

Воротникова М.В., Исакова И. В.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vorotnikova M.V., Isakova I. V.

THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

В представленном исследовании анализируются теоретико-правовые и доктринальные подходы к категории «безопасность». Авторами определяются ключевые субъекты обеспечения безопасности в общественных отношениях, а также идентифицируются основные элементы системы безопасности как правовой категории. Особое внимание в исследовании отводится анализу категории «безопасность», при этом авторами делается акцент на ее многоаспектности в зависимости от различных видовых характеристик. Правильно подобранные методы исследования позволили авторам сформулировать и предложить к теоретическому использованию собственную «систему безопасности» как правовой категории.

Ключевые слова: безопасность, нормативные правовые акты, виды безопасности, система безопасности, принципы.

The presented study analyzes theoretical, legal and doctrinal approaches to the category of “security”. The authors identify the key subjects of ensuring security in public relations, as well as identify the main elements of the security system as a legal category. Special attention in the study is given to the analysis of the category “safety”, while the authors emphasize its multidimensional nature depending on various species characteristics. Properly selected research methods allowed the authors to formulate and propose for theoretical use their own “security system” as a legal category.

Keywords: security, regulatory legal acts, types of security, security system, principles.

В современном мире с учетом складывающейся обстановки в регулировании правоотношений различных субъектов права как в публичной, так и в частной плоскости, исследование категории «безопасность» представляется достаточно актуальным для российской правовой системы. Кроме того, систематическое изменение различных внутренних и внешних факторов, влияющих на регулирование безопасности в нашей стране, обуславливают необходимость поиска новых путей к толкованию дефиниции «безопасность», что, в свою очередь, усиливает актуальность представленного исследования. Перед учеными и правоприменителями стоит непростая задача непрерывного анализа происходящих изменений в содержании и правовом обеспечении различных аспектов безопасности в Российской Федерации. Своевременное и качественное выполнение этой задачи позволит построить эффективную систему обеспечения безопасности, что во

многом предопределяет национальные интересы всего государства.

Безусловно, категория «безопасность» имеет неоспоримо важное значение для поддержания стабильного уровня правоотношений между личностью, государством, обществом и иными субъектами. Отдельного внимания заслуживает «безопасность» в контексте обеспечения суверенитета государства.

Правовые государства, отдающие приоритет демократическим ценностям в качестве основных объектов безопасности признают:

- человека (его права и свободы);
- общество (его духовные и материальные ценности);
- государство (его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность).

Безусловно, данные объекты будут являться универсальными для любого современного правового демократического государства, а иные, так называемые от-



раслевые объекты безопасности будут являться производными от основных (универсальных) объектов.

Разумеется, основным субъектом в области организации и реализации безопасности следует считать государство. Данный базовый субъект обеспечивает воплощение функций в области безопасности посредством системы органов законодательной, исполнительной и судебной властей.

В соответствии с действующим конституционным и иным законодательным регулированием, государство должно обеспечивать безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации, а человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). При этом гражданам Российской Федерации, находящимся за рубежом, гарантируется защита и покровительство со стороны государства. Примечательно, что, по мнению Ю. А. Тихомирова, внешняя функция государства всегда была важнейшей: для обеспечения его самостоятельности, существования и независимости, для отпора агрессорам и захватчикам [1, с. 533]. В свою очередь, С.Н. Булашов подчеркивает: «Состояние безопасности присутствует тогда, когда в полной мере обеспечиваются национальные интересы, сердцевину которых составляют осознанные обществом и государством жизненно важные потребности личности, общества и государства» [2, с. 37]. Таким образом, можно сделать вывод, об эквивалентной ценности как внешней, так и внутренней безопасности государства. В связи с этим на первый план выходит обеспечение государственной безопасности во всех сферах.

Однако государственный аппарат не является единственным субъектом обеспечения безопасности. К ним также относятся физические и юридические лица, которые обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Иным субъектам (гражданам и их различным объединениям), а также юридическим лицам государство гарантирует различные меры безопасности и обеспечивает иные взаимосвязанные гарантии (например, меры социальной поддержки, правовой помощи, в том числе на безвозмездной основе и др.).

Базовым элементом любой деятельности по обеспечению безопасности яв-

ляются конституционные принципы – основополагающие начала, которые закрепляют основные права человека и гражданина, которые в свою очередь гарантированы Конституцией Российской Федерации, в том числе при реализации полномочий в сфере безопасности компетентными органами публичной власти. Выступая базовой основой в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина, включая сферу обеспечения безопасности, полномочные органы государственной власти и местного самоуправления руководствуются фундаментальными правилами поведения – принципами. Комплексное исследование доктринальных элементов безопасности и норм Основного закона Российской Федерации позволяет идентифицировать такие принципы безопасности, как:

- законность;
- обеспечение интересов личности, общества и государства;
- взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности.

