

Национальная безопасность / nota bene

Правильная ссылка на статью:

Ротко А.Г. Институционализация негосударственной системы обеспечения общественной безопасности в контексте современных вызовов национальной безопасности Российской Федерации // Национальная безопасность / nota bene. 2025. № 3. DOI: 10.7256/2454-0668.2025.3.74732 EDN: ZOHOOS URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=74732

Институционализация негосударственной системы обеспечения общественной безопасности в контексте современных вызовов национальной безопасности Российской Федерации

Ротко Андрей Геннадьевич

Магистр; Институт проблем безопасности; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

109012, Россия, г. Москва, Таганский р-н, Славянская пл., д. 4 стр. 2

✉ agrotko@edu.hse.ru



[Статья из рубрики "Правовое обеспечение национальной безопасности"](#)

DOI:

10.7256/2454-0668.2025.3.74732

EDN:

ZOHOOS

Дата направления статьи в редакцию:

03-06-2025

Дата публикации:

10-06-2025

Аннотация: Предметом исследования является правовое и институциональное регулирование деятельности негосударственных субъектов, участвующих в обеспечении общественной безопасности в Российской Федерации. Автор уделяет внимание вопросам взаимодействия между государственными органами и негосударственными актами в контексте современных вызовов национальной безопасности, включая такие угрозы, как терроризм, экстремизм, киберугрозы и иные факторы риска. Рассмотрены ключевые аспекты функционирования негосударственной системы обеспечения общественной безопасности, включая проблемы законодательной и нормативной базы, препятствующие эффективной интеграции негосударственных акторов в общую систему

обеспечения безопасности. Особое внимание уделяется анализу институциональных механизмов взаимодействия государственных и негосударственных субъектов, вопросам лицензирования, ответственности и правоприменительной практики. Автор также рассматривает вопросы адаптации зарубежного опыта, что позволяет выявить сильные и слабые стороны отечественного регулирования и обосновать необходимость его совершенствования. Исследование направлено на формирование системного понимания роли негосударственных субъектов в современных условиях и выработку рекомендаций для развития законодательства и повышения эффективности взаимодействия между государственными органами и негосударственными акторами. В исследовании используются методы формально-юридического, сравнительно-правового и институционального анализа. Применяется анализ нормативно-правовых актов Российской Федерации и зарубежных источников, способствующих развитию теории и практики институционализации негосударственной системы обеспечения общественной безопасности. Дополнительно применялись инструменты искусственного интеллекта ChatGPT (OpenAI, 2023), для редактирования текста аннотации. Новизна исследования заключается в разработке системного подхода к институционализации негосударственной системы обеспечения общественной безопасности в России, а также в обосновании необходимости создания комплексного федерального закона, регулирующего статус негосударственных субъектов и формы их взаимодействия с государственными органами. Основными выводами проведенного исследования являются: 1) необходимость унификации и систематизации нормативно-правовой базы в сфере обеспечения общественной безопасности; 2) целесообразность создания единого федерального закона о негосударственной системе обеспечения общественной безопасности; 3) внедрение институциональных механизмов координации между государственными и негосударственными субъектами; 4) учёт зарубежного опыта лицензирования, регулирования и общественного контроля, способствующего повышению эффективности работы негосударственных субъектов. Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности их применения органами государственной власти для совершенствования законодательства и формирования эффективной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова:

национальная безопасность, общественная безопасность, негосударственная система, институционализация, правовое регулирование, взаимодействие государственных субъектов, нормативно-правовая база, зарубежный опыт, правовые коллизии, современные угрозы безопасности

Введение

В условиях возрастания угроз национальной безопасности Российской Федерации, включая терроризм, экстремизм и киберугрозы, особую значимость приобретает развитие негосударственной системы обеспечения общественной безопасности. В современных условиях взаимодействие государственных и негосударственных акторов становится ключевым элементом архитектуры национальной безопасности, обеспечивая устойчивость общества к вызовам и рискам.

