Государственная политика в данной сфере реализуется на основе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и иных концептуальных документов, утверждаемых Президентом по представлению Совета Безопасности. Региональные и муниципальные нормативные акты, принятые в пределах соответствующей компетенции, образуют правовую основу обеспечения общественной безопасности на местах – не дополняя федеральное регулирование, а составляя его неотъемлемую часть.

Функции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере безопасности не исчерпываются исполнением федерального законодательства – хотя именно это названо в законе первоочередной обязанностью. Закон о стратегическом планировании уточняет: применительно к сферам общественной безопасности его положения действуют с учётом специального отраслевого регулирования. Региональные законы, подзаконные акты субъектов и муниципальные правовые акты входят в правовую основу стратегического планирования наравне с федеральными источниками – и это принципиально меняет оптику: субфедеральный уровень перестаёт быть исполнителем и становится полноправным субъектом нормотворчества в данной сфере.

Комплексного действующего документа, регулирующего все стороны обеспечения общественной безопасности, на сегодняшний день не существует. Концепция 2013 г. фактически прекратила действие – хотя из текста самого документа это прямо не следует. Реализация планировалась поэтапно: первый этап охватывал 2013-2016 гг., второй – 2017-2020 гг. Оба срока истекли. Правовой статус документа при этом официально не определён – он не отменён, но и не применяется. Подобная неопределённость сама по себе представляет проблему: органы власти лишены чёткого сигнала о том, какими концептуальными ориентирами руководствоваться.

Между тем направления деятельности, определённые Концепцией, своей актуальности не утратили. Противодействие терроризму и экстремизму, борьба с преступными посягательствами, коррупцией и незаконной миграцией, защита населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, развитие международного сотрудничества в правоохранительной сфере – всё это остаётся в повестке вне зависимости от судьбы конкретного документа. Именно в этих областях органы государственной власти и местного самоуправления осуществляли стратегическое планирование. Нормативный ориентир исчез – практические задачи остались в полном объёме.

Сложившаяся ситуация фактически перекладывает инициативу на субфедеральный уровень. Регионы и муниципалитеты вынуждены самостоятельно восполнять концептуальный пробел – без единой рамки, без общих стандартов и без механизма горизонтальной координации между субъектами. Действующее федеральное законодательство лишь частично затрагивает правовое регулирование общественной безопасности и в недостаточной мере раскрывает её отдельные аспекты. Пробел носит не технический, а системный характер.

Среди профильных федеральных актов заслуживают внимания два. Закон о войсках национальной гвардии Российской Федерации от 03.07.2016 № 226-ФЗ прямо называет обеспечение государственной и общественной безопасности одной из задач войск – тем самым институционально закрепляя силовую составляющую в архитектуре безопасности. Закон от 13 июня 2023 г. № 207-ФЗ, регулирующий оборот оружия и охранную деятельность на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, наделяет высших должностных лиц отдельных субъектов Российской Федерации полномочиями по усилению охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности – в том числе с применением боевого ручного стрелкового оружия. Оба акта фрагментарны – они решают конкретные задачи, не претендуя на системное регулирование всей сферы.

Региональная практика в сфере обеспечения общественной безопасности складывается неравномерно – одни субъекты выстраивают развёрнутую нормативную базу, другие ограничиваются минимальным набором актов. Челябинская область относится к первой группе. Региональное правительство в конце 2019 г. утвердило государственную программу обеспечения общественной безопасности, охватывающую комплекс мер по преодолению негативных последствий в данной сфере. Программный подход здесь принципиален: он предполагает не разрозненные ведомственные усилия, а скоординированную деятельность с определёнными целями, сроками и показателями результативности.

Муниципальный уровень нормативного регулирования общественной безопасности располагает примером, заслуживающим детального рассмотрения. Городские власти Красноярска в 2022 г. пошли по пути, который федеральный центр так и не избрал – приняли собственный концептуальный документ, рассчитанный на период до 2030 г. и охватывающий весь спектр вопросов городской безопасности. По существу, муниципалитет взял на себя функцию, которую в норме должен выполнять более высокий уровень власти.

