

На правах рукописи

БАЛАЕВА ДЖАМИЛЯ РАШИДОВНА

**Правовое и организационное обеспечение деятельности
территориальных органов МВД России в системе региональной
безопасности**

Специальность 12.00.11 - судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва - 2019

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Научный
руководитель:**

доктор юридических наук, профессор
Кононов Анатолий Михайлович

**Официальные
оппоненты:**

Залужный Александр Гаврилович

доктор юридических наук, профессор,
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской
Федерации», профессор кафедры правового обеспечения
национальной безопасности

Кардашова Ирина Борисовна

доктор юридических наук, профессор,
Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования «Университет
прокуратуры Российской Федерации», профессор кафедры
основ прокурорской деятельности

Ведущая организация:

Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования «Московский
университет МВД России имени В.Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится 27 июня 2019 г. в 14 час. 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.08, созданного на базе ФГКОУ ВО «Академии управления МВД России», по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, ауд. № 404-406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Академии управления МВД России: <https://a.mvd.rf>.

Автореферат разослан « » апреля 2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 203.002.08
кандидат юридических наук

М.А. Васильева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Определяя в качестве стратегической задачи прорывное развитие России, Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. отметил, что при этом нельзя забывать о надежном обеспечении ее безопасности.

Среди стратегических приоритетов национальной безопасности Российской Федерации, установленных государством целей и мер, направленных на обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу, обеспечение национальной безопасности на региональном уровне занимает важное место. Это подчеркивает необходимость особого внимания к всестороннему развитию субъектов федерации, реализации комплекса принимаемых мер с участием территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, региональных органов власти, органов местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества.

В процесс обеспечения региональной безопасности непосредственно вовлечены органы внутренних дел. Территориальные органы МВД России обеспечивают защиту жизни, здоровья, прав и свобод личности, противодействуют преступности, охраняют общественный порядок на соответствующей территории, опираясь при этом на требования «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», ожидаемые результаты реализации которой включают повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также формирование дополнительных условий для достижения целей государства в области национальной безопасности. В то же время следует иметь в виду, что в указанном правовом акте задачи по обеспечению собственно региональной безопасности, учитывающие интересы регионов, в прямой постановке не обозначены.

Между тем, система обеспечения региональной безопасности, отражающая процессы приведения в соответствие с общенациональными интересами интересов конкретных регионов России, с учетом их специфики и различий в уровне социально-экономического развития требует самого пристального внимания. Общие доходы пяти самых богатых и пяти самых бедных регионов России, как отмечалось на заседании Совета Безопасности России 22 сентября 2016 г., различаются в 43 раза. По данным МВД России в этих же регионах прослеживается довольно характерная ситуация с уровнем реги-

стрируемых преступлений. В отдельных, экономически отстающих субъектах Российской Федерации сохраняются попытки дестабилизации ситуации, продвижения идей сепаратизма, разжигания межнациональной вражды.

В предупреждении и пресечении незаконных действий подобного рода ключевая роль отводится МВД России и его территориальным органам. Положительные результаты этой деятельности уже имеются, чему во многом способствует совершенствование законодательных основ правоохранительной деятельности органов внутренних дел. По вопросам, так или иначе касающимся национальной безопасности, при участии МВД России принято 158 федеральных законов, издано 32 указа и распоряжения Президента Российской Федерации, 140 актов Правительства России. Модернизирована отраслевая нормативная правовая база. Руководителям территориальных органов МВД России на региональном уровне предоставлены широкие полномочия в решении организационно-штатных вопросов. Исключено согласование с центральным аппаратом МВД России структуры и численности ряда подразделений, что позволило более оперативно реагировать на изменения криминальной обстановки, повысить эффективность правоохранительных мер.

Однако если на федеральном уровне проблемы развития правовой составляющей обеспечения национальной безопасности решаются успешно, законодательное закрепление регионального сегмента этой деятельности находится на недостаточном уровне и не отвечает в полной мере требованиям складывающейся ситуации. Механизм взаимодействия региональных и федеральных структур на базе обеспечения приоритета общенациональных интересов нельзя назвать полностью сформированным.

Названные обстоятельства обуславливают актуальность, теоретическую и практическую значимость исследования заявленной проблематики с целью формирования научных представлений, а также выработки практических предложений и рекомендаций, и предопределяют выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы теории обеспечения национальной безопасности давно находятся в центре внимания юридической науки. Значительный вклад в их исследование внесли: Н.Н. Арзамаскин, С.Н. Бабурин, А.В. Возжеников, И.Н. Глебов, С.В. Гуцин, М.И. Дзлиев, И.И. Кузнецов, В.С. Пирумов, А.А. Прохожев, В.П. Сальников, В.В. Серебрянников, С.В. Степашин, А.Д. Урсул и др.

Рассматриваются, как правило, частные проблемы обеспечения национальной безопасности в различных сферах: военной, политической, информационной, экономической и др. При этом достаточно распространены противоречивые точки зрения как на сами проблемы обеспечения национальной

безопасности, так и на пути их решения.

Региональный сегмент обеспечения национальной безопасности затронут в исследованиях Р.Ш. Алханова, О.А. Арина, В.К. Бабаева, В.М. Баранова, В.И. Булавина, П.Г. Белова, Р.Г. Власова, В.Н. Карташова, В.Л. Манилова, В.В. Мамонова, В.М. Пашина, С.А. Потаповой и др.

