

Макарова Е. Г. / Makarova E. G.

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

FIRE SAFETY AS PART OF NATIONAL SECURITY

Макарова Елена

Григорьевна,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск,
omnivores2010@mail.ru*

Определяя национальную безопасность как социальное явление, содержащее в себе множество оттенков, закрепленных правом как совокупное состояние, которое аккумулирует бесконечное множество видов ущерба, а также возможные представления об угрозах и их последствиях, утверждается в качестве стратегического приоритета национальной безопасности безопасность личности, общества и государства в таких сферах, как оборона, общественная жизнь, международная жизнь, экология, экономика, информация.

В связи с чем, обеспечение необходимого уровня пожарной безопасности и минимизация потерь вследствие пожаров рассматривается как важный фактор устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственная безопасность, стратегия национальной безопасности, концепция национальной безопасности, пожарная безопасность.

*Makarova Elena
Grigor'evna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence), As-
sociate professor at the Depart-
ment of administrative law and
administrative activity of In-
ternal Affairs Bodies at Omsk
Academy of RF MIA, Omsk,
omnivores2010@mail.ru*

Defining national security as a social phenomenon, which includes a variety of nuances enshrined by law as an aggregate condition that accumulates infinitely many types of damage and possible visions of threats and their consequences, as a strategic priority of national security has been stated the security of individuals, society and States in areas such as defense, public life, international life, ecology, economics, information.

In connection with this, ensuring the required level of fire safety and minimization losses due to fires is considered as an important factor for sustainable socio-economic development of the Russian Federation.

Keywords: national security, state security, national security strategy, concept of national security, fire safety.

О стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Основной задачей деятельности органов государственной власти в области пожарной безопасности является обеспечение необходимых условий для динамичного развития экономики, устойчивого повышения благосостояния российских граждан и сбережения их жизней.

В Российской Федерации в 2011 году зафиксировано 168,2 тыс. пожаров, в результате которых погибли 11963 человека, травмировано 12425 человек, общие потери составили более 100 млрд. рублей (прямой материальный ущерб составил 16,9 млрд. рублей). Огнем было уничтожено более 1,8 млн. кв. метров жилья. По-прежнему большая доля пожаров приходится на жилой сектор (71 процент). Подразделениями пожарной охраны спасено более 86,5 тыс. человек и материальных ценностей на сумму свыше 43,6 млрд. рублей [1].

Одним из важнейших документов для развития нашей страны является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года

(далее, Стратегия) [2]. Этот документ условно можно было бы назвать конституцией безопасности. Нынешняя Стратегия пришла на смену Концепции национальной безопасности, принятой в 2000 году [3]. Вряд ли нужно говорить, что Россия сегодняшняя сильно отличается от страны тех лет. Она перешагнула переходный период, вышла на качественно новый уровень уверенного и устойчивого развития.

Документ в полной мере увязан с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [4]. Главную идею Стратегии можно определить как «безопасность через развитие» [5]. Она нацелена на повышение качества государственного управления и призвана скоординировать деятельность органов государственной власти, государственных и общественных организаций по обеспечению безопасности.

Системный анализ определяемых Стратегией стратегических приоритетов национальной безопасности (п.п. 23-24) позволяет говорить о признании в качестве основных приоритетов: национальной обороны, государственной и общественной безопасности. В качестве иных приоритетов поименованы приоритеты устойчивого развития: повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, экономический рост, рациональное природопользование и др.

В качестве источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности (п. 37 Стратегии) указаны: разведывательная деятельность иностранных государств, многообразные формы террористической деятельности; экстремизм; деятельность транснациональной преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, а также оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанной с коррупцией.

К главным и иным направлениям государственной политики в этой области совершенно оправданно отнесены (п.п. 38, 39 Стратегии): усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности и иных правонарушений и некоторые другие.

О понятии национальной безопасности.