При этом правовые основы данного взаимодействия определяются рядом нормативных актов, включая стратегические документы и федеральные законы, которые закрепляют основные направления государственной политики в сфере обеспечения общественной

безопасности. Однако наличие правовой базы не гарантирует эффективного функционирования негосударственной системы, поскольку наблюдается фрагментарность регулирования и отсутствие комплексного подхода к институционализации этой сферы.

В связи с этим вопросы формирования чётких правовых механизмов взаимодействия государственных и негосударственных субъектов в системе обеспечения общественной безопасности приобретают особую актуальность. Необходимо исследовать теоретические и правовые аспекты институционализации негосударственной системы, выявить существующие правовые коллизии и пробелы, а также определить направления совершенствования законодательства с учётом зарубежного опыта.

Современные научные исследования подтверждают важность интеграции негосударственных субъектов в систему обеспечения общественной безопасности. В отечественной научной литературе О. В. Бургонова [\[1, с. 993-1004\]](#), Е. Л. Гришиной [\[3, с. 127-133\]](#), А. В. Малько [\[6, с. 7-18\]](#), Н. С. Малолеткиной [\[7, с. 66-73\]](#), П. В. Пашковского [\[12, с. 231-233\]](#), Р. Л. Метлицкого [\[8, с. 141-146\]](#), О. В. Молодова [\[9, с. 1-14\]](#), И. М. Морозовой [\[10, с. 38-41\]](#), Э. В. Сайфуллина [\[14, с. 107-113\]](#), Я. Залесны [\[22, с. 1\]](#) накоплен значительный материал по вопросам правового регулирования деятельности частных охранных организаций, государственно-частного партнёрства и взаимодействия государственных и негосударственных акторов. Вместе с тем в отечественной науке пока недостаточно комплексных исследований, посвящённых институционализации негосударственной системы обеспечения общественной безопасности в условиях современных угроз.

В зарубежной литературе (Loader, Walker [\[4\]](#); Shearing, Stenning [\[17\]](#)) активно развивается концепция «plural policing», предусматривающая взаимодействие государственных органов и различных негосударственных структур в сфере обеспечения общественной безопасности. Эти исследования подчёркивают значимость институциональных механизмов, лицензирования, общественного контроля и правовой определённости статуса негосударственных акторов. Однако российский опыт требует адаптации этих концепций с учётом национальных особенностей законодательства и структуры угроз национальной безопасности.

Таким образом, несмотря на значительные достижения отечественной науки в исследовании отдельных вопросов обеспечения общественной безопасности, остаётся открытой проблема комплексного анализа институционализации негосударственной системы в современных условиях. Настоящее исследование восполняет данный пробел, предлагая системный анализ правовых и институциональных основ, выявление правовых коллизий и пробелов, а также рекомендации по совершенствованию законодательства с учётом зарубежного опыта.

Основная часть

1. Нормативно-правовое регулирование негосударственной системы общественной безопасности

Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность негосударственных субъектов обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации, показывает её фрагментарный характер. Вопросы институционализации негосударственной системы затрагиваются в следующих нормативных правовых актах:

- Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», определяющий приоритетные

направления государственной политики в сфере безопасности, включая необходимость взаимодействия государственных и негосударственных субъектов;

- Концепция общественной безопасности Российской Федерации, утверждённая Президентом РФ 20 ноября 2013 г., которая закрепляет основные направления и механизмы обеспечения общественной безопасности с учётом участия негосударственных акторов;
- Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», регламентирующий общие основы обеспечения безопасности в Российской Федерации, включая взаимодействие органов государственной власти с иными участниками;
- Федеральный закон от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп.), определяющий правовые основы деятельности частных охранных организаций и их роль в системе обеспечения общественной безопасности;
- Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 207-ФЗ, регулирующий оборот оружия и деятельность в сфере частной охраны, что непосредственно затрагивает значительную часть негосударственных акторов;
- Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», позволяющий объединять негосударственные субъекты в ассоциации и саморегулируемые организации для координации их деятельности;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающие меры ответственности за правонарушения в сфере общественной безопасности.

