

Сергей Николаевич Братановский*
Наталья Владимировна Галицкая**

Административно-правовые критерии классификации видов безопасности в Российской Федерации

Идеологическое отношение к безопасности, формам и методам ее обеспечения, сформированное на постсоветском пространстве, являлось следствием реализации многочисленных закрытых от общественности мероприятий, которые во многом не соответствовали реальным потребностям граждан. Типизация возможных угроз первоначально исходила из приоритета интересов государства в обеспечении защиты различных сфер общественной жизни от неправомерного вторжения извне, при этом внешняя составляющая национальной безопасности активно интегрировалась во внутригосударственные сферы. С развитием экономического сотрудничества с иностранными государствами, а также ввиду объективного снижения рисков международных конфликтов с участием России после принятия Конституции РФ 1993 г. законодательные органы и общественность стали обращать более пристальное внимание на внутренние проблемы защищенности населения. Активизации этого процесса способствовало значительное количество факторов, обусловленное формированием демократических принципов управления, а также влиянием негативного воздействия природной и техногенной среды на общехозяйственную деятельность.

Благодаря этим процессам традиционное разделение сфер обеспечения безопасности на внешнюю и внутреннюю концептуально укрепилось в науке и практике. Подобное разграничение С. С. Дроздов называет отраслевым. При

* Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.
Doctor of Juridical science, Professor of State and Law Department, Volga region Juridical Institute (the brunch) of RPA (Russian Law Academy) of Ministry of Justice of the Russian Federation.
E-mail: bratfoot@mail.ru

** Доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.
Candidate of Juridical science, Associate Professor of Administrative and Municipal Law Department, Saratov State Juridical Academy.

этом он определяет границу Российской Федерации как исторически и законодательно определенную линию, проведенную по суше, воде, территориально определяющую государственный суверенитет. Именно эта линия устанавливает содержание внешнеполитической деятельности, которую наше государство осуществляет при тесном взаимодействии с представителями власти других стран, а также реализацию внутренней политики, являющейся исключительной прерогативой российских властей¹.

Однако, если двадцать лет назад можно было довольно четко выделить по этому принципу внешнюю и внутреннюю составляющую национальной безопасности, то в XXI в. говорить о том, что территориальные границы служат основой для определения специфики государственной деятельности в этих двух направлениях и ее существенного разграничения, было бы не верно. Информационно-технический прогресс в настоящее время способствует сближению народных масс и создает предпосылки к неформальному общению людей, которое не может быть исчерпывающе регламентировано как российским, так и международным законодательством. Вместе с тем вызывает определенный интерес мнение А. П. Аладина, признающего разделение безопасности на две указанные отрасли более конкретным, нежели выделение из ее структуры таких элементов, как межнациональная, общественная, информационная, экологическая и иные виды безопасности. Исследователь отмечает, что в основу подобной классификации должны быть положены какие-либо базисные признаки, обладающие устойчивостью при рассмотрении их материальной составляющей. Несмотря на увеличивающиеся темпы международного сотрудничества, государственная граница Российской Федерации строго очерчена и выступает основой для подобного разграничения, которую, в свою очередь, укрепляют специальные административно-правовые режимы, устанавливающие порядок жизнедеятельности российских граждан в нашей стране, а также за ее пределами. При этом содержание внешних и внутренних административно-правовых режимов всегда будет различаться².

Соглашаясь с логичностью данного вывода, все же отметим, что на практике допускается объединение этих отраслей, а точнее, отдельных их компонентов в узкую сферу, которую, исходя из специфики правовой регламентации соответствующих отношений, можно в определенном ракурсе признать самостоятельной. Так, например, укажем на появление с недавнего времени сферы безопасности международного туризма, предполагающей обеспечение государством прав и интересов граждан при приобретении тура на территории нашей страны (регламентация обязательного страхования жизни и здоровья туриста во время его пребывания в течение определенного срока за пределами России, страхование рисков туроператора, страхование от невыезда и т. д.), а также охрану его жизни, здоровья и имущества представителями компетентных российских структур

¹ См.: Дроздов С. С. Деятельность МЧС России по организации межведомственного сотрудничества в борьбе с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий // Современные подходы к формированию концепций национальной безопасности в Российской Федерации : сборник науч. трудов. СПб., 2007. С. 67.

² См.: Аладин А. П. Технологии обеспечения безопасности в России // Современные подходы к формированию концепций национальной безопасности в Российской Федерации : сборник науч. трудов. СПб., 2007. С. 181; Братановский С. Н. Специальные правовые режимы информации. Саратов, 2010. С. 30.

