Теория государства и права

УДК 347.1

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)

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Аннотация

Предмет/тема. Предметом исследования являются общественные отношения, связанные с правовым регулированием и дальнейшим обеспечением общественной безопасности как элемента национальной безопасности Российской Федерации в процессе реализации государством собственных функций.

Цели/задачи. Целью исследования является формулирование комплексного представления о правовом регулировании и обеспечении общественной безопасности в Российской Федерации.

Методология. Методологическую основу исследования составляют: всеобщие методы познания; общенаучные методы, включающие в себя системный и логический метод, а также анализ, синтез и аналогию; частнонаучные методы, такие как метод сравнительного правоведения и формально-юридический метод.

Вывод. Общественная безопасность, являясь одним из наиболее значимых элементов национальной безопасности государства, сама по себе представляет сложное социальное и правовое состояние, связанное с обеспечением защищенности законных прав и интересов не только самого общества, но и личности, и государства в целом. В связи с этим законодатель испытывает определенные трудности в процессе нормативного закрепления и разграничения отдельных видов безопасности, входящих в обобщенную категорию «безопасность». Кроме того, анализ правовой базы, регулирующей отношения в данной сфере, позволяет сделать вывод о том, что некоторые акты стратегического планирования, устанавливающие концептуальные основы обеспечения общественной безопасности в России, нуждаются в корректировке в части определения категориально-понятийного аппарата в указанной области, а также в формулировании целей соответствующей деятельности.

Ключевые слова*: безопасность, национальная безопасность, общественная безопасность, безопасность личности, экономическая безопасность, угрозы общественной безопасности, обеспечение общественной безопасности, силы и средства обеспечения общественной безопасности.*

Theory of state and law

Svetlana S. Gorokhova, PhD in Legal Sciences, Associate Professor,Associate Professor, Department of Legal Regulation of Economic Activities, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow
(E-mail: Swettalana@yandex.ru)

PUBLIC SAFETY IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA

Abstract

Subject/theme The subject of study is the social relations associated with legal regulation and further ensure of public safety as an element of national security of the Russian Federation in the process of implementation of government's own functions.

Goals/objectives The main goal of the study is to formulate a comprehensive presentation of the legal regulation and public safety ensuring in the Russian Federation.

Methodology The methodological basis of the conducted research are such methods as universal methods of knowledge; general scientific methods, including systematic and logical method as well as the analysis, synthesis and analogy; special scientific methods such as the comparative legal method and formal legal method.

Conclusion Being one of the most important elements of the national security, public safety is a complex social and legal status associated with the securing of the rights and legitimate interests not only of society but of the individuals and the state as a whole. In this regard, the legislator is experiencing some difficulties in the process of regulatory consolidation and differentiation of certain types of security included in the aggregated category "security". In addition to this, analysis of the legal framework governing relations in this sphere allows us to conclude that some acts of strategic planning establishing the conceptual foundations of ensuring public security in Russia need to be adjusted in the definition of the categorical-conceptual apparatus in this area as well as in the formulation of the purposes of the relevant activities.

Key words: *security, national security, public safety, personal security, economic security, public safety, public security, forces and means ensuring public safety.*

JEL Classification: K20

Наверное, нет ничего более важного в жизни любого гражданина любого государства современного мира, чем ощущение безопасности в отношении себя лично, близких людей, а, в конечном счете, всего общества в целом. Именно состояние безопасности делает возможным нормальное течение человеческой жизнедеятельности, способствует достижению благополучия и устойчивого развития во всех наиболее значимых социальных сферах.

Необходимость обеспечения общественной безопасности, исходя из положений значительного круга правовых теорий, является основной причиной возникновения государства. В свою очередь, главной задачей любого современного государства считается обеспечение безопасности

личности, общества и государства в целом. Поскольку основным и хронологически первым способом реализации государством собственных функций является регулирование общественных отношений, совершенно обоснованным можно признать то, что система законодательства Российской Федерации содержит целый ряд нормативных правовых актов либо прямо направленных на обеспечение того или иного вида безопасности, либо касающихся определенного аспекта обеспечения безопасного существования граждан и государства.

К таким актам можно отнести, в первую очередь, Конституцию РФ. Основной Закон использует термин «безопасность» в различных контекстах двенадцать раз, в том числе однажды в пункте ж) ст. 83 при конструировании имени собственного одного из органов государственной власти – Совета Безопасности РФ.