Вопросы деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности, исследовали А.Г. Елагин, М.И. Еропкин, И.Б. Кардашова, В.С. Комиссаров, А.Ф. Майдыков, Ю.П. Соловей, В.П. Тихий, Г.А. Туманов, В.Ю. Ухов, В.И. Фризко и др.

Вместе с тем, остаются малоисследованными проблемы теоретико-методологического обоснования структурных и функциональных компонентов системы региональной безопасности, а также правового и организационного обеспечения деятельности территориальных органов МВД России в системе обеспечения национальной безопасности на региональном уровне.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в правоохранительном сегменте деятельности, связанной с обеспечением региональной безопасности, в которой существенную роль играют территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации.

Предмет исследования – правовые основы и практика организации деятельности территориальных органов МВД России, направленной на обеспечение региональной безопасности.

Гипотезой исследования является предположение о возможности повышения эффективности обеспечения национальной безопасности на уровне субъектов Российской Федерации путем совершенствования правового регулирования и организационного обеспечения деятельности территориальных органов МВД России, развития их взаимодействия с территориальными органами иных федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и другими субъектами системы обеспечения региональной безопасности.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе комплексного анализа научных и практических материалов, посвященных проблемам региональной безопасности, обосновать направления совершенствования правового регулирования и организационного обеспечения деятельности территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности, выработать научно обоснованные предложения и рекомендации.

Сформулированная цель предопределила решение следующих **задач**:

– основываясь на результатах изучения теоретических и правовых источников, *раскрыть* понятие и сущностные характеристики деятельности по

обеспечению региональной безопасности в Российской Федерации;

– на основе систематизации и анализа собранных эмпирических материалов *определить* роль и место территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности;

– с учетом исследования правовой природы функционирования территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности *выявить* характерные особенности, присущие правовой регламентации данного направления правоохранительной деятельности;

– *осуществить поиск* путей совершенствования правовой базы деятельности территориальных органов МВД России, выступающих в качестве субъекта обеспечения региональной безопасности;

– *разработать* теоретическую модель организационного механизма функционирования территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности и предложения по его совершенствованию;

– *подготовить* проект нормативного правового акта по совершенствованию взаимодействия территориальных органов МВД России с иными субъектами обеспечения региональной безопасности.

Методология и методы исследования. В качестве методологической основы исследования использовались: диалектический метод научного познания, позволяющий изучить комплекс общественных явлений и процессов в их историческом развитии и во взаимосвязи, взаимообусловленности с точки зрения связи теории и практики, истории и современности, а также комплексный подход к рассматриваемым проблемам.

В целях обеспечения достоверности и полноты исследования автором применялись общетеоретические и специальные методы научного познания (анализ, синтез, дедукция, индукция, абстрагирование, аналогия, наблюдение, измерение, моделирование, описание, сравнение), статистический, социологический, историко-правовой, системно-структурный, давший возможность определить особенности взаимодействия и организации деятельности субъектов обеспечения региональной безопасности, логико-юридический методы. Использовался метод сравнительно-правового анализа отечественного и зарубежного законодательства, затрагивающего рассматриваемую сферу деятельности.

Теоретической основой исследования послужили исследования отечественных и зарубежных ученых в области правоохранительной деятельности, теории государства и права и других отраслей научного познания: Г.В. Атаманчука, В.Е. Афанасьева, В.З. Веселого, С.Е. Вицина, А.Г. Залужного, А.П. Ипакяна, И.Б. Кардашовой, А.М. Кононова,

Ю.А.Тихомирова, В.Д. Малкова, А.Х. Миндагулова, А.А. Прохожева, Е.Ф. Яськова и других авторов, чьи выводы были использованы диссертантом для формирования мнения относительно правовой природы исследуемого направления деятельности органов внутренних дел.

Нормативную основу исследования образуют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, межведомственные и иные подзаконные правовые акты, нормы международного и зарубежного законодательства, законы и иные нормативные правовые акты региональных органов государственной власти.

Эмпирическую базу исследования составили:

– статистические данные ГИАЦ МВД России за 2012–2018 гг., включающие в себя показатели состояния преступности, данные материалов коллегий и оперативных совещаний МВД России;

– результаты социологического опроса 386 руководителей и сотрудников территориальных органов МВД России на региональном уровне, проведенного диссертантом в период с октября 2015 г. по сентябрь 2017 г.;

– предложения, поступившие в 2015–2017 гг. в АИПС «Мониторинг правоприменения» из территориальных органов МВД России на региональном уровне, в части, касающейся предмета настоящего исследования;

– результаты ранее выполненных другими авторами анализов законодательных и иных нормативных актов федерального и регионального уровня, аналитических обзоров, иных официальных документов по вопросам исследуемой проблематики;

– систематизированные наблюдения автора в период прохождения службы в МВД по Кабардино-Балкарской Республике.