за рубежом. Исходя из ежегодно увеличивающегося потока россиян, желающих посетить иностранные государства, динамично в связи с этим развивающегося законодательства, можно предположить, что в будущем данная сфера, объединяющая как внутреннюю, так внешнюю ее обязательные составляющие, приобретет более комплексный характер и будет рассматриваться в качестве отдельного специализированного вида обеспечения безопасности граждан, охраняемого государством путем реализации специфических административно-правовых мер.

В юридической науке к определению круга исследуемых в настоящей работе общественных отношений допускается применение различной терминологии. При исследовании их многогранных аспектов ученые-правоведы говорят о существовании отраслей (подотраслей), сфер, направлений, видов (подвидов) безопасности и ее обеспечения, наделяя их различной смысловой нагрузкой. Из всего многообразия подходов к теоретическому исследованию этих компонентов, на наш взгляд, более обоснованно в правовом отношении выглядят предложения о доктринальном выделении предметно-объективных сфер безопасности¹, которые базируются на логико-юридическом соотношении части и целого. Согласно подобной классификации в качестве последнего выступает национальная безопасность, ее видами являются политическая, экономическая, социальная безопасность, в качестве подвидов которой обозначены экологическая, транспортная, промышленная и другие подвиды безопасности; определены отраслевые направления их дальнейшего дробления². В соответствии с иной, аналогичной интерпретацией, в качестве основных видов национальной безопасности выделяются общественная и индивидуальная безопасность, которые, в свою очередь, подразделяются на природную и техногенную безопасность с последующим определением подвидов более низкого уровня (техническая, биологическая, химическая безопасность и т. д.)³. В специальной литературе встречается также значительное количество иных классификаций⁴. Кроме того, отдельными исследователями уровни обеспечения безопасности рассматриваются в качестве ее основных видов⁵.

Признавая право на существование всего многообразия логически обоснованных систематизаций видов безопасности, отметим, что отдельными авторами в целях придания устойчивости и практической концептуальной аргументированности принципам построения иерархии отраслей, видов (подвидов) безопасности допускается их привязка к специализации государственной деятельности по их обеспечению⁶. Подобный подход, на наш взгляд, способствует

¹ См., например: *Гущин В. В.* Понятие безопасности и ее предметно-объективные сферы // Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к деятельности в чрезвычайных ситуациях : сборник науч. трудов. М., 1994. С. 4; *Степашин С. В.* Безопасность человека и общества (логико-правовые вопросы). СПб., 1994. С. 23; *Васильев А. И.* Система национальной безопасности Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999. С. 53.

² См.: *Административное право: Часть первая : учебник.* М., 2005. С. 167.

³ См.: *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 45.

⁴ См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 112; *Братановский С. Н.* Административное право : учебник. М., 2013. С. 168.

⁵ См.: *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило.* М., 1998. С. 206.

⁶ См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Правовые режимы: вопросы теории и практики // *Правоведение.* 1996. № 1. С. 16.

более конкретному рассмотрению исследуемых категорий, поскольку предполагает определение непосредственной правовой основы государственного регулирования того или иного вида безопасности и дальнейшего выделения из него категорий более низкого порядка. Наличие юридической регламентации соответствующих правоотношений позволяет определить степень важности защиты интересов широкого круга лиц в какой-либо сфере. Правовое регулирование в данном случае является вторичным элементом. Первичным же элементом выступают общественные отношения, возникшие в результате наступления пагубных последствий в различных ситуациях, причинивших ущерб интересам личности, общества и государства. Эти последствия ложатся в основу определения достаточности правовой базы, необходимой для обеспечения надлежащей защиты прав и свобод граждан. В случае, если юридическая регламентация обеспечения безопасности в определенной отрасли не соответствует потребностям или отсутствует, то возникает потребность ее модернизации, создания и последующего применения. Появление в общем законодательном массиве пусть даже небольшого количества специальных правовых норм, определяющих организационные основы защиты узкого круга лиц, можно расценивать как создание нового вида деятельности по обеспечению безопасности, которое на федеральном уровне санкционировало государство.

При более широком рассмотрении данной концепции можно заключить, что любая сфера человеческой деятельности, не противоречащая нормам морали и нравственности и приносящая пользу (даже если она не определена в законе), нуждается в защите. Из этого следует, что видов обеспечения безопасности ровно столько, сколько в реальности существует сфер, в которых индивид может реализовать свои духовные, творческие, трудовые и иные способности. Однако государство в данном случае будут интересоваться только отношениями, носящими массовый характер, пагубные последствия которых являются широкомасштабными и могут затронуть важные области жизнеустройства.

