
ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ПРАВА. ИСТОРИЯ ПРАВОПОРЯДКА

Научная статья
УДК 342.5

С. 7–13

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Александр Александрович Выходов

*Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова
Орел, Россия, alex-exit@mail.ru*

Аннотация. *Введение.* Вопросы эффективного функционирования системы обеспечения национальной безопасности являются важнейшими для нормальной жизнедеятельности современного государства и общества, вместе с тем отсутствуют конкретные работы, посвященные определению задач органов внутренних дел в данной системе, а также отражение их в документах стратегического планирования и нормативных правовых актах Российской Федерации.

Результаты. Раскрывается содержание системы документов стратегического планирования, содержащих задачи органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности, а также определены угрозы общественной безопасности, противодействие которым оказывают органы внутренних дел.

Выводы. В результате изучения этой проблемы автор пришел к следующему выводу: принципиально важно обеспечить единство системы стратегического планирования и государственного управления, в том числе в единой централизованной системе МВД России, которое повысило бы эффективность деятельности органов внутренних дел в обеспечении национальной безопасности посредством обеспечения личной безопасности граждан, общественной безопасности, охраны собственности и общественного порядка, защиты прав и законных интересов граждан и организаций от преступных и иных противоправных посягательств, осуществления предупреждения и пресечения преступлений, их расследования и раскрытия, а также розыска и установления виновных лиц.

Ключевые слова: национальная безопасность, общественная безопасность, государственная безопасность, органы внутренних дел, угрозы национальной безопасности, обеспечение

Для цитирования: Выходов А. А. К вопросу определения основных задач органов внутренних дел в обеспечении национальной безопасности // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 3 (30). С. 7–13.

ISSUES OF DEFINING THE MAIN TASKS OF THE INTERNAL AFFAIRS IN ENSURING NATIONAL SECURITY

Aleksandr A. Vykhodov,

*Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
named after V. V. Lukyanov, Orel, Russia, alex-exit@mail.ru*

Abstract. *Introduction.* The issues of effective functioning of the national security system are crucial for the normal functioning of the modern State and society. There are no specific works devoted to defining the tasks of the internal affairs bodies in this system, as well as their reflection in the strategic planning documents and regulatory legal acts of the Russian Federation.

Results. The content of the system of strategic planning documents containing the tasks of the internal affairs bodies to ensure national security is disclosed, as well as the threats to public security that are countered by the internal affairs bodies are identified.

Conclusions. As a result of studying this problem, the author came to the following conclusion: the unity of the system of strategic planning and public administration is fundamentally important to ensure, including in a single centralized system of the Ministry of Internal Affairs of Russia, which would increase the effectiveness of the activities of the internal affairs bodies to ensure national security in the following areas: ensuring the personal safety of citizens, public safety, protection of property and public order, protection of the rights and legitimate interests of citizens and organizations from criminal and other illegal encroachments, implementation of the prevention and suppression of crimes, their investigation and disclosure, as well as the search and identification of the perpetrators.

Keywords: national security, public security, state security, internal Affairs agencies, threats to national security, assurance

For citation: Vykhodov A.A. Issues of Defining the Main Tasks of the Internal Affairs in Ensuring National Security. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal Order: History, Theory, Practice]. 2021;(3):7-13. (In Russ.)

Введение

Современные реалии ставят перед нашим государством сложнейшие проблемы развития и обеспечения национальной безопасности в системе быстро меняющихся глобальных вызовов и угроз. Это обуславливает разработку выверенной и научно обоснованной методологии в данном вопросе, а также использование стратегического планирования при проведении государственной политики обеспечения национальной безопасности [7, с. 9], в том числе и в вопросах функционирования системы её обеспечения.