Кроме этого Конституция РФ[1] устанавливает, что обеспечение безопасности в целом относится к предмету исключительного ведения Российской Федерации (пункт «м») статьи 71), а обеспечение «общественной безопасности» и «экологической безопасности» - к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «б») и пункт «д») ст. 72 соответственно). А если отойти от буквального восприятия конституционных норм, то можно сделать вывод о том, что обеспечение безопасности личности как элемента национальной безопасности, также относится к предмету совместного ведения, поскольку пункт б) ст. 72 Конституции РФ причисляет к нему «защиту прав и свобод человека и гражданина», что очевидно, предполагает и достижение состояния безопасности. Однако отметим, что «защита прав и свобод человека и гражданина» в то же время является и предметом исключительного ведения Российской Федерации на основании пункта в) ст. 71 Конституции РФ.

Возвращаясь к категории «общественная безопасность», необходимо заметить, что ст. 72 Конституции РФ - единственная конституционная норма, которая оперирует данным термином. Все остальные нормы Основного Закона упоминают о безопасности, либо в контексте «государственной безопасности» (ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55, ч. 1 ст. 82, п. «д») ч. 1 ст. 114), либо в рамках определения оснований и условий для возможного ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 56, ч. 2 ст. 74, ч. 1 ст. 98), либо при установлении гарантий безопасности в конкретной сфере (ч. 3 ст. 37: «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены…»).

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)// Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

Базовым федеральным актом, конкретизирующим положения Конституции РФ в указанной сфере, является Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ «О безопасности»[1], устанавливающий, что предметом его правового регулирования, в числе прочего, является определение основных принципов и содержания деятельности по обеспечению общественной безопасности.

Каковы же принципиальные основы обеспечения безопасности в Российской Федерации? К таковым ст. 2 указанного закона относит следующие принципы:

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- системность и комплексность применения органами государственной власти всех уровней, а равно органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Анализируя установленную систему принципов, обратим внимание на то, что на первое место законодатель ставит принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. То есть, при правовом регулировании исследуемой сферы общественных отношений, а также при реализации норм в области обеспечения любого вида (элемента) безопасности, в первую очередь необходимо убедиться, что права и свободы человека и гражданина соблюдаются и защищены. Такой подход в полной мере соответствует ст. 2 Конституции РФ, устанавливающей, что: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.» Однако при сравнении данного положения с установленной Федеральным законом «О безопасности» конструкцией предмета правового регулирования обращает на себя внимание тот факт, что безопасность личности (из поименованных видов безопасности) стоит на последнем месте, следуя за безопасностью государства, общественной и экологической безопасностью. В данном случае логика построения приоритетов не совсем ясна. Следует ли из такого порядка сделать вывод о приоритетности обеспечения перечисленных видов безопасности -

[1] Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности»// Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

государство – общество – экология – личность? Или же здесь заложена идея о невозможности обеспечения безопасности нижнего уровня без обеспечения безопасности верхнего уровня, по принципу «матрешки», - нельзя обеспечить безопасность личности без обеспечения нормальной экологической ситуации, которой, в свою очередь, не добиться без достижения общественной безопасности, а последняя недостижима без безопасности государства в целом. Последняя трактовка кажется более вероятной. Однако тогда возникает вопрос, может ли сложиться ситуация, когда интересами отдельной личности на законных основаниях можно будет пренебречь, если необходимо обеспечить безопасность более высокого уровня – общества или государства? По всей видимости, ответ – да.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[1], на определенной территории государства могут быть введены ограничительные мероприятия (карантин) – то есть административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Очевидно, что в подобной ситуации, территорию карантина не смогут покинуть не только инфицированные, но и здоровые граждане. Это, теоретически, повысит для них опасность заражения, однако снизит потенциальную угрозу для еще большего количества граждан, а значит, для общества в целом.

Другой пример можно обнаружить в Федеральном законе от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», устанавливающем, что в период военного времени в Российской Федерации может быть проведена полная или частичная мобилизация. Так, в соответствии со ст. 17 указанного Закона призыву на военную службу по мобилизации подлежат граждане, пребывающие в запасе, не имеющие права на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации. Очевидно, что присутствие на линии фронта менее безопасно для отдельно взятого гражданина, чем нахождение в тылу.

Полагаем, можно привести еще достаточно подобных примеров. Иерархия определена – государственная и общественная безопасность первичны, и должны быть обеспечены, в том числе и в ущерб личной безопасности гражданина.

Принимая во внимание приоритетность правовой защиты общественной и государственной безопасности, обратимся к источникам, имеющим более

[1] Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 05.04.1999, № 14, ст. 1650.

узкий, специальный предмет правового регулирования в данной сфере. Отдельного закона, посвященного в целом общественной безопасности в отечественной правовой системе, не существует, однако есть ряд актов (в том числе и законодательных), затрагивающих тот или иной аспект данного вида безопасности.

