

Босхамджиева Н. А. / Boskhamdzhieva N. A.

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

LEGAL GROUNDWORK FOR ENSURING PUBLIC SECURITY

*Босхамджиева Наталья
Антоновна,
кандидат юридических наук,
профессор Всероссийского ин-
ститута повышения квали-
фикации МВД России, до-
цент,
142022, Московская обл., г. До-
модово, ул. Пихтовая, д. 3.*

Излагаются результаты анализа нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения общественной безопасности в современной России. Отмечается наличие определенного рода проблем: в понятийном и терминологическом аппарате, во множественности вариаций общественной безопасности в зависимости от регулируемой отрасли публичных правоотношений, отсутствие системного подхода в нормотворчестве.

Ключевые слова: общественная безопасность, законодательство, безопасность личности, органы обеспечения безопасности.

Boskhamdzhieva Natal'ya Antonovna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Professor of All-Russian Further Training Institute of the MIA RF, Associate professor,
Moscow region, Domodedovo city, 3 Pikhtovaya street, zip code 142022.

Presents the results of the analysis of normative legal acts regulating social relations in the field of ensuring public security in present-day Russia. The author notes the existence of a certain kind of problems: in conceptual and terminological framework, in a multiplicity of variations of public safety depending on the regulated branch of public legal relations, the lack of a systematic approach to rule-making.

Keywords: public safety, legislation, security of personality, identity, security authorities.

Решение Президента Российской Федерации о необходимости модернизации всех сфер современного российского государства неизбежно предполагает тщательный анализ наличествующей правовой действительности. Необходим основательный анализ сложившейся системы общественных отношений, уделяя при этом доминантное внимание роли правовых норм [4, 76-77].

Рассмотрение действующего законодательства по вопросам обеспечения общественной безопасности свидетельствует об отсутствии системного подхода и наличии значительных недостатков в формировании нормативно-правовой базы в этой сфере. Имеет место, в частности, недостаточная научная обоснованность нормативных правовых актов, их внутренняя противоречивость, декларативность относительно урегулирования тех или иных вопросов, отсутствие системного подхода при определении сущности, структуры, содержания, механизма разработки и утверждения программных документов по вопросам обеспечения общественной безопасности.

Российская государственная политика в области обеспечения общественной безопасности, как верно, по нашему мнению, отмечается в специальной юридической литературе, является частью внутренней и внешней политики современной России и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных, специальных и иных мер [5, 66].

Разделяя изложенную позицию, представляется целесообразным в данном случае остановиться на анализе правовых мер обеспечения общественной безопасности, прежде всего, ее правовых основ.

Ранее автором уже отмечалось, что в настоящее время в условиях активного процесса формирования современного подхода к обеспечению общественной безопасности России этот вопрос снова вызывает несомненный интерес. Тем более, что за последние годы принят ряд нормативных правовых актов. Основными из них являются: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»; Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»; Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности») и др. [3, 34].

Механизм правового воздействия на обеспечение общественной безопасности охватывает весьма широкий круг отношений общественной жизни, нормы, которого можно подразделить на четыре группы.

Первую группу составляют правовые нормы, определяющие систему внутренних и внешних условий, предотвращающих угрозу безопасности личности. Так, Конституция Российской Федерации [1] обязывает соблюдать установленные государством правила органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, определяет круг должностных лиц и органов власти, призванных обеспечить безопасность личности (Президент РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ и др.).

Вторую группу составляют нормы, определяющие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц по обеспечению безопасности личности. К ней относятся нормы, регламентирующие права и обязанности Совета Безопасности Российской Федерации, Вооруженных Сил, внешней разведки, федеральной службы безопасности, органов внутренних дел, внутренних войск, гражданской обороны, органов обеспечения безопасности, органов законодательной, исполнительной, судебной властей и др. Правовые нормы данной группы определяют государственно-властные полномочия органов государственной власти, границы и порядок их осуществления и возлагают на них обязанность обеспечить

осуществление прав и свобод человека и гражданина, охрану жизни и личную неприкосновенность.