Безусловно, ограничение базовых конституционных прав и свобод граждан не может осуществляться во имя обеспечения состояния безопасности, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. При этом некоторые конституционные права человека и гражданина вообще не могут подлежать каким-либо ограничениям [3, ст. 56]. Граждане, общественные объединения и организации имеют право получать разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод от органов, обеспечивающих безопасность. По запросу данных субъектов общественных отношений органы государственной власти и местного самоуправления обязаны предоставить ответы по существу запроса в сроки регламентированные законодательством. В случае выявления фактов превышения полномочий в рамках обеспечения безопасности, как отдельные должностные лица, так и органы власти могут быть привлечены к юридической ответственности в установленном порядке. Таким образом, можно сделать вывод о целостном характере системы нормативного обеспечения безопасности, что подтверждается стабильным характером общественных отношений в исследуемой сфере правоотношений.

Современными исследователями система идентифицируется в качестве целостного, состоящего из элементов, имеющих взаимные связи. Е.А. Юмаев отмечает, что согласно общему порядку: «В системе каждый элемент оказывает





определенное воздействие на состояние всей целостности» [4, с. 99]. Можно сделать предположение о необходимости системного нормативного закрепления обеспечения безопасности, как государства, так и иных субъектов общественных отношений, в том числе общества и гражданина. Сами элементы системы могут быть классифицированы, как противостоящие реальной и потенциальной опасности, так и несущие угрозу состоянию безопасности. Следовательно, содержание категории «безопасность» предопределяет обязательства уполномоченных субъектов по защите базовых, прежде всего конституционных ценностей личности, общества и государства, а также необходимости эффективного нормативного регулирования общественных отношений в исследуемой сфере.

Таким образом, важнейшими характеристиками системы обеспечения безопасности являются ее целостность, адаптивность и динамичность, то есть оперативность при выявлении и пресечении возникающих угроз. Разумеется, данные требования должны применяться и к нормативному регулированию обеспечения безопасности.

Нормативная правовая база обеспечения безопасности в Российской Федерации является весьма объемной. К ней относятся: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в сфере безопасности. Они осуществляют правовую регламентацию обеспечения защиты от угроз социогенного, природного и техногенного характера.

Конституция Российской Федерации оперирует термином безопасность как в широком смысле (обеспечение безопасности упоминается в положениях, посвященных основам конституционного строя [3, ст. 13], а также правам и свободам человека и гражданина [3, ст. 55]), так и в узком (при установлении предметов совместного ведения федеральной и региональной власти перечисляются такие виды безопасности, как общественная и экологическая [3, ст. 72]). Рассматривая вопрос о соотношении данных категорий, А.В. Опалев отмечает следующее: «Если отождествлять понятие государственной безопасности и безопасности государства, то в систему обеспечения государственной безопасности следовало бы

включать всю экономическую, идеологическую, социально-политическую систему общества в той мере, в какой она направлена на развитие государства, и, таким образом, на обеспечение его безопасности» [5, с. 208]. Данная точка зрения представляется весьма интересной, но, по нашему мнению, с точки зрения конституционного регулирования, данные категории можно охарактеризовать как равнозначные. Отметим, что Основной закон Российской Федерации, закрепляя рамочные нормы, связанные с обеспечением безопасности, не дает полный перечень ее видов и не содержит конкретных норм, устанавливающих полномочия по ее реализации. Эти вопросы раскрываются на уровне федерального законодательства.

Базовым законодательным актом в сфере государственного обеспечения безопасности граждан в Российской Федерации следует признать Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Как отмечалось ранее, обязанность по обеспечению безопасности, прежде всего безопасности человека и гражданина – это обязанность государственного аппарата. Следуя данному принципу правового государства Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» устанавливает полномочия следующих органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности: Президента Российской Федерации, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

В соответствии с данным законом Президент Российской Федерации обладает полномочиями в сфере обеспечения безопасности, которые можно разделить на две группы: общие полномочия (определение направлений государственной политики в сфере безопасности, утверждение стратегии национальной безопасности) и специальные (определение компетенции федеральных органов исполнительной власти, подотчетных ему, в сфере безопасности, обеспечение режима чрезвычайного и военного положения, принятие решений о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности) [6, ст. 8]. По нашему мнению, данное разделение полномочий обосновывается сложным конституционно-правовым статусом Президента России: общие полномочия происходят от статуса главы государства, а специаль-

ные от статуса гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина.