Научная новизна исследования определяется ее актуальностью, недостаточной теоретической проработкой проблем функционирования территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности. В диссертации предпринята попытка теоретического обоснования модели правового и организационного обеспечения этой деятельности, в результате чего получены обладающие научной новизной результаты:

– даны авторские определения: «региональная безопасность», «система обеспечения региональной безопасности»; «деятельность территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности»;

– на основе исследования правовых и организационных основ региональной безопасности предложена авторская классификация субъектов ее обеспечения, включая территориальные органы МВД России;

– в рамках совершенствования правовых основ национальной безопасности внесено предложение о корреляции документов стратегического планирования, в части взаимоувязывания положений Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, разработан проект Концепции деятельности территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности;

– сформулированы предложения по совершенствованию организационно-структурного построения территориальных органов МВД России – созданию, не выходя за пределы имеющихся лимитов штатной численности, специализированных подразделений, призванных выполнять функцию организации взаимодействия с иными субъектами обеспечения региональной безопасности по широкому кругу правоохранительных вопросов;

– разработан проект Типового соглашения о взаимодействии территориального органа МВД России с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере обеспечения региональной безопасности.

Указанные и другие элементы научной новизны позволяют сделать вывод, что диссертационное исследование вносит определенный вклад в теорию правоохранительной деятельности. Исследованы правовые и организационные основы национальной безопасности, определены приоритетные направления стратегии ее обеспечения в субъектах Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Авторские определения понятий:

региональная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, позволяющее, применительно к конкретному региону России, обеспечить реализацию конституционных прав и свобод граждан, их достойные уровень и качество жизни, а также устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации;

система обеспечения региональной безопасности – территориальный компонент общегосударственной системы национальной безопасности, который представляет собой совокупность скоординированных и взаимосвязанных мер правового, организационного, ресурсного, информационного, технического и иного характера, осуществляемых с учетом особенностей региона органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными институтами гражданского общества на основе взаимодействия и сотрудничества.

2. Субъектный состав системы обеспечения региональной безопасности включает: а) органы государственной власти субъекта Российской Федерации общей компетенции, наделенные полномочиями правового регулирования деятельности подчиненных структур; б) органы межотраслевой компетенции, осуществляющие координацию деятельности региональных подразделений правоохранительных органов различной отраслевой компетенции и институтов гражданского общества; в) органы государственной власти отраслевой компетенции, реализующие правоохранительную политику и осуществляющие организационные функции в отношении подчиненных им территориальных структур; г) органы государственной власти специальной компетенции, осуществляющие отдельные функции (организационные, регулятивные, распорядительные, разрешительные, контрольные и иные) в закрепленной за ними региональным законодательством области обеспечения безопасности.

3. Многоаспектность деятельности по обеспечению региональной безопасности и множественность субъектов ее обеспечения обуславливают необходимость взаимоувязывания документов стратегического планирования в Российской Федерации в части учета потребностей противодействия возможным угрозам безопасности на региональном уровне и функционирования эффективного механизма системы обеспечения региональной безопасности.

В этих целях предлагается: а) дополнить «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» положениями, предусматривающими, наряду с мерами социально-экономического развития регионов, меры, позволяющие поддерживать функционирование системы региональной безопасности на высоком уровне, а также обеспечить внесение корректив в Стратегию социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; б) включить в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации специальный раздел, содержащий научно обоснованные критерии обеспечения безопасности на региональном уровне, предусматривающий разработку с позиций системного подхода конкретных региональных стратегий обеспечения безопасности.

4. Деятельность территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности заключается в выработке в рамках установленной компетенции мер правового, организационного, ресурсного, информационного, технического и иного характера, направленных на противодействие преступлениям и иным правонарушениям, создающим угрозу национальной безопасности в целом и ее региональному сегменту в частности, и их реализации во взаимодействии с территориальными органами феде-

ральных органов исполнительной власти, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества.

5. Совершенствование правовой регламентации деятельности органов внутренних дел по обеспечению региональной безопасности предполагает внесение изменений в Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, направленных на приведение их правоохранных полномочий в соответствие со складывающейся обстановкой в субъектах Российской Федерации, с изменениями в структуре угроз национальной безопасности, что позволит повысить эффективность взаимодействия с иными субъектами обеспечения региональной безопасности, участвующими в противодействии наиболее опасным видам преступной деятельности – экстремизму, терроризму, организованной преступности, незаконному обороту наркотиков, коррупции.

6. Теоретическая модель организационного механизма регионального сегмента функционирования органов внутренних дел в системе обеспечения национальной безопасности, разработанная диссертантом в виде Концепции деятельности территориальных органов МВД России по субъекту Российской Федерации по обеспечению региональной безопасности на основе сотрудничества с иными органами государственной власти и институтами гражданского общества, позволяющей получить правоохранный эффект.

7. Авторский проект Типового соглашения о взаимодействии территориального органа МВД России на региональном уровне с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и иными субъектами системы обеспечения региональной безопасности, предполагающий: нормативное закрепление целей, совместно решаемых задач, направлений деятельности, способов, форм, субъектов организации взаимодействия, создание единого информационного пространства, совместное планирование и осуществление комплекса мероприятий по обеспечению региональной безопасности.

Теоретическая и практическая значимость исследования непосредственно связана с элементами его научной новизны. Сформулированные теоретические положения, предложенные выводы будут способствовать развитию концептуального подхода к пониманию деятельности территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности, уточнению категориально-понятийного аппарата исследуемой сферы деятельности.