Описание исследования

Совокупность органов публичной власти, предусмотренных статьей 132 Конституции Российской Федерации¹, осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2020. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

и находящихся в их распоряжении инструментов, составляет систему обеспечения национальной безопасности, закрепленную пунктом 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (в дальнейшем — Стратегия НБ РФ)². Одним из таких органов является федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел, который в соответствии с подпунктом 5 пункта 2 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (в дальнейшем — МВД РФ, МВД России)³ осуществляет управление органами внутренних дел Российской Федерации.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2015. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 19.02.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2016. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

Следует согласиться с мнением тех правоведов, которые считают, что с позиций системного подхода до настоящего времени функционирование элементов данной системы практически не анализировалось [5], в связи с чем принципиально важно в первую очередь определиться в субъектном составе рассматриваемой системы.

В этой связи необходимо отметить, что нередко при раскрытии подобных вопросов исследователи некорректно отождествляют понятия «органы внутренних дел» и «полиция», тем самым значительно сокращая субъектный состав рассматриваемой деятельности. Между тем Глава III Положения о МВД России закрепляет состав единой централизованной системы МВД РФ и четко разграничивает полицию и иные органы внутренних дел. Основное функциональное назначение «иных органов внутренних дел» заключается в создании необходимых условий для реализации полицией предусмотренных законом целей и задач.

Возникает справедливый вопрос о том, допустимо ли говорить о роли организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел, в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?

Во-первых, не подвергая сомнению объем задач полиции в данной деятельности, обусловленной её назначением, закрепленным в Федеральном законе «О полиции»¹, необходимо отметить, что эффективность её деятельности напрямую зависит от качества работы иных органов внутренних дел.

Во-вторых, по своему функциональному назначению, выполняемым задачам их деятельность прямо или косвенно направлена на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов. Косвенный характер проявляется в создании необходимых условий для эффективной деятельности полиции в рассматриваемой области. Например, в вопросах противодействия внутренним угрозам национальной безопасности немаловажную роль играет уровень профессиональной и служебной подготовки правоприменителя, которая, в свою очередь, напрямую зависит от результатов работы образовательных и научных организаций системы МВД России.

¹ О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.04.2021) : Статья 1 // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. Москва, 2016. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.04.2021).

Таким образом, документы стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяют цели и задачи для всей единой централизованной системы МВД России в данной сфере.

Вместе с тем необходимо отметить, что функции и задачи органов внутренних дел как элемента системы обеспечения национальной безопасности отражаются в различных по предмету и объему регламентации документах стратегического планирования, являющихся результатом реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² и образующих единую двухуровневую систему (в дальнейшем — система документов стратегического планирования), состоящую из:

- основного базового документа стратегического планирования в области национальной безопасности России (Стратегия НБ РФ);
- конкретизирующих его доктрин, концепций и иных стратегий обеспечения отдельных её видов.

Так, например, в области противодействия незаконному обороту наркотических средств положения базового документа стратегического планирования детализированы в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года³, а в период с 2013 по 2020 гг. предметное содержание стратегического национального приоритета «Государственная и общественная безопасность» применительно к задачам органов внутренних дел в рассматриваемой сфере раскрывалось в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (в дальнейшем — КОБ РФ 2013 г.)⁴.

Вместе с тем практика реализации системы документов стратегического планирования обращает внимание на их отличительное действие во времени. Данные документы не прекращают действовать в случае отмены,

² О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 8.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. Москва, 2020. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

³ Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 23.11.2020 № 733) // СПС «КонсультантПлюс» : [сайт]. Москва, 2020. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс» : [сайт]. Москва, 2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 31.12.2020).

изменения, корректировки, принятия новой редакции одного из них, в том числе самой Стратегии НБ РФ.

Так, например, КОБ РФ 2013 г. разрабатывалась в соответствии с положениями предыдущего базового документа стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и не претерпела изменений в период действия Стратегии НБ РФ 2015 г.