К полномочиям Совета Федерации Федерального Собрания в сфере безопасности в соответствии с законодательством относится: «одобрение законов, принятых Государственной Думой в области рассматриваемых общественных отношений и утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного и военного положения. А также проведение консультаций Президента РФ по кандидатурам для назначения на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Полномочия Государственной Думы Федерального Собрания определяются как принятие федеральных законов в области обеспечения безопасности» [6, ст. 9]. Обращает на себя внимание достаточно малое количество полномочий федеральных представительных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности. Представляется, что данный факт обусловлен мотивом законодателя раскрыть процессуальный аспект обеспечения реализации, который не характерен для представительных органов власти в целом. Поэтому в целом полномочия представительных органов власти в данной сфере можно охарактеризовать как частный случай законотворчества.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности можно подразделить на производные от полномочий Президента Российской Федерации (участие в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности) и собственные полномочия, обусловленные конституционно-правовым статусом высшего звена всей системы исполнительной власти Российской Федерации (разработка программ по обеспечению безопасности, организация обеспечения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления ресурсами и средствами, необходимыми для решения задач в сфере безопасности) [6, ст. 10]. По нашему мнению, базовые властные полномочия высшего органа исполнительной власти Российской Федерации в исследуемой сфере идентифицируются как «определение системы реали-

зации обеспечения безопасности в Российской Федерации». Это связано как с полномочиями Правительства России по определению элементов системы обеспечения безопасности (установлению компетенции федеральных органов исполнительной власти), так и по территориальной сфере деятельности (обеспечению ресурсами не только исполнительных федеральных органов исполнительной власти, но и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления).

Наконец, к полномочиям федеральных органов исполнительной власти относится выполнение задач в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации [6, ст. 11]. Обращает на себя внимание отсылочный характер данной нормы. Он обусловлен положением федеральных органов исполнительной власти в системе государственной власти Российской Федерации. Конкретные полномочия данных органов власти в сфере безопасности устанавливаются в подзаконных актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствии с действующей структурой федеральных органов исполнительной власти [7].

Также следует подчеркнуть, что на уровне федерального законодательства происходит выделение из общей категории «безопасность» ее отдельных видов. Такое разделение представляется оптимальным с точки зрения юридической техники. С одной стороны, отсутствие такого разделения на уровне Конституции государства позволяет не перегружать ее большим количеством норм в сфере процессуального регулирования общественной безопасности. С другой стороны, выделение отдельных видов безопасности необходимо, так как каждая из сфер данных общественных отношений имеет свою специфику, но это не освобождает государственный аппарат от необходимости должного регулирования обеспечения безопасности. В качестве примера в настоящее время можно выделить следующие сферы общественных отношений, имеющие специальное законодательное регулирование безопасности человека в различных сферах жизнедеятельности общества: в промышленности; в транспортной сфере; в туризме, на от-





дыхе; в пожарной безопасности; в информационной безопасности [8, 9, 10].

Таким образом, на основе проведенного анализа эмпирических и законодательных положений о безопасности в Российской Федерации, можно сформировать ее систему. По нашему представлению данная система состоит из четырех элементов:

- 1) Виды безопасности;
- 2) Субъекты обеспечения безопасности;
- 3) Уровни регулирования безопасности;
- 4) Нормативные акты в сфере обеспечения безопасности.

Виды безопасности представляют собой отдельные сферы жизнедеятельности, которые подлежат контролю на предмет возникновения угроз данным сферам в виду их особой значимости для человека, общества и государства.

Под субъектами обеспечения безопасности следует понимать совокупность государственного аппарата, общественные институты, физических и юридических лиц, то есть субъектов общественных отношений, которые обладают полномочиями или отдельными правами и/или обязанностями в сфере обеспечения общественной безопасности.

Уровни регулирования безопасности раскрывают территориальный аспект обеспечения отдельных видов безопасности. Некоторые виды безопасности могут обеспечиваться только на федеральном уровне. Другие виды могут обеспечиваться на различных территориальных уровнях, включая регулирование безопасности на уровне муниципального образования, на уровне субъекта Российской Федерации, на федеральном уровне.

Наконец, нормативные акты в сфере обеспечения безопасности составляют «ядро» ее правового регулирования. Именно с помощью норм Конституции Российской Федерации, законных и подзаконных актов раскрываются иные элементы системы обеспечения безопасности. Более того, динамичность данного элемента с неизбежностью влечет за собой корректировку других элементов системы обеспечения безопасности: внесение изменений в нормативные акты, регулирующие вопросы обеспечения безопасности может равным образом затра-

живать и виды, и субъекты, и уровни обеспечения безопасности.