Таким образом, современная законодательная база определяет общие принципы взаимодействия государственных органов и негосударственных субъектов. Однако в большинстве случаев эти нормы рассредоточены по различным актам и не образуют единого целостного механизма. Вопросы системной регламентации деятельности негосударственной системы безопасности остаются недостаточно урегулированными, что препятствует эффективной реализации их потенциала в обеспечении общественной безопасности.

2. Институциональные механизмы взаимодействия государственных и негосударственных акторов

Эффективное функционирование негосударственной системы обеспечения общественной безопасности невозможно без чётко выстроенных институциональных механизмов взаимодействия между государственными органами и негосударственными субъектами. Такие механизмы должны обеспечивать правовую определённость, разграничение компетенций и ответственность за нарушение законодательства.

В российской правоприменительной практике наблюдается фрагментарность правового регулирования, что препятствует формированию единой системы взаимодействия. Для наглядной иллюстрации данных различий в Таблице 1 представлен сравнительный анализ российских и зарубежных моделей взаимодействия.

Таблица 1. Сравнительный анализ институциональных моделей взаимодействия государственных и негосударственных акторов

		Зарубежные практики
--	--	---------------------

Критерий	Российская модель	Зарубежные практики (Великобритания, Канада, США)
Лицензирование деятельности	Обязательная лицензия (Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 207-ФЗ)	Гибкие режимы лицензирования, включая элементы саморегулирования [4; 17]
Правовой статус субъектов	Отсутствие единого закона о негосударственной системе	Чёткое разграничение прав и обязанностей, включая институты общественного контроля [4]
Контроль со стороны государства	Преобладание государственного надзора (КоАП РФ)	Развитые институты общественного контроля и совместные комитеты [17]

Источник: составлено автором на основе анализа законодательства Российской Федерации и зарубежных источников [\[4; 17\]](#).

Из таблицы видно, что зарубежные практики демонстрируют более высокую степень институциональной зрелости, обеспечивая баланс между государственным контролем и правами негосударственных субъектов. Следует подчеркнуть, что в зарубежной практике [\[4; 17\]](#) важное значение имеют стандартизация деятельности и внедрение систематического общественного контроля, что повышает эффективность обеспечения безопасности.

3. Проблемы правового регулирования и направления совершенствования законодательства

Выявленный анализ подтверждает, что в Российской Федерации отсутствует комплексный федеральный закон, который бы системно регулировал деятельность негосударственной системы обеспечения общественной безопасности. Это препятствует не только правовой определённости статуса субъектов, но и созданию эффективной модели координации между государственными органами и негосударственными акторами. Кроме того, наблюдается:

- недостаточная координация между государственными органами и негосударственными субъектами, что приводит к фрагментации правоприменительной практики;
- низкий уровень прозрачности процедур взаимодействия и контроля, затрудняющий эффективное использование потенциала негосударственных акторов.

Для устранения указанных проблем представляется целесообразным разработать комплексный федеральный закон, в котором будут закреплены:

- правовой статус негосударственных субъектов, включая их права и обязанности;
- механизмы координации с государственными органами;
- формы и процедуры взаимодействия;
- стандарты и механизмы контроля за деятельностью негосударственных акторов.

Введение подобного закона позволит устранить правовые пробелы и обеспечить институциональную целостность негосударственной системы обеспечения общественной безопасности.

4. Зарубежные практики как фактор развития национальной системы безопасности

В отличие от предыдущего раздела, в котором проведён сравнительный анализ российских и зарубежных моделей институциональных механизмов взаимодействия государственных и негосударственных акторов, в данном разделе рассматриваются перспективы адаптации зарубежного опыта для повышения эффективности российской системы общественной безопасности.

