

**Теория государства и права**

**УДК 340.12**

**ГОРОХОВА Светлана Сергеевна**, кандидат юридических наук,  
доцент, доцент Департамента правового регулирования  
экономической деятельности ФГОБУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва (E-mail: swettalana@yandex.ru)

**БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ**

**Аннотация**

В статье отражены вопросы нормативного закрепления теоретико-правовой категории «безопасность», проводится юридический анализ нормативных правовых актов включающих данное понятие, рассматриваются различные аспекты и виды безопасности, отмечаются дискуссионные вопросы в подходах к определению государственной, общественной и личной безопасности граждан в действующем российском законодательстве. Рассматривая безопасность, как правовую категорию, следует признать, что выявить и обозначить все нормативные правовые акты, оперирующие этим понятием в том или ином контексте в рамках одной статьи не представляется возможным, поскольку эти акты столь многочисленны и разнообразны по предмету своего правового регулирования, сколь многочисленны и разнообразны виды общественных отношений, присущие современной цивилизации

*Ключевые слова:* безопасность, национальная безопасность, общественная безопасность, безопасность личности, экономическая безопасность, информационная безопасность, экологическая безопасность

**Theory of state and law**

**Svetlana S. Gorokhova**, candidate of legal sciences, associate Professor,  
Associate Professor of the Department of legal regulation of economic activity  
Department at «Financial University under the Government of the Russian  
Federation», Moscow (E-mail: swettalana@yandex.ru)

**SECURITY AS A LEGAL CATEGORY**

**Abstract**

The article reflects the issues of regulatory consolidation the theoretical framework of the «security» category, conducted legal analysis of regulatory legal acts including the concept, discusses the various aspects and types of security, there are discussion questions in the approaches to the definition of the state, public and personal security of citizens, the current Russian legislation. Considering the security, as a legal category, it should be recognized that detect and identify all legal acts that operate on this concept in a particular context, in one article is not possible, since these acts are so numerous and varied in subject matter of their legal regulation, no matter how numerous and various kinds of social relations inherent in contemporary civilization

**Keywords:** *security, national security, public safety, personal security, economic security, information security, ecological security.*

**JEL Classification:** K20

Несмотря на то, что и юридическая теория и нормативные правовые акты довольно активно используют термин «безопасность» применительно к различным объектам защиты от разнообразных опасностей, современное российское законодательство не закрепляет ни в одном из нормативных правовых актов подобной дефиниции.

Так, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>1</sup>, указывает только, что предметом регулирования данного закона являются: «основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности РФ.

Однако, Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности РФ»<sup>2</sup>, в ст. 6 определяет, что национальная безопасность Российской Федерации – это такое состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и российским законодательством, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, а так же безопасность личности. [1]

Вероятно, под терминами «безопасность» и «национальная безопасность» следует понимать одно и то же, хотя в таком случае не совсем понятна необходимость употребления двух схожих, но все-таки не идентичных определений. Причем, как можно заметить, сравнивая предметы правового регулирования Закона и Указа Президента, в них отсутствует единый подход к закреплению приоритетности обеспечения безопасности личных, общественных и государственных интересов. Так, Федеральный закон «О безопасности», на первое место ставит безопасность государства, далее общества, затем экологии и только потом личности. Стратегия же, напротив, повторяя конституционно закрепленные

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2016. № 1. Ст. 212.

превенции, устанавливает классический вариант приоритетности правовой защиты – личность, общество, и только затем государство. Возможно, стоило бы унифицировать, и привести в соответствие друг с другом (и с Конституцией РФ) указанные подходы, поскольку, они, безусловно, являются принципиальными, и могут привести к серьезным последствиям в правоприменительной деятельности.