И. Н. Глебов в своем исследовании делает вывод о том, что в настоящее время правовое понятие «безопасность» утрачивает значение родового определения, вбирающего в себя всю совокупность видов безопасности. Автор считает, что правовое регулирование нуждается именно в новом универсальном понятии, не зависящим от дробления его по отраслевым признакам. С этой точки зрения теоретически обосновывает *de jure* вошедшее в правовой оборот понятие «национальная безопасность», как аналог ранее принятого понятия «государственная безопасность», исходя из современного понимания приоритета личности и общества по отношению к государству. Преимущество понятия «национальная безопасность» он видит, прежде всего, в том, что оно не идеологизировано и носит междисциплинарный, межотраслевой характер, позволяет объединить в себе все известные виды безопасности, защищаемые конкретным государством [6, 12].

Множественность дефиниций безопасности не снимает проблему постижения сущности этого явления и ее оформления в понятие. На наш взгляд, понятийное определение безопасности возможно посредством отражения в обобщенной форме общих свойств и специфических признаков данного общественного явления. В результате В. Н. Конин дает следующее определение понятия «безопасность». Безопасность – это система общественных отношений (государственных, правовых, политических, экономических, культурных, духовных, религиозных и др.), образующих особое состояние жизнедеятельности социума, его структур и институтов, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности, гармоничное функционирование и поступательное развитие [7, 72-74].

Главными составными частями национальной безопасности выступают безопасность личности, общества и государства в таких сферах, как оборона, общественная жизнь, международная жизнь, экология, экономика, информация. Помимо названных понятие «национальная безопасность» согласно российскому законодательству, охватывает и такие аспекты жизнедеятельности, как, например, «защита жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности, безопасности общества и государства от преступных посягательств» [8], «радиационная безопасность населения – как состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения» [9], «пожарная безопасность как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров» [10], «промышленная безопасность опасных производственных

объектов как состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий» [11], «безопасность дорожного движения как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий» [12] и др. Анализ этих определений показывает, что они все основываются на базовом определении безопасности. В то же время некоторые виды безопасности, среди них, общественная, экологическая, внутренняя законодательно еще не определены.

Если традиционно под национальной безопасностью понималась защищенность государства от внешних военных угроз, то в современном понимании национальная безопасность, как следует из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации означает «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Таким образом, национальная безопасность как социальное явление содержит в себе множество оттенков, закреплённых правом как совокупное состояние, которое аккумулирует бесконечное множество видов ущерба, а также возможных представлений об угрозах и их последствиях.

Проблема национальной безопасности Российской Федерации, начиная с начала 90-х годов, активно дискутируется не только среди политиков, государственных и общественных деятелей, но и среди специалистов-правоведов. Побуждающим мотивом этих дискуссий является необходимость выяснения направлений, методов и способов, включая правовые, реализации концептуальных основ социально-экономического и духовного развития нашего общества, укрепления геополитических и геостратегических позиций Российского государства. И если в этих поисках зачастую достигается определенное взаимопонимание всех слоев общества, органов государственной власти, учёных и специалистов, то содержание понятия «национальная безопасность» трактуется совершенно по-разному, и высказываются самые разнообразные мнения. С одной стороны считается, что это понятие либо вообще неприемлемо для Российской Федерации, либо требует своего уточнения с точки зрения лингвистики и политической лексики, а также конституционно-правовых норм его обеспечения.

Административно-правовые институты национальной безопасности Российской Федерации.

Открытый перечень сфер национальной безопасности создает правовые предпосылки для формирования самостоятельных, обособленных административно – правовых институтов национальной безопасности России [13]. В Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» указываются лишь некоторые виды безопасности (безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности). Определяются полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Некоторые высказываются об обеспечении национальной безопасности на уровнях: федеральном; субъекта Российской Федерации (региональное); личной безопасности (граждан – на территории Российской Федерации); а также отдельных видов безопасности: информационной, промышленной, технической и т. д.

Национальная безопасность является родовым понятием по отношению к видам безопасности. В целом правовое регулирование вопросов по отдельным видам безопасности осуществляется на основании более чем 70 федеральных законов и 200 указов Президента Российской Федерации, около 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также других подзаконных актов. Большинство из них носят фрагментарный характер, касаются частных угроз и порождают локальные, разрозненные массивы правовых норм, относящиеся к различным отраслям права. Последнее связано с тем, что вопросы государственной безопасности пронизывают фактически все сферы общественных отношений и объективно могут быть предметом регулирования в любой из существующих отраслей права.

