

Агабалаев М. И. / Agabalaev M. I.

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
**CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR THE LEGAL REGIME OF ENSURING
PUBLIC SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Агабалаев Мухамед
Имамединович,
кандидат юридических наук,
докторант Российской тамо-
женной академии,
Agabalav.mih@gmail.com*

Предлагается авторская система взглядов по вопросам безопасности и пути ее обеспечения, в том числе главные составляющие концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. Административно-правовые режимы, регулирующие отношения, складывающиеся между органами государственной власти и населением, рассматриваются в качестве наиболее значимых элементов организационно-правового механизма концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

Обосновывается необходимость разработки целого ряда федеральных законов, направленных на обеспечение общественной безопасности, которые и будут формировать административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности.

Отмечается, что содержание общих административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, а

*Agabalaev Mukhamed
Imamedinovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence), Doc-
toral student of Russian Customs
Academy,
Agabalav.muh@gmail.com*

именно режимы организации осуществления государственного административного контроля и надзора в целях обеспечения защищенности личности, общества и государства в целом.

Ключевые слова: общественная безопасность, безопасность, национальная безопасность, правовой режим обеспечения общественной безопасности.

The author suggests a system of views on security issues and ways to ensure it, including the main components of conceptual foundations of ensuring public security of the Russian Federation. Administrative and legal regimes regulating relations between public authorities and population are considered as the most important elements of the organizational and legal mechanism of conceptual foundations of ensuring public security of the Russian Federation.

The need for development of a number of federal laws designed to ensure public safety, which will form the administrative and legal regime of ensuring public safety, is substantiated in the article.

Here is noted that the content of general administrative and legal regimes to ensure public safety consists of regimes of state administration activity, namely the regimes of organization and implementation of state administrative control and supervision in order to ensure the protection of identity, society and the state as a whole.

Keywords: public safety, safety, national security, legal regime of ensuring public safety.

Для современной России задача разработки адекватных научных представлений о безопасности особенно актуальна, поскольку в постсоветский период не только изменились идеологические и политические воззрения, но и Россия в целом оказалась перед необходимостью поиска новой идентичности, включая и выработку новых представлений о путях и целях дальнейшего развития страны.

Несмотря на глубокую проработку целого ряда методологических проблем, касающихся закономерностей, принципов и методов деятельности по обеспечению национальной безопасности, в научных исследованиях недостаточно внимания уделяется отражению современных процессов обеспечения общественной безопасности. Более того, до последнего времени изучение этого вопроса не носило системного, комплексного характера и проводилось в основном в рамках ведомственных научно-исследовательских и учебных образовательных учреждений.

Современное нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения общественной безопасности не имеет в своей основе общей стратегии. В этой области остается достаточный правовой простор для дальнейшего совершенствования. 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, следует признать, что в настоящее время сложилась ситуация, когда не существует целостной системы законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

Отмечая многоаспектность содержания общественной безопасности, объемность и многогранность проблемы, следует отметить, что перспективным и целесообразным путем ее решения представляется разработка концептуальных основ обеспечения общественной безопасности и совершенствование на этой основе комплексного правового режима ее обеспечения.

Следует отметить, что система взглядов по вопросам безопасности достаточно разнообразна и порой противоречива. Отсутствие единых теоретических подходов к понятию общественной безопасности приводит к разным оценкам и, естественно, разным путям ее обеспечения. Результатом отсутствия единообразного понимания содержания общественной безопасности, ее видов, угроз и методов их устранения является несогласованность в оценках и действиях, отсутствие необходимой координации субъектов безопасности, чрезмерное число элементов системы прогнозирования и принятия решений

по вопросам общественной безопасности, недостаточная урегулированность общеобязательными и координационными нормами.

Представляется основным путем разрешения возникших проблем в области безопасности общества, личности и государства является разработка концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, главными составляющими которой должны стать:

- *цель*, под которой понимается формирование и поддержание защищенности качественного состояния общественных отношений, обеспечивающих прогрессивное развитие человека и общества в конкретных исторических и природных условиях;

- *принципы*, на основе которых осуществляется общественная безопасность, и перечень приоритетов, методов и способов такой деятельности.

- *система* обеспечения общественной безопасности, которая представлена в совокупности субъектов безопасности, прочно связанных между собой функциональными обязанностями и правами в сфере защиты общества и личности, ответственных за разработку и реализацию мер политического, правового, организационного, экономического, научного и иного характера, направленных на поддержание социально приемлемого уровня общественной безопасности.

Общественная безопасность в совокупности с государственной и личной безопасностью образуют содержание национальной безопасности, являясь одновременно ее видами, дифференцируемыми по признаку объекта безопасности.