С одной стороны, это позволяет нам говорить о том, что данный документ не мог детализировать текст Стратегии НБ РФ 2015 г., так как был создан за 2 года до её утверждения. С другой стороны, отсутствие иных редакций КОБ РФ 2013 г. на протяжении реализации базового документа стратегического планирования свидетельствовало о преемственности в определении целей, задач по преодолению угроз общественной безопасности, что характеризует стабильность в подходе к её обеспечению.

Кроме того, ретроспективный анализ редакций данных документов и их исторических предшественников позволяет определить основные задачи органов внутренних дел в обеспечении национальной безопасности в текущий исторический период.

В основном базовом документе стратегического планирования в области национальной безопасности России перечисляются стратегические цели государственной и общественной безопасности. При этом в Стратегии НБ РФ 2015 г. они не разделяются на две группы, а указаны единым списком, демонстрируя неразрывную связь государственной и общественной безопасности.

Данная связь прослеживается и в деятельности органов внутренних дел. Полиция, выполняя предусмотренную в ст. 1 Федерального закона «О полиции» задачу по обеспечению общественной безопасности, тем самым создаёт необходимую среду, без которой невозможно обеспечить государственную безопасность. Деятельность иных органов внутренних дел, соответственно, создаёт необходимые предпосылки и условия для осуществления процесса образования такой среды.

Представляется, что перечисленные в Стратегии НБ РФ 2015 г. стратегические цели государственной и общественной безопасности допустимо классифицировать на непосредственно стоящие перед органами внутренних дел и иные.

Анализ содержания документов стратегического планирования в области национальной безопасности позволяет сделать вывод о том, что, непосредственно стоящими перед органами внутренних дел стратегическими целями общественной безопасности являются:

— защита основных прав и свобод человека и гражданина,

— сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Представляется, что данный перечень, сформированный в результате эволюции стратегического планирования в Российской Федерации, является основополагающим и не может подвергаться сокращению, вне зависимости от содержания будущих редакций документов стратегического планирования.

Достижение указанных стратегических целей должно осуществляться в ходе выполнения стратегических задач. Их определение, формулирование, актуализация и закрепление не только в документах стратегического планирования, но и в ведомственных документах, в том числе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, является необходимым условием их практического исполнения.

В Стратегии НБ РФ 2015 г. не содержится перечень стратегических задач, стоящих перед элементами системы обеспечения национальной безопасности по обеспечению общественной безопасности. Это обстоятельство также подтверждает мнение экспертного сообщества, что в её тексте встречаются нарушения ключевого признака стратегического планирования — целеполагания [2, с. 638], что должно быть исправлено в последующих редакциях.

Приоритетной задачей обеспечения общественной безопасности является защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина, что по своему объёму входит в содержание законодательного определения назначения деятельности полиции, закреплённого в статье 1 Федерального закона «О полиции». Реализация полицией своей основной функции, для осуществления которой она была создана, является выполнением основной задачи по обеспечению общественной безопасности.

Важно отметить, что иные задачи органов внутренних дел конкретизируются как в основном базовом документе стратегического планирования в области национальной безопасности России, так и в конкретизирующих его концепциях, доктринах и стратегиях.

В данном аспекте важным является определение угроз общественной безопасности, которые своим содержанием представляют совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба общественной безопасности.

Перечень самих угроз находится именно в действующем основном базовом документе стратегического планирования в области

национальной безопасности России, а основные источники данных угроз, которые по своему объему не могут охарактеризовать всю их совокупность, содержались в конкретизирующих их документах. Например, в период с 2013 по 2020 гг. в КОБ РФ 2013 г.

Анализ положений системы документов стратегического планирования, а также федерального законодательства, регламентирующего деятельность МВД России, показывает, что органы внутренних дел противодействуют угрозам общественной безопасности, а именно, преступным посягательствам, направленным против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, в том числе:

- терроризму и экстремистской деятельности;
- деятельности преступных организаций и группировок;
- незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ;
- организации незаконной миграции и торговле людьми;
- коррупции.