Документ выстроен по логике, которая отсутствует на федеральном уровне. Угрозы идентифицированы и ран-

жированы. Цели и задачи сформулированы применительно к конкретной городской среде, а не абстрактному государственному пространству. Принципы работы закреплены с учётом местной специфики – состава населения, инфраструктуры, исторически сложившихся рисков. Круг участников обеспечения безопасности очерчен предметно: органы местного самоуправления, профильные организации, структуры гражданского общества, население города во всём его многообразии. Ожидаемые результаты зафиксированы отдельно и поддаются проверке.

Показательно само по себе то обстоятельство, что подобный документ появился на муниципальном уровне. Красноярск решил задачу концептуального оформления политики безопасности – задачу, с которой федеральный уровень не справился ни в установленные сроки действия Концепции 2013 г., ни после их истечения. Разрыв между низовой нормотворческой активностью отдельных муниципалитетов и концептуальным бездействием центра – не частный казус, а симптом системного сбоя. Единой нормативной рамки нет. Горизонтальная координация между субъектами не выстроена. Каждый муниципалитет действует по собственной модели – кто-то формирует развёрнутую концептуальную базу, кто-то ограничивается разрозненными подзаконными актами, не связанными общей логикой. Проект новой федеральной Концепции не разработан – и пока эта ситуация сохраняется, фрагментарность останется структурной чертой всей системы.

Органы местного самоуправления несут непосредственную ответственность за состояние общественной безопасности на муниципальном уровне – и эта ответственность носит не декларативный, а вполне конкретный характер. Организация контроля за правопорядком, профилактическая работа в населённых пунктах, взаимодействие с правоохранительными органами, поддержка добровольных дружин, образовательных и волонтёрских инициатив составляют реальное содержание их повседневной деятельности наряду с разработкой и внедрением локальных программ безопасности [2]. Муниципалитет в этой системе – не передаточное звено, а самостоятельный субъект, работающий в прямом контакте с населением и первым воспринимающий сигналы нарастающей напряжённости.

Нереализованность отдельных положений Концепции 2013 г. даёт дополнительные основания для разработки нового документа. На первом этапе реализации, охватывавшем 2013-2016 гг., предусматривалось создание единой межведомственной многоуровневой автоматизированной информационной системы наблюдения за состоянием общественной безопасности. Система в установленные сроки создана не была. Этот факт примечателен не сам по себе – он свидетельствует о структурной неспособности действовавшего механизма реализовывать собственные целевые установки.

Практические проблемы проявляются по нескольким направлениям одновременно. Действующие правовые акты нередко лишены чётких механизмов межведомственного взаимодействия – отсюда дублирование функций, правовые коллизии и взаимные претензии ведомств при возникновении нештатных ситуаций. Ограниченная информационная открытость государственных структур отрезает общественные организации от актуальных данных о состоянии безопасности, делая объективную оценку рисков и полноценное участие в профилактических проектах практически недостижимыми. Механизм, задуманный как скоординированный, на деле функционирует фрагментарно – каждый участник действует в рамках собственной компетенции, не имея полноценного представления об общей картине.

Цифровая среда сформировала угрозы, которых Концепция 2013 г. в полной мере не предвидела и которые с тех пор приобрели системный характер. Распространение экстремистских и террористических идей, деструктивных субкультур и противоправной активности в молодёжной среде через социальные сети превратилось в устойчивую тенденцию, требующую специализированных инструментов противодействия. Институты гражданского общества располагают реальными возможностями для мониторинга сетевого пространства, выявления потенциальных угроз и своевременного информирования государственных структур – возможностями, которые пока задействуются явно недостаточно [1].

Гражданское общество в системе обеспечения общественной безопасности занимает позицию, которую государственные структуры в одиночку занять не могут. Речь не о декоративном участии в совещательных органах – речь о функциях, органически недоступных бюрократическому аппарату: горизонтальном мониторинге социальной среды, раннем обнаружении напряжённости в локальных сообществах, неформальном влиянии на поведение групп риска. Административный ресурс здесь работает с задержкой и потерями. Гражданские институты – нет.

Между тем потенциал этого взаимодействия реализуется в ничтожной доле от возможного. Общественные организации, способные вести мониторинг сетевого пространства и выявлять признаки радикализации задолго до того, как угроза приобретёт оперативный характер, лишены систематического доступа к государственным данным о состоянии безопасности. Инициативные группы, готовые участвовать в профилактической работе, сталкиваются с отсутствием устойчивых институциональных каналов для такого участия. Доверие населения к государственным структурам остаётся низким – и это само по себе сужает пространство для совместных действий, независимо от наличия формальных механизмов.