В структурно-содержательном плане концептуальные основы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации закрепляют систему взглядов на теоретические и практические аспекты проблемы обеспечения общественной безопасности, а также формируют понятийный аппарат теории общественной безопасности и такие основные понятия как цели, задачи, принципы, приоритетные и основные направления ее обеспечения.

Представляется, важнейшим структурно-содержательным элементом концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации является ее терминологический аппарат, т. е. система дефиниций, раскрывающих сущность и значение таких понятий, как «общественная безопасность», «обеспечение общественной безопасности», «организация обеспечения общественной безопасности», «жизненно важные (национальные) интересы», «угрозы общественной безопасности», «объекты

общественной безопасности», «субъекты обеспечения общественной безопасности», «система обеспечения общественной безопасности» и т. п.

Следует особо подчеркнуть, что наиболее значимыми элементом организационно-правового механизма концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации следует признать административно-правовые режимы, регулирующие отношения, складывающиеся между органами государственной власти и населением, а также отношения, в рамках которых осуществляется государственно-правовое принуждение на основе федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных и местных органов исполнительной власти.

На основе изучения теории права и определения сущности и содержания понятия правовой режим, следует отметить, что его сущность заключается в абсолютном приоритете правовых средств достижения целей, что и отличает его от режима в целом. Также следует отметить, что правовой режим не аналогичен термину «правовое положение», так как его содержание выходит за рамки определения юридического статуса субъекта.

Выявлено, что категория отраслевого правового метода отражает особенности «технологии» регулирования сферы общественных отношений, составляющих предмет отдельной отрасли права, в тоже время как понятие «правовой режим» актуально для обозначения специфичных приемов, способов регулирования отдельных видов общественных отношений внутри отрасли. Эта специфика закреплена в правовых нормах, регулирующих конкретный вид общественных отношений и образующих правовой институт обеспечения общественной безопасности.

Содержание данного института определяют, прежде всего, метод правового регулирования и правовой режим, которые применяются для выделения соответствующих отраслей и институтов права.

Таким образом, правовой режим общественной безопасности можно определить как нормативно установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, регламентирующих определенный участок общественных отношений в различных сферах государственного управления, используемый для закрепления социально-правового статуса, как субъекта, так и объекта управления и направленный на поддержание устойчивого функционирования и обеспечение их защищенности.

Соответственно структура правового режима общественной безопасности включает такие элементы, как: носитель режима; режимные правовые средства; режимные правила; правовые статусы субъектов режимного регулирования; систему организационно-юридических гарантий.

В связи с чем, особенности правового регулирования режима общественной безопасности заключаются, прежде всего, в многогранности структурных элементов, раскрывающих его содержание и должны рассматриваться в комплексе и их неразрывной связи между собой.

Также особенностью правового регулирования режима обеспечения общественной безопасности является то, что его предмет составляет комплексный юридико-организационный институт, основанный на нормах административного права, который формирует и образует административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности.

Назначение данного института – формирование комплексного административно-правового режима обеспечения общественной безопасности, объединяющего множество общих административно-правовых режимов, упорядочивающих и закрепляющих правовой статус субъекта обеспечения общественной безопасности, объект управляющего воздействия, требуемую степень их подчиненности, информационного взаимодействия, а также специальных и особых административно-правовых режимов, установленных нормами субинститутов административного права.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что система взглядов по вопросам безопасности достаточно разнообразна и порой противоречива. Отсутствие единых теоретических подходов к понятию общественной безопасности приводит к разным оценкам и, естественно, разным путям ее обеспечения. Результатом отсутствия единообразного понимания содержания общественной безопасности, ее видов, угроз и методов их устранения является несогласованность в оценках и действиях, отсутствие необходимой координации субъектов безопасности, чрезмерное число элементов системы прогнозирования и принятия решений по вопросам общественной безопасности.

Основным путем разрешения возникших проблем в области безопасности общества, личности и государства представляется разработка стратегии и определении государственной политики России в области построения системы общественной безопасности. В целях реализации этой идеи представляется целесообразным разработать Федеральный закон «Стратегия государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года».

При этом следует учитывать следующие методологические основания, а именно: общественная безопасность является самостоятельным видом национальной безопасности Российской Федерации, ее органическим элементом, наделенным собственным содержанием, состоящим из комплекса следующих основных элементов – сфера общественной безопасности, ее объекты, характер и виды угроз, система общественной безопасности, полномочия субъектов обеспечения общественной безопасности и др. Представляется, названные элементы могут составить структуру разрабатываемого документа.

Стратегия государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности должна стать основополагающим документом, определяющим цели, задачи, а также пути и средства их достижения, выраженные в основных направлениях деятельности государства. Кроме того, механизм реализации Стратегии также предполагает разработку соответствующих нормативных правовых актов, федеральных и региональных целевых программ по отдельным направлениям обеспечения общественной безопасности.