Диссертация содержит ряд теоретических положений и выводов, обобщающих и дополняющих научные знания о сущности деятельности территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности и

способствует ее дальнейшей научной разработке. Теоретические положения диссертационного исследования послужат основой и содержанием для подготовки учебных изданий.

Прикладное значение материалов настоящего диссертационного исследования определяется совокупностью выводов, предложений, рекомендаций по совершенствованию деятельности территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности. В частности, результаты исследования могут быть использованы: в нормотворческой деятельности, направленной на совершенствование правового регулирования участия территориальных органов МВД России в обеспечении региональной безопасности; в практической деятельности территориальных органов МВД России при организации взаимодействия с иными субъектами системы обеспечения региональной безопасности; в научно-исследовательской деятельности при проведении дальнейших исследований правового и организационного обеспечения деятельности территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности; в образовательном процессе образовательных организаций МВД России при преподавании учебных дисциплин.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность полученных результатов базируется на использовании научной логики, обширной информационной базы, комплексного характера исследования, в том числе изучения теоретических положений отечественных и зарубежных ученых, а также на анализе законодательных и иных нормативных правовых актов, статистических данных МВД России.

Диссертация подготовлена на кафедре организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений Академии управления МВД России. Основные выводы и предложения автора докладывались им на семи научных конференциях: научно-практической конференции «Актуальные проблемы применения программно-целевого метода управления в деятельности территориальных органов МВД России», (Москва, 19 мая 2016 г.); XXV Всероссийской конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов» (Москва, 7 июня 2016 г.); XVIII Международной научно-практической конференции «Экстремальные ситуации, конфликты, социальное согласие» (Москва, 24 ноября 2016 г.); XXVI Всероссийской научной конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов» (Москва, 7 июня 2017 г.); XIX Международной научно-практической конференции «Экстремальные ситуации, конфликты, социальное согласие» (Москва, 23 ноября 2017 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охра-

ны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Москва, 7 декабря 2017 г.); Международной научно-практической конференции «Летняя школа молодых ученых – 2018» (Москва, 28–31 мая 2018 г.).

Отдельные предложения, освещенные в диссертации, внедрены в практическую деятельность Главного управления МВД России по Московской области и Министерства внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике, а также используются в образовательном процессе Академии управления МВД России и Академии ФСИН России, что подтверждено соответствующими актами внедрения материалов диссертационного исследования.

Основные результаты исследования нашли отражение в двенадцати опубликованных научных статьях автора, общим объемом 3,82 п.л., в том числе, в пяти публикациях в рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации изданиях, включенных в Перечень рецензируемых журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автором обоснована актуальность темы исследования, выяснена степень ее разработанности, определены объект, предмет, гипотеза, цель и задачи исследования, рассмотрены методологические и нормативные основы, научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, показаны теоретическая и практическая значимость, приведены сведения об обоснованности и достоверности, апробации и внедрении результатов диссертации.

В **первой главе** – *«Теоретические и правовые основы участия территориальных органов МВД России в обеспечении региональной безопасности»* – исследуется понятийный аппарат и сущность региональной безопасности, рассмотрены субъекты ее обеспечения, изучены правовые и организационные основы участия в ее обеспечении органов внутренних дел.

В **первом параграфе** главы – *«Понятие и сущность обеспечения региональной безопасности»* – предпринята попытка определить сущностные характеристики региональной безопасности, обозначить основные параметры механизма ее обеспечения. Сформулированы авторские определения: «региональная безопасность», «обеспечение региональной безопасности», «система обеспечения региональной безопасности».

На основе анализа законодательства, данных, полученных эмпириче-

ским путем, и примеров из практики правоохранительной деятельности органов внутренних дел, автор выявляет скрытые коллизии, правовые пробелы и противоречия, затрудняющие участие территориальных органов МВД России в обеспечении региональной безопасности. Отмечено, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, как и в других документах стратегического планирования, вопросы обеспечения региональной безопасности отражения не нашли, следовательно, пока не сформирована прочная нормативная правовая база этой деятельности. Не определены роль и место в системе обеспечения региональной безопасности и органов внутренних дел – важнейшего элемента правоохранительной системы государства.

С учетом многоаспектности деятельности по обеспечению региональной безопасности и множественности субъектов ее обеспечения автор приходит к выводу о необходимости взаимоувязывания документов стратегического планирования в Российской Федерации в части учета потребностей противодействия возможным угрозам безопасности на региональном уровне и функционирования эффективного механизма системы обеспечения региональной безопасности. В этих целях предлагается дополнить Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года положениями, предусматривающими наряду с мерами социально-экономического развития регионов, меры, позволяющие поддерживать функционирование системы региональной безопасности на высоком уровне, а также обеспечить внесение соответствующих корректив в Стратегию социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Высказывается предположение о целесообразности включения в государственные документы, которые определяют Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, раздела, раскрывающего сущность региональной безопасности, называющего основные направления деятельности по ее обеспечению, определяющего перечень ее субъектов, их основные полномочия и потенциал, исходя из потребностей региональной безопасности. На основе сравнительно-правового анализа, статистических данных и исследования материалов научных публикаций диссертантом предпринята попытка сформулировать необходимые требования к структуре и содержанию данного документа, тем самым, высказать свое мнение об основных параметрах теоретической модели системы обеспечения региональной безопасности.