Для того чтобы определиться с методологическими подходами к исследованию института общественной безопасности, обратимся к акту стратегического планирования, определяющему концептуальный подход к правовому регулированию и правоприменению в указанной сфере.

Таким документом здесь выступает Концепция общественной безопасности в Российской Федерации.[1]

В соответствии с текстом самой Концепции она определяет основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления и иных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании российского законодательства. При этом подходы к обеспечению общественной безопасности разработаны в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года[2] и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[3].

Напомним, что 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 также безопасность личности. 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. [1]

Концепция также дает легальное определение общественной безопасности, устанавливая, что под таковой понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств,

---

[1] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (Утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685).

[2] Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В разрезе предложенного определения очевидно, что общественная безопасность предполагает защиту человека, а также материальных и духовных ценностей общества от ряда негативных факторов:

- преступных и иных противоправных деяний;
- социальных и межнациональных конфликтов;
- чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Это достаточно широкий спектр потенциальных угроз, который, по сути, охватывает не только вопросы безопасности общества, как субъекта правовой защиты, но и личную безопасность человека и гражданина тоже. Такой подход можно признать отчасти оправданным, поскольку общественная безопасность недостижима без обеспечения безопасности, как минимум, большинства членов этого общества.

Однако, если рассмотреть теоретический аспект проблемы определения категории «общественная опасность», то тогда можно заметить, что данная категория является признаком любого противоправного, в том числе и преступного, деяния. Варьируется только степень общественной опасности. А значит, так или иначе, интересы общественной безопасности затрагивают посягательства не только на человека и ценности общества, но и на конституционный строй, государственную власть, а также мир и безопасность человечества в целом. [2]

Отсюда можно сделать вывод о том, что закрепленная дефиниция общественной безопасности, с одной стороны, слишком широка, поскольку поглощает собой, в принципе, отдельную категорию «личной безопасности», с другой стороны, не достаточно всеобъемлюща, так как оставляет за границами определения целый ряд интересов и ценностей, причинение вреда которым также представляет собой общественную опасность.

Возможно, стоило бы более четко определиться с понятийным аппаратом в данной сфере, либо путем определения относительно автономных видов безопасности, либо путем объединения их в единую категорию, с выработкой соответствующего комплексного подхода в правовом регулировании и правоприменительной практике.

Сейчас вопрос уточнения понятия общественной безопасности в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации решается через перечисление угроз этой самой безопасности. Так, согласно части II данного документа *к основным источникам угроз общественной безопасности отнесено следующее:*

- фактически существующее нестабильное состояние общественной безопасности;
- непростая криминогенная обстановка, отличающаяся высоким уровнем преступности и появлением новых видов угроз криминального характера;

– высокий уровень террористических угроз, и их значительные последствия;

– экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране;

– увеличилось количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в крупных городах и приграничных районах;

– массовое злоупотребление алкогольной продукцией, а также немедицинское потребление наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, повышающее уровень криминогенности;

– беспризорные и безнадзорные несовершеннолетние, граждане без определенного места жительства, лица, освобожденные из мест лишения свободы, иностранные граждане или лица без гражданства, незаконно находящиеся на территории Российской Федерации, а также лица, не имеющие постоянного источника дохода, пополняющие ряды преступников;

– многочисленные факты коррупционных преступлений, совершаемых против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления;

– сращивание интересов бизнеса и чиновников;

– незаконная миграция;

– внутренняя миграция, основным вектором которой остаётся переселение мигрантов с востока страны в центр, в том числе в Московский регион;

– ухудшение технического состояния объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, гидротехнических сооружений, связанное с их износом;

– вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций на ядерно- и радиационно опасных объектах и опасных производственных объектах;

– ухудшение обеспечения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической безопасности, а также упадок биотехнологической и химической промышленности;

– высокая, по сравнению с другими экономически развитыми странами, пожароопасность;

– серьезные риски наводнений и иного негативного воздействия вод на население, территорию и объекты экономики в связи с учащением опасных гидрологических явлений в новых климатических условиях и продолжающимся антропогенным освоением территорий;

– сейсмическая опасность.

Анализируя перечисленные позиции, можно сделать вывод о том, что основную угрозу общественной безопасности в Российской Федерации представляют, во-первых, сами граждане, склонные к алкоголизму,

наркомании, асоциальному образу жизни, экстремизму, терроризму и совершению иных преступлений, и при этом желающие жить в Московском регионе; во-вторых коррумпированность государственной власти и сращивание ее с бизнесом; в-третьих, незаконная внешняя миграция, ну и, в-четвертых, тяжелые климатические и географические условия, что в совокупности с ветхим состоянием инфраструктуры, упадком промышленности и ухудшением санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической безопасности, повышает опасность возникновения чрезвычайных ситуаций как природного, так и техногенного характера.