Кроме вышеуказанного Закона, и Указа, существует еще целый ряд законодательных и подзаконных актов, в том числе, стратегических, доктринальных и концептуальных документов, касающихся того или иного аспекта безопасности. Среди них можно назвать следующее:

Во-первых, это Федеральный закон «Об обороне»<sup>1</sup> и «Военная доктрина Российской Федерации»<sup>2</sup>, определяющие подходы к обеспечению, если не самого значимого аспекта безопасности, то, по крайней мере, наиболее раннего по времени возникновения – защиты государственных границ от внешних физических угроз.

Во-вторых, это «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации»<sup>3</sup>, устанавливающая основные положения экономической безопасности государства, как материальной основы его жизнедеятельности. Причем, отдельным актом Президента РФ утверждена еще и «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации»<sup>4</sup>, вероятно, для того, что бы подчеркнуть особую важность именно этого сегмента экономики.

В-третьих, «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации»<sup>5</sup>, представляющая собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации. Отметим, что сам этот документ, в п.8 статьи II, характеризует состояние общественной безопасности в Российской Федерации как нестабильное. Тут же можно сказать и о наличии в российском правовом массиве «Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации»<sup>6</sup>, которая, по предмету правового регулирования, значительным образом пересекается с Концепцией общественной безопасности, поскольку последняя, в качестве основных угроз безопасности общества называет именно терроризм. «Стратегия

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обороне» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016).

<sup>2</sup> Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976)// Российская газета, № 298, 30.12.2014

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях).

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

<sup>5</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685)// Документ опубликован не был.

<sup>6</sup> Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009)// Российская газета, № 198, 20.10.2009.

противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года»,<sup>1</sup> так же, по сути, детализирует стратегические направления противодействия одной из наиболее значимых угроз общественной безопасности [2].

Говоря о законодательных актах в данном блоке, можно отметить Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который, как представляется, направлен на обеспечение общественной безопасности, хотя сам Закон такое определение не использует, говоря о «безопасности населения и территорий». На основании этого Закона, принят и действует еще один акт Президента РФ, направленный на обеспечение данного вида безопасности, а именно, «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года»<sup>2</sup>.

В-четвертых, можно выделить ряд документов, направленных на обеспечение экологической безопасности наших территорий. Так, на законодательном уровне, данному вопросу посвящены Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»,<sup>3</sup> закрепляющий само понятие экологической безопасности и Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»,<sup>4</sup> направленный на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. Среди подзаконных актов, отметим Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы»,<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)»,<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды»<sup>7</sup> и другие. Анализируя названия и содержание данных

---

<sup>1</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753)// Документ опубликован не был.

<sup>2</sup> Поручение Президента РФ от 15.11.2011 № Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года»// Документ опубликован не был.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 33. Ст. 4383.

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4524.

данных документов, можно заметить, что хотя дефиниция «экологическая безопасность» законодательно установлена, и более того, поставлена на одно из первых мест Федеральным законом «О безопасности» (в порядке приоритетности осуществляемого обеспечения), тем не менее, законодатель, все же предпочитает выносить в заголовок документа термин «охрана окружающей среды», что представляется не совсем ясным с позиции предпочтительности унификации понятийно-терминологического аппарата права.

В-пятых, определенного внимания заслуживает относительно новый вид обеспечиваемой государством безопасности, а именно - информационной. Этому аспекту национальной безопасности посвящены следующие акты: Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»,<sup>1</sup> «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации»,<sup>2</sup> «Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года».<sup>3</sup> Отметим только, что два последних акта из перечисленных трех, по-видимому, нельзя рассматривать как нормативные, поскольку утверждены они Поручениями Президента РФ, которые, как известно, не входят в перечень актов закрепленным Конституцией РФ, издаваемых Президентом.

В-шестых, говоря о нормативных актах, касающихся обеспечения безопасности личности, как наиболее приоритетной функции государства (с конституционных позиций) [3], отметим два ключевых момента.

1. В законодательстве отсутствует единый специализированный акт, посвященный данному вопросу, а многочисленные нормы регулирующие обеспечение безопасности личности рассредоточены по целому ряду законодательных и подзаконных актов, посвященных деятельности различных органов государственной власти (например, правительства или полиции), либо обеспечению отдельных видов безопасности жизнедеятельности личности и общества (например, транспортной, пожарной и др.).