Диссертант приходит к выводу, что система обеспечения региональной безопасности является неотъемлемой составляющей общегосударственной системы национальной безопасности. Этой точки зрения придерживаются и 74,6 % опрошенных автором сотрудников органов внутренних дел, представителей региональных органов государственной власти общей компетенции

и органов местного самоуправления.

Далее называются характерные особенности системы обеспечения региональной безопасности, которые, несмотря на их общие черты, дифференцируются в каждом конкретном случае, учитывая социально-экономическое, природно-географическое, этно-демографическое и иное своеобразие регионов России. Подчеркивается, что некоторые региональные особенности и характеристики оперативной обстановки, являются факторами потенциальных угроз национальной безопасности страны, игнорирование которых или если не уделять им достаточного внимания – таит в себе опасность распространения терроризма, экстремизма, религиозной нетерпимости, что неоднократно подтверждено мировой практикой государственного строительства и развития регионов и страны в целом. Эти же факторы влияют как на организационную структуру рассматриваемой системы, так и на содержательную сторону деятельности (правоохранительные функции) органов правопорядка, участвующих в обеспечении региональной безопасности.

Аргументируя свои выводы и предположения результатами анализа нормативной правовой базы и примеров из правоохранительной практики органов внутренних дел, диссертант полагает возможным рассматривать в качестве одного из принципов обеспечения региональной безопасности, помимо изложенных в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», принцип учета вышеназванных особенностей регионов Российской Федерации. Это, по мнению автора, позволит более предметно определить субъектный состав участников обеспечения региональной безопасности, их структуру и содержание деятельности.

Второй параграф главы – «*Субъекты обеспечения региональной безопасности*» – посвящен определению роли и места в системе региональной безопасности территориальных органов МВД России, взаимодействующих в ходе ее обеспечения с иными субъектами правоохраны, региональными органами государственной власти общей компетенции, органами местного самоуправления, организациями и общественностью.

Обосновывается тезис о том, что система обеспечения региональной безопасности имеет комплексный характер, а ее институциональная составляющая представлена такими субъектами, как территориальные структуры федеральных органов государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, профессиональные структуры, организации, физические лица. При этом обеспечение региональной безопасности предполагает четкое разграничение между полномочиями государственных структур, относящихся к различным ветвям и уровням власти и полномочиями муници-

пальных властей, решающих вопросы местного значения.

Высказывается предположение, что подходы к обеспечению региональной безопасности могут быть унифицированы в рамках реализации соответствующей концепции, положения которой позволят синхронизировать усилия федеральных органов исполнительной власти в лице органов внутренних дел, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественности, граждан и организаций в области обеспечения региональной безопасности. На основе сравнительно-правового анализа делается вывод, что стратегию обеспечения региональной безопасности в каждом конкретном субъекте федерации следует выстраивать по аналогии с существующей системой обеспечения национальной безопасности с поправкой на региональные особенности. Концептуальный документ, кроме определения системы региональной безопасности, может включать в себя структурную модель обеспечивающих ее сил, примерный перечень полномочий субъектов обеспечения безопасности, включая территориальные органы МВД России регионального и районного уровней.

В качестве программного документа, позволяющего сформировать (актуализировать) правовую базу, регламентирующую деятельность территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности, в том числе в части разработки проектов региональных программ правоохранительной направленности, предлагается авторский вариант Концепции деятельности территориальных органов МВД России по субъекту Российской Федерации в системе обеспечения региональной безопасности.

В третьем параграфе главы – «Правовые основы функционирования территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности» – на основе исследования нормативной правовой базы деятельности органов внутренних дел выявлены характерные особенности и ряд недостатков правовой регламентации деятельности территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности.

Подчеркивается, что в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти, отсутствуют их четко сформулированное место и роль как в системе обеспечения национальной безопасности, так и в системе обеспечения региональной безопасности. Обращено внимание на закреплённый в статусных документах Министерства внутренних дел Российской Федерации широкий спектр правоохранительных функций, ориентированных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение интересов регионов. Замечено, что все они, однако, практически полностью совпадают с функциями территориальных органов МВД России, относящимися к сфере обеспечения региональ-

ной безопасности. На первый взгляд, обеспечение реализации конституционных прав и свобод граждан, общественной безопасности; участие в обеспечении социальной стабильности в субъектах Российской Федерации и экономической безопасности; противодействие коррупции; участие в поддержании необходимого уровня экологической безопасности на соответствующих территориях; участие в противодействии терроризму и экстремистским проявлениям и т.п. территориальные органы МВД России призваны реализовывать в интересах как общенациональной, так и региональной безопасности. Но при этом отсутствуют ссылки на необходимость учета региональных особенностей, что может повлечь нивелирование подходов к организации правоохранительной деятельности и вызвать недовольство у населения.

Развивается тезис о том, что восполнение данного правового пробела возможно за счет издания обязательных для исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти законодательных и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, посвященных вопросам обеспечения региональной безопасности. Они призваны регулировать правоотношения, которые остались вне поля зрения федерального законодателя, и учитывать специфику каждого конкретного региона страны. Высказывается предположение, что особое внимание в этих правовых актах следует уделять координации, взаимодействию и сотрудничеству органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по вопросам обеспечения региональной безопасности.