Принимая во внимание вышеуказанные угрозы, Концепция общественной безопасности определяет основные цели и задачи деятельности по обеспечению данного вида безопасности.

Так, в качестве целей установлены следующие три позиции:

− достижение и поддержание необходимого уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от криминальных угроз;

− повышение уровня защищенности населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от террористических угроз;

− сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе.

Для достижения поставленных целей, по мнению законодателя, необходимо решение следующих задач:

− защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина (причем данная задача определена как приоритетная);

− выявление и нейтрализация источников угроз;

− оценка и прогнозирование состояния общественной безопасности с последующим информированием органов государственной власти, общественности и населения о положении дел в данной области;

− принятие и сопровождение комплексных целевых программ, направленных на обеспечение общественной безопасности;

− совершенствование и поддержание в достаточной степени готовности сил и средств обеспечения общественной безопасности, в том числе системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации;

− превентивная защита материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера, защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом, укрепление режима безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического, атомно-энергетического и лесного комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения;

– повышение безопасности дорожного движения;

– совершенствование профилактических мер по снижению риска террористических актов;

– защита населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

– противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, лечение и реабилитация наркозависимых граждан;

– пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, а также экстремистской деятельности;

– противодействие коррупции;

– совершенствование механизмов эффективного взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами;

– повышение уровня материального и технического оснащения сил обеспечения общественной безопасности, а также уровня правовой и социальной защищенности их сотрудников.

Анализ указанных целей и задач позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, необходимый уровень защищенности прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от криминальных угроз, исходя из конструкции нормы, в настоящее время отсутствует, и его достижение является первоочередной целью в деле обеспечения общественной безопасности. С этим трудно спорить, однако обращает на себя внимание тот факт, что критерий «необходимый» выглядит в этом контексте несколько размытым. Особенно затруднительным, на наш взгляд, может стать определение параметров, характеризующих достижение этого самого «необходимого уровня».

Во-вторых, цель, связанная с повышением уровня защищенности населения, имеет определенно относительный характер, поскольку не связана с достижение высокого, или хотя бы достаточного уровня защищенности, а только указывает на необходимость его повышения. То есть даже незначительный рост данного показателя, оставаясь в переделах низкого уровня защищенности, может быть расценен как достижение поставленной цели.

И, в-третьих, цель, связанная с сохранением гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе, очевидно, намекает на то, что все эти позиции сейчас уже достигнуты, и их необходимо только сохранять. Однако отметим, что если по вопросу гражданского мира и политической стабильности с Концепцией можно согласиться, то наличие в настоящий момент состояния стабильности социальной и экономической, является, по меньшей мере, вопросом дискуссионным. [3]

В заключение следует сказать, что вопросы правильного определения приоритетов государственной защиты, уточнение понятийного аппарата в рамках нормирования ее реализации, а также вопросы четкого и точного целеполагания любого вида деятельности являются наиболее важными при выработке концептуальных подходов к выполнению государственных функций, и могут обеспечить их наиболее эффективное претворение в жизнь. Формальный же подход к правовому регулированию в данной сфере, напротив, способен существенным образом затруднить выполнение этих самых функций.

Список источников:

1. Горохова С.С. Безопасность как правовая категория // Современный юрист. 2016. № 4 (17). С. 8-14.
2. Саманюк Э. В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок» // Молодой ученый. - 2014. - №3. - С. 671-675.
3. Горохова С.С. О некоторых правовых подходах к определению критериев состояния экономической безопасности в России// В сборнике: Россия в XXI веке: факторы и механизмы устойчивого развития сборник статей Международной научно-практической конференции. 2016. С. 87-91.

References:

Gorohova (2016) – *Gorohova S.S.* Bezopasnost' kak pravovaja kategorija // Sovremennyj jurist. 2016. № 4 (17). P. 8-14.

Samanjuk-2014. *Samanjuk J. V.* O sootnoshenii ponjatij «obshhestvennaja bezopasnost'» i «obshhestvennyj porjadok» // Molodoj uchenyj. - 2014. - №3. - P. 671-675.

Gorohova (2016) – *Gorohova S.S.* O nekotoryh pravovyh podhodah k opredeleniju kriteriev sostojanija jekonomicheskoj bezopasnosti v Rossii// V sbornike: Rossija v XXI veke: faktory i mehanizmy ustojchivogo razvitija sbornik statej Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. 2016. P. 87-91.