2. Так же как и в случаях с другими видами безопасности в нормативных правовых актах отсутствует терминологическое единство, и по отношению к личности употребляются с одинаковой степенью частоты как понятие «безопасность личности», так и понятие «личной безопасности». Очевидно, что содержательная разница между этими

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»// Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

<sup>2</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895)// Российская газета, № 187, 28.09.2000.

<sup>3</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 24.07.2013 № Пр-1753)//Документ опубликован не был.

понятиями исчезающе мала, и законодатель, при выборе того или иного понятия, руководствуется требованиями контекста, однако, принимая во внимание повышенное значение обеспечения государством именно этого вида безопасности, может быть стоило законодательно дать установить данную категорию, окончательно определившись с терминологией.

Вообще, рассматривая безопасность, как правовую категорию, приходится признать, что выявить и обозначить все нормативные правовые акты, оперирующие этим понятием в том или ином контексте в рамках одной статьи не представляется возможным, поскольку эти акты столь многочисленны и разнообразны по предмету своего правового регулирования, сколь многочисленны и разнообразны виды общественных отношений, присущие современной цивилизации. Однако, подводя итог вышеизложенному, стоит сказать еще об одном акте, закрепляющем в себе юридическую ответственность за посягательства практически на все виды (или элементы) безопасности – Уголовном кодексе РФ. Действительно, данный нормативный правовой акт, по сути, дает основание составить наиболее систематизированное представление о всех аспектах безопасности, защищаемых государством и правом, причем четко определиться с приоритетностью такой защиты, основываясь на степени общественной опасности того или иного преступления, выраженной в размере и виде наказания за него, а так же принимая во внимание место уголовного состава в общей структуре Особенной части Уголовного кодекса РФ.

По нашему мнению, такой системный подход было бы неплохо экстраполировать на всю нормативную базу посвященную вопросам обеспечения национальной безопасности, а заодно окончательно определится и с понятийным аппаратом в данной теме.

#### **Список литературы:**

1. Горохова С.С. Актуальные проблемы теории государственного строительства и национальной безопасности/ Российское законодательство: тенденции и перспективы: монография / Под общ.науч. ред.: Фролова Н.А. М.: Орбита-М, 2013. С.121-126.
2. Шеломенцев В.Н., Горохова С.С. Вопросы конфискации имущества, используемого или предназначенного для финансирования экстремистской деятельности // Адвокат. 2015. № 7. С. 5 - 9.
3. Неолиберальная трактовка социальных прав и их законодательное закрепление в парламентской деятельности начала XX вв. / А.В. Попова. // Журнал Российского права. 2010. № 4. С.131 - 139.

#### **References:**

Gorohova 2013 – *Gorohova S.S. Actual problems of the theory of state-building and national security [Aktualnyie problemyi teorii gosudarstvennogo stroitelstva i natsionalnoy bezopasnosti] / Russian law: trends and prospects: Monograph / Under obsch.nauch. Ed.: N.A. Frolova - M.: Orbit-M, 2013. P.121-126.*

Shelomentsev 2015 – *Shelomentsev V.N. Gorokhova S.S.* Questions confiscation of property used or intended to finance extremist activities [Voprosyi konfiskatsii imuschestva, ispolzuemogo ili prednaznachennogo dlya finansirovaniya ekstremistskoy deyatel'nosti] // lawyer. 2015. N 7. P. 5 - 9.

The neo-liberal interpretation of social rights and their legislative basis in parliamentary activity early XX centuries [Neoliberalnaya traktovka sotsialnykh prav i ikh zakonodatel'noe zakreplenie v parlamentskoy deyatel'nosti nachala XX vv.] / A.V. Popova. // Magazine of the Russian right. - 2010. – N 4. - P.131 - 139.