С учетом анализа ряда нормативных правовых актов, утверждающих положения о территориальных органах МВД России на региональном уровне, заострено внимание на том, что они в основном идентичны по своему содержанию. Отмечено, что, хотя ведомственная правовая база, регламентирующая порядок оценки деятельности территориальных органов, предусматривает учет особенностей оперативной обстановки и ее изменений, складывающихся в регионах России, параметры заложенных в оценочную базу критериев, отражающих региональную специфику оперативной обстановки, ограничены. Они настолько заужены, что это не позволяет иметь представление о реальном состоянии обстановки и, соответственно, принимать своевременные и исчерпывающие правоохранительные меры.

В этих целях предлагается внести соответствующие изменения в Типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации, утвержденное Указом Президента от 21 декабря 2016 г. № 699, которые позволят привести полномочия органов внутренних дел на региональном уровне в соответствие со складывающейся обстановкой в

субъектах страны, с изменениями в структуре угроз безопасности. По мнению автора, это позволит повысить эффективность взаимодействия с иными субъектами обеспечения региональной безопасности, участвующими в противодействии наиболее опасным видам преступной деятельности.

Указанный подход реализован также в Типовом положении об отделах по обеспечению безопасности крупных международных спортивных мероприятий и в нормативных правовых актах, отражающих специфику деятельности территориальных органов МВД России регионов Северо-Кавказского и Южного федеральных округов при возникновении кризисных ситуаций. Но и там критерии оценки результатов деятельности названных организационных структур четко не определены, а предложенная система их ранжирования не вносит ясности в проблему выбора первоочередных, приоритетных, а иногда и экстренных мер, направленных на обеспечение региональной безопасности.

Приводятся результаты проведенного автором социологического опроса, в ходе которого 91,2 % респондентов из числа лиц руководящего состава органов внутренних дел высказались за необходимость учета при определении организационной структуры и полномочий территориальных органов МВД России на региональном уровне особенностей оперативной обстановки. С их учетом, а также с опорой на статистические данные, характеризующие ее состояние в соответствующих субъектах Российской Федерации, делается вывод, что правовое регулирование локальных сегментов деятельности органов внутренних дел должно отвечать требованиям обеспечения региональной безопасности с одновременным соблюдением общенациональных интересов. Но при этом необходима глубокая научная проработка, апробация и последующее внедрение в практику комплекса направленных на достижение социально одобряемого уровня региональной безопасности правоохранительных мер, осуществляемых территориальными органами МВД России.

В качестве одной из таких мер диссертант называет не только разработку Концепции деятельности территориальных органов МВД России по субъекту Российской Федерации в системе обеспечения региональной безопасности, но и формирование организационно-правового механизма ее реализации, позволяющего получать должный правоохранительный эффект.

Вторая глава – «Совершенствование правовой регламентации и организационных условий деятельности территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности» – посвящена формированию теоретической модели организационно-правового механизма функционирования системы обеспечения региональной безопасности, правоохранительной роли территориальных органов МВД России в данной сфере, выстраиванию алгоритма их взаимодействия и сотрудничества с иными

субъектами обеспечения региональной безопасности.

В первом параграфе главы – «Основные направления оптимизации правовой регламентации деятельности территориальных органов МВД России по обеспечению региональной безопасности» – на основе выявленных автором и проиллюстрированных в первой главе диссертации скрытых коллизий и противоречий правовой базы, регламентирующей различные составляющие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе на региональном уровне, вносятся предложения по их устранению.

Проведенный диссертантом сравнительно-правовой анализ и исследование статистических данных, характеризующих состояние правопорядка в ряде регионов Северного Кавказа, позволил обосновать необходимость дальнейшей оптимизации и актуализации правовой регламентации деятельности территориальных органов МВД России по обеспечению региональной безопасности. С учетом исследования организационно-структурных изменений, сопровождающих процесс реформирования органов исполнительной власти и анализа данных, характеризующих оперативную обстановку в «проблемных» регионах, делается акцент на необходимости эффективного реагирования на уже имеющиеся и появляющиеся угрозы национальной безопасности.

Предпринята попытка предложить перечень первоочередных мер правового характера, создающих основы механизма противодействия территориальными органами МВД России наиболее опасным видам преступной деятельности: терроризму, экстремизму, организованной преступности, незаконному обороту наркотиков, коррупции, с учетом наделения системы МВД России новыми правоохранительными функциями и полномочиями, а также необходимостью выстраивания отвечающих реалиям схем взаимодействия.

Определены основные параметры правовой составляющей теоретической модели системы обеспечения региональной безопасности, предусматривающей закрепление обязанности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления оказывать всестороннее содействие территориальным органам МВД России в обеспечении общественной безопасности, противодействии незаконной миграции, незаконному обороту наркотиков, иным видам противоправного поведения, создающим угрозу национальной безопасности на региональном уровне.

Предлагаются пути решения освещенной автором в первой главе диссертации проблемы исключения избыточных, порой – несвойственных территориальным органам МВД России функций, передачи их другим органам власти либо их совместной реализации. Делается вывод, что, поскольку структурные изменения в системе органов исполнительной власти Российской Федерации позволяют говорить о выстраивании отношений региональ-

ных властей и органов местного самоуправления с правоохранительными органами на принципиально новой основе, систему обеспечения региональной безопасности целесообразно основывать на принципах взаимодействия и сотрудничества, закрепленных в Федеральном законе «О полиции».