Третью группу норм, регулирующих отношения по обеспечению безопасности личности составляют нормы, определяющие полномочия органов местного самоуправления по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования, регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина. За последние годы осуществлен ряд мер по становлению местного самоуправления в Российской Федерации, расширению самостоятельности при решении населением вопросов местного значения и в первую очередь защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечению их безопасности. В каждом субъекте Российской Федерации принимаются нормативно-правовые акты, определяющие полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц по выполнению функции обеспечения безопасности личности.

Четвертую группу составляют нормы определяющие права и обязанности граждан, осуществление которых не должно нарушать права и свободы других лиц, а также нормы предусматривающие ответственность за их нарушение.

Вместе с тем, констатируя факт обилия нормативных актов и отдельных норм, относящихся к регулированию различных второстепенных положений материального права, оперативно-розыскных и иных процессуальных средств противодействия посягательствам на общественную безопасность Российской Федерации, следует признать, что в настоящее время сложилась ситуация, когда отсутствует целостная система законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности. Имеющееся правовое регулирование охватывает только часть общественных отношений, как правило, не всегда связанных между собой и с непосредственными задачами координации противодействия различным угрозам общественной безопасности.

При рассмотрении ныне действующих и разрабатываемых нормативных правовых актов бросается в глаза явная избыточность и многократное дублирование как юридических, так и нормативно-технических требований по вопросам обеспечения частных «безопасностей», вводимых заинтересованными ведомствами. Особенно возросло количество законов, стандартов, норм и правил, регламентирующих порядок парирования населением угроз техногенно-производственного и природно-экологического происхождения.

В настоящее время действуют федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера», «О пожарной безопасности», «О безопасности дорожного движения», «О радиационной безопасности населения», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О транспортной безопасности», «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и др. Не исключено появление в ближайшее время законов о безопасности «автоперевозок, сельскохозяйственного производства, трубопроводного хозяйства и иных прочих подобных нормативных правовых актов». Разработаны и утверждены Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической, ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации, Экологическая доктрина и Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.

Большинство этих актов во многом однотипны или подтверждают положения уже существующих законов: стандартов безопасности труда, санитарных и строительных норм, правил дорожного движения, правил безопасной эксплуатации. Это не останавливает заинтересованные ведомства, которые вместе с проектами очередной группы законов предлагают создание новых федеральных служб и агентств, управлений и департаментов, управляющих нужными только упомянутым ведомствам видами безопасности.

В принятых законах и разрабатываемых законопроектах практически полностью отсутствует механизм реализации общегосударственной политики обеспечения безопасности, не очерчены системообразующие компоненты ее регулирования и контроля, не приводится классификация специфических опасностей, угроз и вызовов наряду с ущемляемыми ими потребностями, ценностями и интересами, крайне мало конкретных рекомендаций исполнителям.

Подобные структурные недостатки свойственны другим законам и законопроектам. Основное внимание в них обычно уделяется полномочиям (правам, ответственности и обязанностям) различных органов власти, требованиям по обеспечению, надзору за деятельностью по снижению разного рода издержек. Обычно повторяется все, что предусмотрено действующими юридическими и нормативно-техническими документами (Конституцией РФ, законами, положениями о специально уполномоченных органах власти, стандартами, нормами и правилами). Количественные показатели безопасности, критерии оценки качества и эффективности деятельности по ее поддержанию и совершенствованию в известных нам законах и их проектах отсутствуют.