Анализ зарубежного опыта Великобритании [\[4\]](#), Канады [\[17\]](#) и США [\[21\]](#) показывает, что успешная институционализация негосударственной сферы безопасности во многом определяется следующими ключевыми элементами:

- активным развитием механизмов общественного контроля (например, в Канаде широко применяются Police Boards, осуществляющие надзор за деятельностью полиции и негосударственных субъектов);
- эффективным разграничением полномочий между государственными органами и негосударственными структурами, включая чёткое регулирование статуса последних (в Великобритании такие вопросы решаются через лицензирование и стандарты работы, закреплённые в системе Security Industry Authority);
- институционализацией взаимодействия государственных органов и негосударственных акторов на основе партнёрства и гибких моделей контрактации (например, в США распространены соглашения и контракты с частными охранными компаниями для выполнения функций обеспечения безопасности).

При анализе данных зарубежных практик необходимо учитывать, что их прямая трансляция в российскую правовую систему невозможна без учёта национальных особенностей правового регулирования, административной практики и уровня правосознания.

Особое внимание в процессе адаптации зарубежного опыта представляется целесообразным уделить разработке модели общественного контроля за деятельностью негосударственных субъектов, способствующей повышению их легитимности и эффективности участия в обеспечении общественной безопасности.

Для наглядности в Приложении 1 приведено краткое сопоставление зарубежных моделей институционализации негосударственной сферы безопасности.

Приложение 1. Основные зарубежные практики институционализации негосударственной системы безопасности

Страна	Общественный контроль	Регулирование статуса и деятельности	Взаимодействие с государственными органами
Великобритания	Community Policing, Accountability Boards	Security Industry Authority (SIA)	Партнёрские соглашения между государственными и частными структурами
Канада	Police Boards	Provincial Licensing	Модели совместного финансирования охранных проектов
США	Public Hearings, Citizen Review	Private Military Contractors, Security	Контракты и субподряды на выполнение государственных

	Boards	Companies	функций охраны
--	--------	-----------	----------------

Источник: составлено автором на основе [\[4,21\]](#).

Очевидно, что заимствование данных практик в российскую правовую систему возможно с учётом национальной специфики регулирования и административной практики. В частности, особое внимание следует уделить созданию эффективной модели общественного контроля за деятельностью негосударственных субъектов, что повысит легитимность и эффективность их участия в обеспечении общественной безопасности.

Заключение

Таким образом, проведённый анализ позволил установить, что институционализация негосударственной системы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации характеризуется фрагментарностью нормативно-правового регулирования, отсутствием комплексного федерального закона, а также недостаточной координацией между государственными и негосударственными акторами. Выявленные проблемы препятствуют эффективной интеграции негосударственных субъектов в единую систему обеспечения безопасности государства.

На основании зарубежных практик (Великобритания, Канада, США) можно заключить, что важнейшими условиями повышения эффективности взаимодействия государственных и негосударственных акторов являются:

- внедрение гибких моделей лицензирования деятельности;
- институционализация механизмов общественного контроля;
- формирование правовой определённости статуса негосударственных субъектов.

В качестве первоочередной меры совершенствования отечественной системы обеспечения общественной безопасности представляется целесообразным разработать комплексный федеральный закон, который бы закреплял статус, права и обязанности негосударственных субъектов, а также регламентировал процедуры взаимодействия с государственными органами. Такая мера позволит устранить существующие правовые пробелы, создать единую институциональную модель и обеспечить эффективное функционирование негосударственной системы безопасности в современных условиях.

Библиография

1. Бургонов О. В., Семенов А. В. Проблемы и перспективы развития частно-государственного предпринимательства // Экономика и управление. 2020. № 9 (179). С. 993-1004.
2. Герасимова Ю. Р., Аверинская С. А., Загайнов В. В. Преступления против общественной безопасности и безопасности государства: учебное пособие. Иркутск: Изд-во ИрНТУ, 2022. 119 с. EDN: AGGFGI.
3. Гришина Е. Л. Роль НКО в повышении эффективности управления программами корпоративной социальной ответственности российских предприятий // Управленческое консультирование. 2021. № 1 (145). С. 127-133. DOI: 10.22394/1726-1139-2021-1-127-133 EDN: SCNNMS.
4. Loader I., Walker N. Civilizing Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. (Oxford Legal Studies Research Paper No. 17/2007). URL: <https://ssrn.com/abstract=1014846>.
5. Маслова С. В., Еремин В. В. Проблемы правового регулирования государственно-