В связи с этим на федеральном уровне на первый план выдвигаются потребности в постоянном обобщении и типизации практики применения юридических норм в целях определения первостепенной необходимости в регламентации тех или иных аспектов, имеющих прямое отношение к обеспечению безопасности граждан. Современные средства массовой информации, принимая за основу различные понимания значений того или иного вида безопасности для российского общества, указывают на необходимость акцентирования внимания законодательных органов на обеспечении безопасности интеллигенции, русскоязычного населения, а также переселенческой, поведенческой, этнической, генетической и других подобных видов безопасности, юридическое определение которых, исходя из современных концепций государственного устройства, является весьма сомнительным. Вместе с тем, к примеру, отдельными исследователями в течение десяти лет отмечается важность правового обеспечения такой сферы, как коллекторская деятельность, неформально осуществляемая гражданами различных категорий на протяжении всего существования нашей страны¹. Говоря о мерах и способах ее реализации, укажем, что формирование соответствующего законодательства,

¹ См.: Ярочкин В. И., Бузанова Я. В. Основы безопасности бизнеса и предпринимательства. М., 2007. С. 177.

прежде всего, будет способствовать определению порядка и условий защиты как самих коллекторов, так и юридических и физических лиц от нарушения их законных интересов и предотвратит криминализацию этой сферы.

А. В. Булдыгина высказывается о важности закрепления на федеральном уровне перечня первоочередных видов безопасности, служащих статутными ориентирами для выбора государственной стратегии их планомерного обеспечения¹. Признавая эту позицию заслуживающей внимания, отметим, что подобный подход был реализован в утратившем ныне силу Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», в ст. 13 которого эти аспекты были раскрыты сквозь призму компетенции Совета безопасности РФ. Данный орган рассматривал вопросы внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка. Критикуя подобную интерпретацию, В. Д. Провоторов отмечает, что, несмотря на успешную попытку разграничить сферы деятельности этого органа путем теоретической и практической классификации безопасности как юридической категории, необходимой для устранения противоречий и коллизий при принятии иных нормативных актов в этой области, законодатель не дает ни строгого толкования принципов классификации по видам безопасности, ни определения этих понятий, что фактически привело к необоснованному дроблению родового понятия². Вместе с тем В. Н. Скрыгина полагает, что в этом нормативном акте сделан акцент на направления государственной деятельности, связанной с защитой первоочередных интересов России, при этом отраженные в нем самостоятельные виды безопасности не имеют концептуального значения и должны оцениваться в ракурсе диалектического единства общенациональной безопасности³.

Нынешняя редакция Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁴ определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ст. 1). Буквальное толкование этой нормы позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, законодатель подчеркивает необходимость тесной связи между видами безопасности и их правовой регламентацией, при этом признавая только те ее виды, которые имеют юридическую основу и установлены правовыми нормами федерального уровня. Во-вторых, все виды безопасности одинаково приоритетны для государства. В-третьих, Закон подразумевает наличие весьма широкого

¹ См.: Булдыгина А. В. Основы национальной безопасности. М., 2010. С. 271.

² См.: Провоторов В. Д. Безопасность предпринимательской деятельности глазами управленца. М., 2011. С. 34.

³ См.: Скрыгина В. Н. Сравнительно-правовое исследование форм обеспечения безопасности в России // Методологические подходы к повышению качества жизни населения : сборник статей. М., 2011. С. 29–30

⁴ См.: СПС «КонсультантПлюс».

перечня видов безопасности, которые являются самостоятельными исходя из сформированного законодательного массива, их регламентирующего. Все входящие в этот перечень виды объединены одним фактором — единством интересов личности, общества и государства. Думается, что подобный подход в современных условиях развития российской государственности наиболее продуктивен и позволяет объективно исследовать многообразие видов безопасности, определить их основные характеристики.

Основным критерием для определения вида безопасности выступает очерченный круг публичных интересов, который нуждается в защите со стороны государства. Его первичность обусловлена наличием прямых и косвенных угроз, которые способны нанести значительный вред и поставить под сомнение реализацию этих интересов, предусмотренных Конституцией РФ. Так, к примеру, согласно положениям указанной статьи Федерального закона «О безопасности» в качестве самостоятельного вида безопасности можно выделить пожарную безопасность. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹ она определена как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. Далее в этой статье приводится дефиниция пожара: это неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства. Следовательно, публичный интерес в данном случае находит свое конкретное выражение в качестве объективной необходимости защиты от различного рода возгораний.