В последнее время Федеральная миграционная служба активно предлагает включить в качестве составляющей национальной безопасности Российской Федерации проблему противодействия незаконной миграции. При этом ФМС России определяет незаконную миграцию и сопряженные с нею проблемы в качестве одного из наиболее опасных факторов, который наравне с международным терроризмом реально угрожает безопасности не только в отдельных странах и регионах, но и в международном масштабе [7, 123-130]. Более того, утверждается, что по большому счету нелегальная миграция давно перестала быть хаотичным и неуправляемым процессом. Между тем необходимо отметить, что миграционные проблемы ни в коей мере не могут считаться только источником угроз безопасности. Указанные проблемы должны решаться на уровне ведомства в рамках одобренной Правительством Российской Федерации Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Конечно, незаконная (неконтролируемая) миграция может обернуться угрозами для индивидуальной и групповой безопасности принимающего населения – из-за обострения конкуренции на местных рынках труда и жилья, монополизации мигрантами некоторых секторов экономической активности, столкновения этнических и субэтнических стереотипов и норм поведения, социальной и культурной маргинализации части мигрантов, их криминализации.

При этом в законодательстве по обеспечению национальной безопасности имеется явный пробел, связанный с парированием угроз и вызовов наиболее уязвимого и ценного объекта – уклада государственной и общественной жизни, который исторически апробирован и удовлетворяет существенные потребности, как отдельной личности, так и общества, государства в целом. В данном случае, речь идет о защите общественных и духовных ценностей от так называемых антропогенно-социальных опасностей, связанных с воздействием на сознание людей потоков различной информации, в особенности – иногда умышленно формируемых некоторыми средствами массовой информации.

Государственно-правовое обеспечение общественной безопасности и проблемы его совершенствования органически связаны с политическими, экономическими, социальными, административными реформами, проводимыми в стране, что требует их системного теоретического анализа, установления места и роли обеспечения общественной безопасности в связи с реализацией общегосударственной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Следует отметить, что в отечественном законодательстве и научной литературе пока не выработан единый понятийный аппарат в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. Это обстоятельство нередко приводит к неоднозначному пониманию содержания различных дефиниций в теории и создает проблемы в правоприменительной практике.

Так, Закон «О безопасности» 1992 г. рассматривал безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства. Однако с 1997 г. стал широко использоваться термин «национальная безопасность Российской Федерации», под которым понимается «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации» [2]. По мнению Н. П. Патрушева, данный термин, заимствованный у западных стран, первоначально вызвал немало споров в силу смыслового различия, вкладываемого в определение «национальный», и многонациональности нашего государства, однако впоследствии упомянутый термин прочно вошел в научный оборот, что представляется вполне обоснованным в условиях осознания обществом роли и места России в современном мире [6, 3-12].

Вместе с тем необходимо признать, что качество нормативных правовых документов по безопасности должно быть оценено как неудовлетворительное. Для доказательства этого положения достаточно ознакомиться со статьями 13, 55, 56, 71, 72, 74, 82 и 114 Конституции Российской Федерации, которые регламентируют вопросы обеспечения безопасности. В Конституции Российской Федерации используются такие понятия, как «безопасность государства» (ст. 13 и 56), «государственная безопасность» (ст. 114), «безопасность» (ст. 71), «общественная безопасность» и «экологическая безопасность» (ст. 72).

Итак, согласно Конституции РФ должны обеспечиваться:

- безопасность государства, причем обеспечение целостности страны и сохранение конституционного строя не входят в эту задачу (пунктом 5 ст. 13 «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни»);
- безопасность Российской Федерации, т. е., согласно статье 1 – государства» (а не страны), причем обеспечение обороны страны не является задачей обеспечения безопасности государства (ст. 55 и 71);

- защита конституционного строя, т. е. не государства (ст. 56);
- безопасность граждан, т. е. не всех людей (ст. 56);
- общественная безопасность, т. е. не безопасность государства (ст. 72);
- экологическая безопасность, т. е. не общественная безопасность и не безопасность государства (ст. 72);
- безопасность людей, которая есть иное, чем защита жизни и здоровья людей (ст. 74);
- безопасность государства, которая не включает в себя его целостность (ст. 82);
- государственная безопасность, т. е. безопасность, обеспечиваемая государством, а не безопасность государства, причем оборона страны из обеспечения государственной безопасности исключается (ст. 114).