И. Б. Кардашовой представляется необходимым разработать качественно новый конституционный федеральный закон «О национальной безопасности» как системы всеобуча безопасности в России, которая охватывала бы все возрастные слои населения и обеспечивала понимание человеком проблем безопасности [14, 4; 15, 12].

А. С. Дугенец предлагает в федеральном законе «О безопасности» указать основные виды безопасности, тем самым повысить статус до Федерального конституционного закона «О безопасности». По мнению ученого, в таком случае закон о безопасности будет являться главенствующим, на основе которого и должны разрабатываться соответствующие нормативные правовые акты. Кроме того, при подобном подходе предлагаемый Закон конкретизирует

основных субъектов, обеспечивающих безопасность, т. е. федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих безопасность России по классифицирующим признакам:

- а) внутренняя безопасность;
- б) внешняя безопасность [16, 65-67].

Следует, однако, отметить, что главенствующим правовым актом в государственной политике в области обеспечения безопасности является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, и иные концептуальные и доктринальные документы, разрабатываемые Советом Безопасности и утверждаемые Президентом Российской Федерации. Например, указы Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»; от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»; от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»; от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»; а также Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации и Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Действующие федеральные законы и ведомственные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с Конституцией и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, создали к настоящему времени ряд административно-правовых институтов национальной безопасности. К примеру, Федеральный закон от 21 июня 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Правила и нормы по безопасному ведению работ, утвержденные и введенные в действие Ростехнадзором, создали административно – правовой институт промышленной безопасности. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и Правила дорожного движения, утвержденные и введенные в действие постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, сформировали административно – правовой институт безопасности дорожного движения. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и Правила противопожарного режима, регламентировали административно-правовой статус пожарной безопасности. Аналогичный подход позволяет говорить об административно-правовых институтах радиационной безопасности, экологической

безопасности, других административно-правовых институтах национальной безопасности России.

Обеспечение необходимого уровня пожарной безопасности и минимизация потерь вследствие пожаров является важным фактором устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации. Показатели риска пожаров характеризуют различные аспекты состояния пожарной безопасности в стране. Частота пожаров отражает общий уровень пожарной безопасности и эффективность превентивных противопожарных мероприятий, деятельности надзорных органов и мер, предпринимаемых гражданами и собственниками.

Специалисты отмечают, что обострение ситуации связано с отсутствием отлаженной системы контроля пожарной безопасности, низкой результативностью осуществления возложенных на нее задач и функций, со снижением уровня научного и технического сопровождения указанной деятельности, а также сложностью и неизученностью характера и особенностей социальных взаимосвязей, складывающихся между различными категориями участников общественных отношений в процессе создания и сохранения устойчивого противопожарного состояния объектов обеспечения пожарной безопасности [17, 3].

Пожарная безопасность является составным элементом национальной безопасности Российской Федерации и представляет собой динамически устойчивое состояние, при котором объективно отсутствуют, исключаются либо предотвращаются пожары, причины и источники их порождающие, а также ущерб от них национальным интересам Российской Федерации.

Национальные интересы Российской Федерации представляют собой объективно-необходимые критерии существования и жизнеобеспечения, независимого нормального функционирования и свободного прогрессивного развития Российского общества и государства.

Список литературы:

1. Об утверждении федеральной целевой программы «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года» (вместе с «Концепцией федеральной целевой программы «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года») : распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 августа 2012 г. № 1464-р. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
3. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.
4. 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): распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
5. Урсул А. Д. Глобальные процессы, безопасность и устойчивое развитие // Век глобализации. 2008. № 1.
6. Глебов И. Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
7. Конин В. Н. Понятие и сущность безопасности // Административное право и процесс. 2012. № 3.
8. Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
9. О радиационной безопасности населения: федеральный закон Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
10. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
11. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
12. О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
13. Стахов А. Концепция национальной безопасности России: административно - правовой аспект // Российская юстиция. 2003. № 3.

14. Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2006.
15. Кардашова И. Б. Обеспечение национальной безопасности МВД России: монография. М., 2007.
16. 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.
17. Ершов А. В. Правовые аспекты оценки качества работ в области огнезащиты при осуществлении государственного пожарного надзора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

References:

1. *On approval of the federal target program "Fire Safety in the Russian Federation up to 2017" (with the "Concept of the federal target program "Fire Safety in the Russian Federation up to 2017")*: Resolution of the RF Government No. 1464-r from August 14, 2012 [Ob utverzhdenii federal'noi tselevoi programmy «Pozharnaya bezopasnost' v Rossiiskoi Federatsii na period do 2017 goda» (vmeste s «Kontseptsiei federal'noi tselevoi programmy «Pozharnaya bezopasnost' v Rossiiskoi Federatsii na period do 2017 goda»): rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 14 avgusta 2012 g. № 1464-r]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. *On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020*: Decree of the RF President No. 537 from May 12, 2009 [O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda : ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 12 maya 2009 g. № 537]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 20, article 2444.
3. *On the Concept of National Security of the Russian Federation*: Decree of the RF President No. 24 from January 10, 2000 [O Kontseptsii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii : ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 10 yanvarya 2000 g. № 24]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2000, no. 2, article 170.
4. *On the Concept of Long-term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the period up to 2020 (along with the "Concept of Long-term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the period up to 2020)*: Resolution of the RF Government No. 1662-r from November 17, 2008 [O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi

Federatsii na period do 2020 goda (vmeste s «Kontseptsiei dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda) : rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2008, no. 47, article 5489.

5. Ursul A. D. Global Processes, Security and Sustainable Development [Global'nye protsessy, bezopasnost' i ustoichivoe razvitie]. *Vek globalizatsii – Globalization Century*, 2008, no. 1.

6. Glebov I. N. *Legal Problems of Ensuring National Security of the Russian Federation*: thesis abstract of a Doctor of law [Pravovye problemy obespecheniya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk]. Moscow: 1999.

7. Konin V. N. Concept and Essence of Security [Ponyatie i sushchnost' bezopasnosti]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 3.

8. On Operational-Investigative Activities in the Russian Federation: Federal Law No. 144-FL from August 12, 1995 [Ob operativno-rozysknoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 12 avgusta 1995 g. № 144-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. On Radiation Safety of the Population: Federal Law of the Russian Federation No. 3-FL from January 09, 1996 [O radiatsionnoi bezopasnosti naseleeniya : federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 9 yanvarya 1996 g. № 3-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. On Fire Safety: Federal Law No. 69-FL from December 21, 1994 [O pozharnoi bezopasnosti: federal'nyi zakon ot 21 dekabrya 1994 g. № 69-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities: Federal Law No. 116-FL from July 21, 1997 [O promyshlennoi bezopasnosti opasnykh proizvodstvennykh ob'ektov : federal'nyi zakon ot 21 iyulya 1997 g. № 116-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

12. On the Road Safety: Federal Law No. 196-FL from December 10, 1995 [O bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: federal'nyi zakon ot 10 dekabrya 1995 g. № 196-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Stakhov A. Concept of National Security of Russia: Administrative-Legal Aspect [Kontseptsiya natsional'noi bezopasnosti Rossii: administrativno-pravovoi aspekt]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2003, no. 3.

14. Kardashova I. B. *Russian Interior Ministry in the System of Ensuring National Security of the Russian Federation* [MVD Rossii v sisteme obespecheniya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2006.

15. Kardashova I. B. *Ensuring National Security by the MIA RF: monograph* [Obespechenie natsional'noi bezopasnosti MVD Rossii: monografiya]. Moscow: 2007.

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

17. Ershov A. V. *Legal Aspects of the Qualitative Assessment of Work in the Field of Fire Protection in the Implementation of State Fire Supervision: thesis abstract of a candidate of legal sciences* [Pravovye aspekty otsenki kachestva rabot v oblasti ognezashchity pri osushchestvlenii gosudarstvennogo pozharnogo nadzora: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. St. Petersburg: 1999.