Преодоление накопившихся проблем требует работы одновременно в нескольких плоскостях. Нормативная плоскость – разработка актов, регулирующих не общие принципы взаимодействия государства и гражданского общества, а конкретные процедуры: кто, в каком формате, с каким доступом к информации и с какой ответственностью участвует в обеспечении безопасности на каждом уровне. Организационная плоскость – грантовая поддержка, включение представителей общественных организаций в коллегиальные органы принятия решений, формирование долгосрочных партнёрств вместо ситуативных контактов. Технологическая плоскость – цифровые платформы совместного мониторинга, открытые базы данных о состоянии безопасности, инструменты оперативного обмена информацией. Нереализованное положение Концепции 2013 г. об автоматизированной информационной системе наблюдения за состоянием общественной безопасности здесь прямо актуально – задача, поставленная более десяти лет назад, не исчезла, а обрела новое технологическое измерение и новую практическую срочность.

Накопленные проблемы в своей совокупности указывают в одном направлении. Отсутствие актуальной Концепции общественной безопасности – не технический пробел в нормативной базе, устраняемый точечными поправками в отраслевые законы. Пробел концептуальный: без общего документа, задающего цели, приоритеты и критерии оценки, координация между органами власти остаётся ситуативной, а эффективность реализуемых мер – непроверяемой. Концепция 2013 г. обнаружила собственные изъяны ещё в период действия: ряд плановых мероприятий остался нереализованным, понятийный аппарат оказался размытым, механизм контроля за исполнением фактически не работал. Новый документ должен

учесть этот опыт – и прежде всего предусмотреть то, чего в предыдущем не было: многоуровневый контроль за собственным исполнением с чёткими сроками, поимённой ответственностью и публичной отчётностью. Без этого любая концепция рискует разделить судьбу предыдущей.

Литература

1. Литвиненко, Р. В. Разработка комплексных мер по усилению взаимодействия государственных структур и гражданского общества в вопросах общественной безопасности / Р. В. Литвиненко, В. В. Шведов // Гуманитарный научный журнал. – 2025. – № 3-1. – С. 71-77. – EDN YXPMNJ.

2. Рощупкина Д.С. Роль органов местного самоуправления в обеспечении общественного порядка // Молодой ученый. – 2024. – № 2 (501).

3. Шойгу – О значении уроков Великой Отечественной войны для нацбезопасности // URL: https://rg.ru/2025/05/06/eto-nasha-pobeda.html (дата обращения: 20.09.2025).

On the legal regulation of public safety at the regional and local levels

Shenshin V.M., Gusaim I.V.

Center for Research on Security Issues Russian Academy of Sciences (CRIS RAS); Saint Petersburg University of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia Named after Hero of the Russian Federation General of the Army E.N. Zinichev

The problem of legal regulation of public safety at the regional and local levels has now become a systemic contradiction. The federal center has not developed a single strategic document that covers all aspects of this area, which objectively increases the burden on sub-federal levels of government while simultaneously depriving them of a conceptual framework. Regions and municipalities are forced to operate in a state of regulatory uncertainty, filling the federal gap with their own resources, with varying degrees of success. The difficulties are of a twofold nature: on the one hand, the conceptual framework is outdated and does not reflect the real threats, and on the other hand, certain threats have gone beyond the mechanisms provided for in the current legislation and continue to remain without an adequate legal response.

Keywords: National security strategy of the Russian Federation, strategic planning, public security, strategic national priorities, security threats, civil society.

References

1. Litvinenko, R. V. Development of Comprehensive Measures to Strengthen Cooperation between Government Agencies and Civil Society in Matters of Public Safety / R. V. Litvinenko, V. V. Shvedov // Humanitarian Scientific Journal. – 2025. – No. 3-1. – Pp. 71-77. – EDN YXPMNJ.

2. Roshchupkina D.S. The Role of Local Self-Government Bodies in Ensuring Public Order // Young Scientist. – 2024. – No. 2 (501).

3. Shoigu – On the Importance of the Lessons of the Great Patriotic War for National Security // URL: https://rg.ru/2025/05/06/eto-nasha-pobeda.html (accessed: 20.09.2025).