Развивается ранее выдвинутый автором тезис о необходимости расширения перечня полномочий территориальных органов МВД России на региональном уровне в части разработки на основе анализа и прогноза обстановки в сфере обеспечения региональной безопасности и принятия совместно с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации мер межведомственной координации деятельности правоохранительных субъектов по обеспечению общественной безопасности на региональном уровне.

Как полагает автор, с целью определения и правового закрепления сущности, содержания региональной безопасности, субъектов ее обеспечения, доказываемая необходимость включения в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации специального раздела, содержащего научно обоснованные критерии обеспечения безопасности на региональном уровне, предусматривающего разработку с позиций системного подхода конкретных региональных стратегий обеспечения безопасности, с определением их составляющих, структуры и полномочий субъектов.

Во *втором параграфе* главы – «*Организационный механизм функционирования территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности и основные направления его совершенствования*» – сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию организационных условий функционирования территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности.

Отмечено, что организационная структура и полномочия территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации должны выстраиваться не шаблонно, а с учетом стратегических целей и задач обеспечения регионального сегмента национальной безопасности. Это требует сбора и анализа информации об определяющих региональную стратегию: а) негативных факторах, влияющих на состояние региональной безопасности; б) созданных и формируемых организационных условиях взаимодействия в правоохранительной сфере; в) системы обеспечения готовности к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств (внесения дополнений и изменений в специальные планы, определяющие порядок подготовки личного состава, организацию и тактику их действий в особых условиях); г) системы информирования населения о фактах и негативных последствиях посягательств на объекты региональной безопасности, а также принимаемых мерах по привлечению правонарушителей к ответственности и др.

С опорой на конкретные примеры из правоохранительной практики территориальных органов МВД России выводится тезис о том, что изменения обстановки, влияющие на общественную безопасность, и создающие препятствия успешному функционированию региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления требуют адекватного реагирования в форме: а) оперативного изменения нормативной правовой базы, предполагающей декомпозицию правоохранительных стратегий и специализацию соответствующих функций; б) организационно-штатных корректировок, создания новых специализированных структурных подразделений территориальных органов МВД России, необходимых для решения возникших или прогнозируемых задач в сфере обеспечения региональной безопасности.

Обоснована необходимость создания в рассматриваемых условиях программно-целевых организационных структур и реализации государственных и региональных программ правоохранительной и антикриминальной направленности. В качестве положительного примера приводится работа Временной оперативной группировки органов и подразделений МВД России, входящей в состав Объединенной группировки войск (сил) на территории субъектов СКФО России. Другими примерами создания программно-целевых структур, обеспечившего необходимый правоохранительный эффект, названы: Центр «Олимпиада-2014» МВД России, а также созданные для обеспечения безопасности крупных международных спортивных мероприятий отделы территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Вместе с тем отмечено, что выстраивание оптимальной модели организационно-структурного построения территориальных органов МВД России на региональном уровне, определение их места в системе обеспечения национальной безопасности, поиск критериев оценки эффективности их функционирования затруднены как отсутствием их законодательного закрепления на федеральном уровне, так и «дефицитом» научно-обоснованных концептуальных подходов к решению данных проблем. Отнесение лишь к компетенции МВД России вопросов формирования оптимальной структуры территориальных органов МВД России, призванной удовлетворять интересы обеспечения региональной безопасности, сомнительно. Поэтому требуется дальнейшая глубокая научная проработка указанных проблем, включая вопросы совершенствования межведомственного взаимодействия и сотрудничества.

В *третьем параграфе* главы – «*Совершенствование взаимодействия территориальных органов МВД России с иными субъектами обеспечения региональной безопасности*» – рассматриваются вопросы выстраивания правоотношений между участниками обеспечения региональной безопасности и формирования организационного механизма их взаимодействия.

В качестве варианта оптимизации правовой основы взаимодействия в сфере обеспечения национальной безопасности, наряду с совершенствованием федерального и регионального законодательства, предлагается разработка межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов, учитывающих региональные особенности, с чем согласились 78,1 % респондентов.

Обоснована целесообразность внесения изменений в структуру территориального органа МВД России на региональном уровне: взамен отделения штаба обеспечения участия в деятельности антитеррористических комиссий и оперативных штабов предлагается включить отделение организации взаимодействия органов внутренних дел с субъектами обеспечения региональной безопасности (с этим мнением согласились 71,3 % опрошенных).

Как полагает автор, к функциям названных вновь созданных подразделений целесообразно отнести: а) организацию взаимодействия и координации действий территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации в рамках участия в деятельности органов обеспечения региональной безопасности межотраслевой (комиссии по противодействию экстремизму, антикоррупционной комиссии, антинаркотической комиссии, антитеррористических комиссий, оперативных штабов (образованных для планирования и управления контртеррористическими операциями), комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций) и специальной компетенции (советы безопасности, комитеты, главные управления и управления региональной безопасности комитеты по обеспечению безопасности жизнедеятельности, комитеты по обеспечению жизнедеятельности и безопасности населения, по вопросам безопасности и правопорядка и т.п.); б) мониторинг оперативной обстановки на территории субъекта федерации, а также обмен информацией с заинтересованными органами государственной власти и органами местного самоуправления; в) организационно-методическое обеспечение по вопросам взаимодействия. Предлагаемый вариант организационной структуры, полагает автор, позволит более полно обеспечить разносторонние аспекты исследуемого взаимодействия и повысить его результативность.