Важным элементом юридически обозначенного вида безопасности неизменно выступает законодательство, построенное на принципах иерархичности и согласованности. Приведенный нормативный акт в ст. 2 определяет, что законодательство Российской Федерации о пожарной безопасности основывается на Конституции Российской Федерации и включает в себя настоящий Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы пожарной безопасности. При этом законодательство субъектов Российской Федерации не действует в части, устанавливающей более низкие, чем данный Федеральный закон, требования пожарной безопасности.

Указанные компоненты, по сути, представляют единое целое и позволяют сопоставить публичные потребности в обеспечении безопасности жизнедеятельности в определенной сфере и принимаемые государством меры, направленные на обеспечение защиты обозначенного круга интересов. Принимая их за основу, укажем, что юридическая регламентация каждого вида безопасности предполагает существование системы органов исполнительной власти, которая призвана их обеспечивать. Эта система, в свою очередь, характеризует рассматриваемые виды безопасности. Например, обеспечение безопасности населения от преступных посягательств является прерогативой сформированной системы органов полиции, которая, исходя из принципов единства и централизации ее

¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

построения, осуществляет деятельность на всей территории России¹. При этом, анализируя многообразие внешневластных воздействий, которые централизованные органы, непосредственно участвующие в обеспечении безопасности, имеют право реализовывать по отношению к неподчиненным им субъектам, можно придти к выводу, что одно специализированное государственное образование может обеспечивать различные виды безопасности. Так, согласно п. 1 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий² МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. При таком подходе можно вести речь о наличии в одной системе нескольких подсистем, каждая из которых призвана обеспечить определенный вид безопасности.

В научной литературе обоснованно отмечается, что в ст. 8 утратившего ныне силу Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» была обозначена система безопасности, которую образовывали органы законодательной, исполнительной и судебной власти, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности. Действующий Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» не содержит указанного понятия, при этом в ст. 2 в качестве основных принципов обеспечения безопасности отражена системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности. На наш взгляд, применение подобного, более гибкого подхода должно способствовать обеспечению институционального единства как существующих в законодательстве видов безопасности, так и государственной деятельности.

Пристатейный библиографический список

1. Аладин, А. П. Технологии обеспечения безопасности в России // Современные подходы к формированию концепций национальной безопасности в Российской Федерации : сборник науч. трудов. — СПб.: Изд-во СПбУП, 2007. — С. 181–186.

2. Братановский, С. Н. Административное право : учебник / С. Н. Братановский. — М.: Директ-Медиа, 2013. — 920 с.

¹ См.: О полиции : федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

² См.: Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2882.

3. Братановский, С. Н. Специальные правовые режимы информации / С. Н. Братановский. — Саратов: Научная книга, 2010. — 160 с.

4. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 28, ст. 2882.

5. О полиции : федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 7, ст. 900.

References

1. Aladin, A. P. Tehnologii obespechenija bezopasnosti v Rossii [Technologies of promotion of safety in Russia] // Modern Approach to formation of concepts of national security in the Russian Federation: collection of scientific papers. SPb.: SPbUP Publisher, 2007. — 181–186 pp.

2. Bratanovskij, S. N. Administrativnoe pravo: uchebnik. [Administrative Law: textbook] / S. N. Bratanovskij. — М.: Direkt-Media, — 920 p.

3. Bratanovskij, S. N. Special'nye pravovye rezhimy informacii [Specific Legal Informational Modes] / S. N. Bratanovskij. — Саратов: Nauchnaja kniga, 2010. — 160 p.

4. О полиции : federal'nyj zakon RF ot 7 fevralja 2011 g. № 3-FZ [Concerning the police: Federal Law of the Russian Federation dated 7th of February 2011 № 3-FZ] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2011. — № 7, st. 900.

5. Voprosy Ministerstva Rossijskoj Federacii po delam grazhdanskoj oborony, chrezvychajnym situacijam i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij: Ukaz Prezidenta RF ot 11 ijulja 2004 g. № 868 [Issues of Ministry of Civil Defense, Emergencies and Disaster Relief: decree of the President of the Russian Federation dated 11th of July 2004 № 868] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2004. — № 28, paragraph 2882.