Главное, на наш взгляд, состоит в том, что государственная политика в сфере обеспечения общественной безопасности должна рассматриваться как часть стратегического плана, обозначенного Президентом и Правительством Российской Федерации на период до 2020 года.

Стратегия национальной безопасности строится на принципах преемственности государственной политики в сфере безопасности и опирается на систему национальных приоритетов России. Таким образом, при анализе данных документов, являющихся фундаментальными в теории безопасности, следует, что цели обеспечения безопасности заключаются в поддержании защищенности жизненно важных, по сути национальных интересов личности, общества, государства от реальных и потенциальных угроз и вызовов, посягающих на эти интересы.

При таком подходе, представляется, именно угрозы и их последствия должны быть в первую очередь учтены при построении архитектуры безопасности, т. е. системы обеспечения безопасности в целом. Именно по характеру угроз, на наш взгляд, следует классифицировать и отграничивать различные виды безопасности определенные Законом.

В связи с чем, содержание общих административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, а именно режимы организации осуществления государственного административного контроля и надзора в целях обеспечения защищенности личности, общества и государства в целом.

Содержание наиболее характерных специальных административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации на определенных территориях, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства.

Содержание особых административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют комплексные режимы деятельности государственной администрации, регламентирующие чрезвычайный (экстраординарный) режим осуществления государственной власти в различных ситуациях, когда нормальное функционирование общества и государства становится невозможным.

Таким образом, комплексный административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности представляет собой совокупность правовых норм и организационных средств, интегрированных в особое режимное образование, целью которого является обеспечение безопасности органически взаимосвязанной триады: безопасности личности, общества и государства.

Содержание комплексного административно-правового режима обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, которые условно можно объединить в три блока:

- режимы обычного функционирования государственной администрации – общие режимы;
- режимы деятельности государственной администрации на определенных территориях, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства – специальные режимы;
- режимы деятельности государственной администрации при возникновении чрезвычайной (экстраординарной) ситуации – особые режимы.

Каждый из указанных административно-правовых режимов наделен собственным содержанием и комплексом организационно-управленческих и нормативно-правовых средств, направленных на реализацию режимных целей и задач, которые по своей сути являются комплексными административно-правовыми режимами, направленными на обеспечение общественной безопасности.

Следует отметить, что на сегодняшний же день отсутствие норм, прямо предусматривающих режим особого положения, порядок и условия его введения, является очевидным пробелом современной законодательной базы особых административно-правовых режимов.

На наш взгляд, представляется целесообразным принятие ФКЗ «О режиме особого положения», вводимом при возникновении чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, который существенно отличается от чрезвычайного положения.

Во-первых, право устанавливать данный режим должны иметь и органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Во-вторых, этот режим не предусматривает ограничение конституционных прав личности, социально-политической активности. Ограничение свободы передвижения, свободы предпринимательской деятельности и некоторых других прав выступают как неизбежные последствия аварийно-спасательных, восстановительных, предупредительно-организационных, эвакуационных мероприятий.

В-третьих, такой режим не предполагает изменение компетенции органов публичной администрации, перераспределение полномочий.

Режим особого положения представляет собой правовой режим, включающий необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему правоограничений значительно уступают мерам, используемым при режимах чрезвычайного и военного положения. Таким образом, об особом положении следует говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное или военное положение не объявляется, т. е. данный режим стоит на стыке специальных и особых административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности.

На наш взгляд, представляется также целесообразным разработка и принятие ФКЗ «Об особом режиме», включающего необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему правоограничений значительно превышают меры, используемые при режимах особого и чрезвычайного положения, так как угрозы, возникающие при чрезвычайных обстоятельствах, ставших следствием причин социального характера, в результате которых отдельные территории Российской Федерации оказываются временно не контролируемые конституционными органами государственной власти и меры по их ликвидации остались вне правового поля закона «О чрезвычайном положении». Указанные угрозы направлены на подрыв конституционного строя Российской Федерации.

Настоящий Федеральный закон устанавливает основания, цели, порядок введения и применения дополнительных мер – особого административно-правового режима по защите конституционного строя, территориальной целостности, прав и законных интересов граждан при наступлении чрезвычайных

обстоятельств, ставших следствием причин социального характера, в результате которых отдельные территории Российской Федерации оказываются временно не контролируемые конституционными органами государственной власти. Настоящий Федеральный закон определяет также полномочия органов государственной власти, участвующих в обеспечении дополнительных мер – особого административно-правового режима.

Представляется, предпринятая попытка исследования теории и совершенствования практики правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, может послужить основанием для дальнейшего развития правового материала и практики деятельности государственных администраций в исследуемой сфере.