В качестве другого направления организации межведомственного взаимодействия в сфере обеспечения региональной безопасности называется консолидированное соглашение между ее субъектами, разделы которого могут определять цели, задачи, направления, формы, методы и порядок взаимодействия (сотрудничества) территориального органа МВД России на региональном уровне с территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями. Помимо упорядочения взаимодействия различных субъектов

обеспечения региональной безопасности, практическое применение рассматриваемого подхода, может стимулировать дальнейшее совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются обобщения и выводы, излагаются перспективы дальнейшего научного поиска, предложения, обогащающие теорию и практику рассматриваемой деятельности, а также рекомендации по совершенствованию законодательства Российской Федерации и практики его применения, которые, кроме тех, что содержатся в положениях, выносимых на защиту, и выводах по тексту диссертации, главным образом, сводятся к тому, что деятельность территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности должна опираться на прочную правовую основу, предполагающую приведение их полномочий в соответствие с объективно складывающейся обстановкой и изменениями в структуре угроз безопасности, что также позволит организовывать их эффективное взаимодействие с иными субъектами обеспечения безопасности. Требуется дальнейшие научные исследования в интересах совершенствования правовых и организационных основ обеспечения органами внутренних дел региональной безопасности.

В приложение диссертации помещен анализ данных социологического опроса сотрудников органов внутренних дел по проблемам правового и организационного обеспечения деятельности территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности, а также авторские проекты Концепции деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне в системе региональной безопасности и типовых соглашений о взаимодействии в сфере обеспечения региональной безопасности территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и иными субъектами обеспечения региональной безопасности.

Основные положения диссертационного исследования отражены в двенадцати научных публикациях, общим объемом 3,82 п.л.

Статьи в рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации изданиях, включенных в Перечень рецензируемых журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

1. *Балаева Д.Р.* Территориальные органы МВД России в системе обеспечения региональной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 135–138. – 0,41 п.л.

2. Балаева Д.Р. К вопросу о субъектах обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 214–217. – 0,45 п.л.

3. Балаева Д.Р. Вопросы обеспечения общественной безопасности в государственной региональной политике / А.М. Кононов, Д.Р. Балаева // Научный портал МВД России. 2017. № 4 (40). С. 132–136. – 0,41 п.л.

4. Балаева Д.Р. Некоторые теоретические и организационные положения по совершенствованию взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне с субъектами обеспечения региональной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 77–81. – 0,45 п.л.

5. Балаева Д.Р. О некоторых особенностях взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне с иными субъектами обеспечения региональной безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. С. 179–183. – 0,45 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

6. Балаева Д.Р. О некоторых подходах к определению обеспечения региональной безопасности как самостоятельной подсистемы обеспечения национальной безопасности: Сборник материалов научно-практической конференции «Актуальные проблемы применения программно-целевого метода управления в деятельности территориальных органов МВД России». М.: «Спутник +», 2016. С. 6–8. – 0,18 п.л.

7. Балаева Д.Р. Правовые и организационные аспекты участия территориальных органов МВД России в обеспечении региональной безопасности: Сб. материалов XVIII Международной научно-практической конференции «Экстремальные ситуации, конфликты, социальное согласие». М.: Академия управления МВД России. 2016. С. 51–53. – 0,16 п.л.

8. Балаева Д.Р. Использование информационных технологий в системе управления органами внутренних дел МВД России по предупреждению преступлений экономической направленности / П.П. Зубатый, Д.Р. Балаева: Сб. трудов XXV Всероссийской конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов». М.: Академия управления МВД России. 2016. С. 91–94. – 0,21 п.л.

9. Балаева Д.Р. О некоторых вопросах обеспечения взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне с иными субъектами в сфере противодействия терроризму / Д.Р. Балаева, А.А. Ахмадов, А.М. Евлоев, А.В. Снеговой: Сб. трудов XXVI Всероссийской научной конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов». М.: Академия управления МВД России. 2017. С. 134–

136. – 0,16 п.л.

10. *Балаева Д.Р.* Правовые аспекты взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне с иными субъектами обеспечения региональной безопасности: Сб. статей XIX Международной научно-практической конференции «Экстремальные ситуации, конфликты, социальное согласие». М.: Академия управления МВД России. 2018. С. 45–47. – 0,16 п.л.

11. *Балаева Д.Р.* Особенности административно-правового регулирования в сфере региональной безопасности ОВД: Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности». М.: Академия управления МВД России. 2018. С. 23–31. – 0,37 п.л.

12. *Балаева Д.Р.* О некоторых вопросах правового регулирования деятельности территориальных органов МВД России в системе обеспечения региональной безопасности: Сб. материалов Международной научно-практической конференции «Летняя школа молодых ученых – 2018». М.: Академия управления МВД России. 2018. С. 63–70. – 0,41 п.л.

Балаева Джамиля Рашидовна

**ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ
В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать: __. __. 2019 г. Формат 60x84 1/16

Объем 1,1 усл. п. л.

Тираж: 100 экз. Заказ № _____

Отпечатано в отделении полиграфической оперативной печати
РИО Академии управления МВД России
125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8