- частного партнерства в российских правовых исследованиях до и после принятия Федерального закона о государственно-частном партнерстве. Ч. 1 // Вестник СПбГУ. Право. 2023. № 1. С. 141-158. DOI: 10.21638/spbu14.2023.109 EDN: MSYWMS.
6. Малько А. В. Правовая жизнь общества, anomia и проблемы единства правового пространства в современной России // Государство и право. 2023. № 3. С. 7-18. DOI: 10.31857/S102694520024769-6 EDN: TGQKHN.
7. Малолеткина Н. С., Скиба А. П. О направлениях развития государственно-частного партнерства в пенитенциарной сфере как способа реализации общественного воздействия в отношении осужденных // Вестник Кузбасского института. 2022. № 4 (53). С. 66-73. DOI: 10.53993/2078-3914/2022/4(53)/66-73 EDN: MGRDLE.
8. Метлицкий Р. Л. Развитие идей общественного контроля в положениях Конституции Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2021. № 1 (136). С. 141-146. DOI: 10.34076/20713797_2021_1_141 EDN: YCFAJO.
9. Молодов О. В. Гражданское участие и общественный контроль: региональный аспект // Социальное пространство. 2015. № 2 (2). С. 1-14.
10. Морозова И. М. Роль общественного контроля в реализации политической модернизации России // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2020. № 1. С. 38-41. EDN: MVOCAX.
11. Национальная безопасность России: контроверзы общества и государства: монография / П. П. Фантров, В. Гуль, Н. А. Соловьева, В. М. Шинкарук. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2019. 188 с. EDN: JMZOZF.
12. Пашковский П. В. Проблемы правового регулирования правоотношений в сфере реализации проектов государственно-частного партнерства в контексте злоупотребления властью // Евразийский юридический журнал. 2015. № 9 (88). С. 231-233. EDN: UXYKGB.
13. Потапенко С. В., Гончаров В. В., Чешин А. В., Петренко Е. Г., Максимов А. А. Институт государственно-частного партнерства в общественном контроле в России // Национальная безопасность / nota bene. 2024. № 4. С. 1-14.
14. Сайфуллин Э. В. Развитие института общественного контроля в условиях формирования гражданского общества // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. 2015. № 18-4. С. 107-113.
15. Сазонникова Е. В. На пути к нравственному государству (государство и нравственность: точки соприкосновения) // Государство и право. 2023. № 10. С. 156-160.
16. Sakhibieva A., Goncharov V., Zatsarinnaya E., Gordeeva D., Kalyakina I., Ignatyeva O. Some global economic realities and environmental impact in the context of the pandemic: Causes and trends // E3S Web of Conferences. 2021. № 258 (06054).
17. Shearing C., Stenning P. Private Policing. London: Sage Publications, 1987.
18. Шавкун Л. С., Ларионова А. П. Взаимодействие государственных и негосударственных акторов в обеспечении общественной безопасности: современное состояние и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 6. С. 89-97.
19. Шульц В. Л., Бочкарев С. А., Кульба В. В. и др. Сценарное исследование проблем обеспечения общественной безопасности в условиях цифровизации. М.: Проспект, 2020. 240 с.
20. Шульц В. Л., Цыганов В. В. Модернизация системы национальной безопасности: модели и механизмы федеральной, региональной, муниципальной и корпоративной безопасности. М.: Наука, 2010. 211 с.
21. Толкачев К. В. Гуманистические принципы в российском и зарубежном конституционном праве // Государство и право. 2023. № 12. С. 59-65.
22. Zalesny J., Goncharov V.V. View of the social concept of global constitutionalism on the

- legal system // Journal of legal, ethical and regulatory issues. 2020. № 23 (2). Pp. 1.
23. Zalesny J., Goncharov V.V. Correlation of legal regulation and political violence in the social concept of global constitutionalism // Journal of legal, ethical and regulatory issues. 2020. № 23 (6). Pp. 1.
24. Zalesny J., Goncharov V., Savchenko M. Model of the evolution of social development in the philosophy of global constitutionalism // Wisdom. 2019. № 13 (2). Pp. 51-61.
25. OpenAI. ChatGPT (версия от 14 марта) [большая языковая модель]. URL: <https://chat.openai.com/chat> (дата обращения: 06.06.2025).