Таким образом, сопоставление статей Конституции Российской Федерации, прямо относящихся к безопасности, показывает, что понятие «объект, безопасность которого обеспечивается» не определено, а предполагаемый его объем разделен противоречиво. При этом любые нормативные правовые акты либо воплощают эту неопределенность и противоречия в практику социальной жизни со всеми вытекающими отсюда последствиями, либо будут противоречить Конституции Российской Федерации.

Реконструкция статей Конституции Российской Федерации на основе определения отношения безопасности показывает, что угрожаемая сторона не определена как субъект отношения безопасности, не является юридическим лицом («человек» и «народ») и взаимоотношения с защищаемым субъектом не основаны на обмене (т. е. являются не социальной функцией, а благотворительностью).

В связи с рассмотрением вопроса о формировании правовой основы обеспечения общественной безопасности существует явная потребность в принятии федерального закона об обеспечении общественной безопасности в Российской Федерации, в рамках которого должны быть закреплены основные положения Стратегии общественной безопасности, включая цели и задачи государственной политики по обеспечению общественной безопасности, указания форм угроз общественной безопасности, формирования механизмов их преодоления, определения компетенции различных ведомств и механизмов координации их деятельности.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909; 2000. № 2. Ст. 170.
3. Босхамджиева Н. А. Общественная безопасность как социально-правовая категория // Административное право и процесс. 2012. № 11.
4. Дугенец А. С., Босхамджиева Н. А. Роль и место полиции в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М.: РУДН, 2011.
5. Дугенец А. С., Мельников А. В., Васильев Ф. П., Дашко М. Н. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России // Административное право и процесс. 2012. № 3.
6. Патрушев Н. П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности // Журнал российского права. 2007. № 7.
7. Ромодановский К. О. О мерах по обеспечению национальной безопасности в сфере миграции. Сборник. Выпуск 4. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. М., 2007.

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993). *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Decree of the President of the Russian Federation No. 1300 from December 17, 1997 "On Approval the Concept of National Security of the Russian Federation [Ukaz Prezidenta RF ot 17 dekabrya 1997 g. № 1300 «Ob utverzhdenii Kontseptsii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1997, no. 52, article 5909; 2000, no. 2, article 170.
3. Boskhamdzhieva N. A. Public Security as Socio-legal Category [Obshchestvennaya bezopasnost' kak sotsial'no-pravovaya kategoriya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 11.
4. Dugenets A. S., Boskhamdzhieva N. A. The Role and Place of Police in the System of Ensuring National Security of the Russian Federation [Rol' i mesto politsii v sisteme obespecheniya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi

Federatsii]. *Aktual'nye problemy publichnogo prava v Rossii i za rubezhom – The Topical Issues of Public Law in Russia and Abroad: proceedings of all-Russian scientific-practical conference*, Moscow: Peoples' Friendship University of Russia, 2011.

5. Dugenets A. S., Mel'nikov A. V., Vasil'ev F. P., Dashko M. N. The Issues of Administrative-law Regulation of Ensuring Security in Present-day Russia [Voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya obespecheniya bezopasnosti sovremennoi Rossii]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 3.

6. Patrushev N. P. Peculiarities of Present-day Challenges and Threats to National Security [Osobennosti sovremennykh vyzovov i ugroz natsional'noi bezopasnosti]. *Zhurnal rossiiskogo prava – The Magazine of Russian Law*, 2007, no. 7.

7. Romodanovskii K. O. *About the Measures to Ensure National Security in the Sphere of Migration. Miscellany. Issue No. 4. Scientific Problems of the National Security of the Russian Federation* [O merakh po obespecheniyu natsional'noi bezopasnosti v sfere migratsii. Sbornik. Vypusk 4. Nauchnye problemy natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2007.