Органы внутренних дел должны выявлять и нейтрализовать источники данных угроз, а также в соответствии с их компетенцией применять информационные, правовые и иные меры противодействия. С целью повышения эффективности данных действий принятие решений об их оптимальном использовании должно также основываться на системном анализе исторических событий, прежде всего в борьбе с организованной преступностью [9, с. 136]. С целью успешного противодействия каждому из обозначенных видов угроз недостаточно одиночных действий органов внутренних дел. Необходимо реализовывать государственную политику противодействия по каждому виду обозначенных преступных посягательств, что ставит новые задачи при дальнейшем стратегическом планировании. До недавнего времени, например, миграционная политика отличалась высокой степенью несовершенства, носила фрагментарный характер, не связанный с перспективами социально-экономического развития страны и демографическими процессами [1, с. 24]. В этих условиях МВД России разработало План реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы.

Еще одним самостоятельным направлением в деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности является противодействие коррупции.

Помимо борьбы с угрозами общественной безопасности для органов внутренних дел система документов стратегического планирования обращает внимание на необходимость развития взаимодействия с гражданским обществом, а также повышение доверия граждан к правоохранительной системе, тем самым актуализируя и подчеркивая их значимость. Поэтому важно понимать, что если будет достигнут высокий уровень противодействия преступным посягательствам в государстве при отсутствии эффективных каналов взаимодействия органов внутренних дел с обществом и наличия доверия граждан к ним, то говорить о достижении общественной безопасности как части национальной безопасности РФ невозможно.

Общим направлением обеспечения государственной и общественной безопасности для всех правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел, является повышение эффективности их деятельности. Несомненно, данное направление является многоаспектным, включающим в себя широкий круг действий как практического характера, так и разработки под них актуальных современному дню концепций конкретных действий по его достижению на базе проводимых и перспективных прикладных теоретических исследований.

Этимология слова «повышение» означает процесс увеличения уровня чего-либо. При использовании данного термина всегда будет возникать справедливый вопрос о пределах, до которых необходимо осуществить данное увеличение. В целом вопросы, связанные с повышением эффективного обеспечения отдельных видов национальной безопасности, выходят на первый план в научных дискуссиях [6, с. 27]. Применительно к органам внутренних дел весьма затруднительно «очертить» верхний предел повышения, но вполне возможно распространить практику использования ключевых показателей результативности. Отдельные авторы предлагают установить уровень преступности в качестве основной характеристики состояния национальной безопасности в деятельности органов внутренних дел [3, с. 92]. Данный вопрос, его содержание является дискуссионным, но понимание того, что совершенствование деятельности органов внутренних дел является необходимым для обеспечения национальной безопасности и предусмотренным документами стратегического планирования является важным и значимым.

Заключение

Как уже было отмечено выше, система документов стратегического планирования, в соответствии с федеральным законом

от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» подвергается периодической корректировке, в том числе и содержащиеся в них стратегические национальные приоритеты, их ранжирование, определяются новые угрозы для всех видов безопасности в целом, и для общественной в частности. В этой связи принципиально важно при её осуществлении объективно и точно анализировать, давать оценку как внешним условиям (прежде всего опасностям и угрозам), так и внутреннему состоянию развития государства [8, с. 45].

Вместе с тем в силу природы органов внутренних дел и требований к обеспечению данного вида безопасности значительная часть обозначенных угроз, а, следовательно, и задач по их нейтрализации останется неизменной, что позволяет уже сейчас конкретизировать планирование их выполнения в ведомственных актах. Вместе с тем в современной России

возможна трансформация приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности в сторону ухода от сугубо «оборонительной» позиции, выражающейся в достижении состояния защищенности личности, общества и государства, к обеспечению национальной безопасности через всесторонне экономическое и социальное развитие государства.

В этой связи принципиально важно обеспечить единство системы стратегического планирования и государственного управления, в том числе в единой централизованной системе МВД России, которое не просто повысило бы эффективность деятельности органов внутренних дел, но и способствовало бы построению современного общества и государства, однако мы солидарны с теми авторами [4], которые считают, что без изменения существующего нормативного правового и методического обеспечения сделать это будет весьма затруднительно.