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

На рецензирование представлена статья на тему «Институционализация негосударственной системы обеспечения общественной безопасности в контексте современных вызовов национальной безопасности Российской Федерации» для опубликования в журнале «Национальная безопасность / nota bene». Статья посвящена анализу институционализации негосударственной системы обеспечения общественной безопасности в России. Автор рассматривает правовые и институциональные аспекты взаимодействия государственных и негосударственных акторов, а также предлагает пути совершенствования законодательства. Предмет исследования актуален в условиях роста угроз национальной безопасности, таких как терроризм, экстремизм и киберугрозы. Методология исследования основана на авторском применении сравнительно-правового анализа для проведения сопоставления российской нормативной базы с зарубежными практиками (Великобритания, Канада, США). Применяются методы системного анализа и синтеза для выявления правовых пробелов и коллизий. Однако отсутствие эмпирических данных (например, результатов опросов или экспертных интервью) снижает доказательную базу исследования. Современные работы, такие как исследования Шавкун и Ларионовой (2022), подчеркивают важность сочетания теоретического и эмпирического подходов в подобных исследованиях. Тема статьи является актуальной, особенно в свете последних изменений в законодательстве, таких как Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 207-ФЗ. Работа затрагивает ключевые проблемы, связанные с фрагментарностью регулирования и отсутствием единого закона о негосударственной системе безопасности. Актуальность подтверждается и современными исследованиями, например, работами Малько (2023) о правовой жизни общества и аномии. Новизна исследования заключается в предложении разработки комплексного федерального закона, систематизирующего деятельность негосударственных субъектов. Автор также адаптирует зарубежный опыт, предлагая внедрение механизмов общественного контроля и гибких моделей лицензирования. Однако некоторые аспекты, такие как роль цифровизации в обеспечении безопасности, остаются нераскрытыми, что могло бы усилить новизну работы.

Стиль, структура, содержание соответствуют требованиям, предъявляемым к научным исследованиям. Статья хорошо структурирована: введение, основная часть с подразделами, заключение и библиография. Стиль научный, но местами избыточно формальный, что может затруднить восприятие. Содержание логично, но некоторые разделы, например, о зарубежном опыте, требуют более глубокого анализа. Современные исследования, такие как работа Шульца и Кульбы (2020), показывают важность интеграции цифровых технологий в систему безопасности, что могло бы дополнить содержание. Библиография обширна и включает как отечественные, так и

зарубежные источники. Однако большинство ссылок относятся к периоду до 2023 года, что снижает актуальность исследования. Необходимо добавить свежие работы, например, исследования Потапенко и Гончарова (2024) о государственно-частном партнерстве в общественном контроле. Автор учитывает позиции оппонентов, ссылаясь на работы отечественных и зарубежных ученых. Однако критика существующих подходов могла бы быть более аргументированной. Например, следовало бы рассмотреть альтернативные точки зрения на роль негосударственных акторов, как это сделано в работе Малолеткиной и Скибы (2022). Выводы статьи логичны и обоснованы: автор предлагает конкретные меры по совершенствованию законодательства. Работа будет интересна специалистам в области права, безопасности и государственного управления. Однако для усиления интереса читателей стоило бы включить прогнозы или сценарии развития негосударственной системы безопасности, как это сделано в исследовании Шульца и Цыганова (2010).

Таким образом, статья представляет собой значимый вклад в исследование институционализации негосударственной системы безопасности. Несмотря на отдельные недостатки, такие как отсутствие эмпирических данных и устаревшие источники, работа предлагает ценные рекомендации для законодателей и исследователей и может быть рекомендована к опубликованию в избранном журнале.