Список источников

1. Бондарева Е. А., Филонова В. В. Правовое регулирование миграционных процессов в современном государстве // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 2 (14). С. 20–28.
2. Бухвальд Е. М., Кольчугина А. В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15, № 3. С. 631–643.
3. Виноградова О. П., Елфимов П. В. Отдельные вопросы понимания категории «общественная безопасность» // Личность, право, государство. 2019. № 1. С. 86–94.
4. Доржиева В. В., Ильина С. А. Оценка состояния содержательной сопряженности документов стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности в рамках целеполагания (на примере стратегии научно-технологического развития Российской Федерации) // Вестник евразийской науки. 2019. Т. 11, № 5. С. 55–67.
5. Костюченко Н. И. Проблемы теории национальной безопасности, связанные с неопределенностью понятия «безопасность» и его места в социальных системах // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2. С. 134–138.
6. Мальцев В. А. Особенности правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности в России и зарубежных странах // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 1 (13). С. 27–35.
7. Назаров В. П., Афиногенов Д. А. Проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте корректировки стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Власть. 2020. Т. 28, № 1. С. 9–19.
8. Назаров В. П., Подберёзкин А. И., Подберёзкина О. А. Необходимость корректировки стратегии национальной безопасности России // Обозреватель-Observer. 2020. № 1. С. 44–52.
9. Тишкин Д. Н. Исторические аспекты российской организованной преступности как фактор повышения эффективности государственной политики по борьбе с ней и обеспечению национальной безопасности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 2 (105). С. 133–137.

References

1. Bondareva E.A., Filonova V.V. Legal regulation of migration processes in the modern state. *Konstitucionalizm i gosudarstvovedenie* [Constitutionalism and State Studies]. 2019;(2):20-28. (In Russ.)
2. Buchwald E.M., Kolchugina A.V. Spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation. *Ekonomika regiona* [Regional Economy]. 2019;15(3):631-643. (In Russ.)
3. Vinogradova O.P., Elfimov P.V. Some issues of understanding the category of “public safety”. *Lichnost', pravo, gosudarstvo* [Personality, Law, State]. 2019;(1):86-94. (In Russ.)

4. Dorzhieva V.V., Ilyina S.A. Assessment of the state of content conjugation of strategic planning documents of socio-economic development and national security in the framework of goal-setting (on the example of the strategy of scientific and technological development of the Russian Federation). *Vestnik evrazijskoj nauki* [Bulletin of Eurasian Science]. 2019;11(5):55-67. (In Russ.)

5. Kostyuchenko N.I. Problems of the theory of national security associated with the uncertainty of the concept of "security" and its place in social systems. *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Krasnodar University of the Russian Interior Ministry]. 2017;(2):134-138. (In Russ.)

6. Maltsev V.A. Features of legal mechanisms to ensure various types of security in Russia and foreign countries. *Konstitucionalizm i gosudarstvovedenie* [Constitutionalism and State Studies]. 2019;(1):27-35. (In Russ.)

7. Nazarov V.P., Afinogenov D.A. Problems of development of the general theory of national security in the context of the adjustment of the national security strategy of the Russian Federation. *Vlast'* [Power]. 2020;28(1):9-19. (In Russ.)

8. Nazarov V.P., Podberyozkin A.I., Podberyozkina O.A. The Need to Adjust Russia's National Security Strategy. *Obozrevatel'-Observer* [Observer]. 2020;(1):44-52. (In Russ.)

9. Tishkin D.N. Historical aspects of Russian organized crime as a factor in improving the effectiveness of state policy to combat it and ensure national security. *Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* [Science and Education: Economy and Economics; Entrepreneurship; Law and Management]. 2019;(2):133-137. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 31.05.2021.