Итак, на основании проведенного анализа теоретико-правовых основ безопасности в Российской Федерации можно сделать следующие выводы:

1) Категория «безопасность» имеет комплексную структуру, и может пониматься как в широком, так и в узком смысле. В соответствии с действующим конституционным регулированием, в широком смысле безопасность представляет собой защищенность жизненно важных интересов человека, общества и государства. В узком смысле безопасность определяется как состояние защищенности определенной сферы общественных отношений (промышленная транспортная, информационная деятельность);

2) Базовым субъектом обеспечения безопасности является государственный аппарат. В настоящее время полномочиями в сфере регулирования безопасности обладают его следующие элементы: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти. Вместе с тем, к данным субъектам следует также отнести субъекты общественных отношений, которые обладают полномочиями или отдельными правами и/или обязанностями в сфере обеспечения общественной безопасности (физические лица, юридические лица и т.д.).

3) На основе проведенного анализа эмпирических и законодательных положений о безопасности в Российской Федерации, была сформирована ее авторская система, состоящая из четырех элементов:

- 1) Виды безопасности;
- 2) Субъекты обеспечения безопасности;
- 3) Уровни регулирования безопасности;
- 4) Нормативные акты в сфере обеспечения безопасности.

При этом базовым элементом данной системы следует считать нормативные акты в сфере обеспечения безопасности. Именно внесение изменений в нормативные акты, регулирующие вопросы обеспечения безопасности с неизбежностью приводит к изменению иных элементов системы обеспечения безопасности.

Литература:

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2006. 696 с.
2. Булашов С.Н. Правовое обеспечение экономической безопасности Российской Федерации в пограничной сфере // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2006. № 3. С. 37-41.

3. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации [parvo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru) (04.07.2020): <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>
4. Юмаев Е.А. О системе обеспечения безопасности Российской Федерации // Известия ИГЭА. 2009. № 3. С. 99-101.
5. Опалев А.В. О некоторых базовых категориях закона Российской Федерации «О безопасности» и Концепции национальной безопасности Российской Федерации // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. – М., 2006. 592 с.
6. Федеральный закон от 28.12.2010 (ред. от 09.11.2020) № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
7. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 (ред. от 20.11.2020) № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.
8. Федеральный закон от 21.12.1994 (ред. от 01.04.2022) № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649
9. Федеральный закон от 09.02.2007 (ред. от 14.03.2022) № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 7. Ст. 837
10. Федеральный закон от 27.07.2006 (ред. от 30.12.2021) № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3488.

References

1. Tihomirov YU.A. *Administrativnoe pravo i process*. М., 2006. 696 s.
2. Bulashov S.N. *Pravovoe obespechenie ekonomicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii v pograničnoj sfere // Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost'*. 2006. № 3. S. 37-41.
3. *Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (red. ot 01.07.2020) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii parvo.gov.ru (04.07.2020): <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>*
4. YUmaev E.A. O sisteme obespecheniya bezopasnosti Rossijskoj Federacii // *Izvestiya IGEA*. 2009. № 3. S. 99-101.
5. Opalev A.V. O nekotoryh bazovyh kategoriyah zakona Rossijskoj Federacii «O bezopasnosti» i Konceptii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii // *FSB Rossii. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti federal'noj sluzhby bezopasnosti po obespecheniyu nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Nauchno-prakticheskij kommentarij / Pod red. V.N. Ushakova, I.L. Trunova. – M., 2006. 592 s.*
6. *Federal'nyj zakon ot 28.12.2010 (red. ot 09.11.2020) № 390-FZ «O bezopasnosti» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2011. № 1. St. 2.*
7. *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21.01.2020 (red. ot 20.11.2020) № 21 «O strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2020. № 4. St. 346.*
8. *Federal'nyj zakon ot 21.12.1994 (red. ot 01.04.2022) № 69-FZ «O pozharnoj bezopasnosti» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 1994. № 35. St. 3649*
9. *Federal'nyj zakon ot 09.02.2007 (red. ot 14.03.2022) № 16-FZ «O transportnoj bezopasnosti» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2007. № 7. St. 837*
10. *Federal'nyj zakon ot 27.07.2006 (red. ot 30.12.2021) № 149-FZ «Ob informacii, informacionnyh tekhnologiyah i zashchite informacii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2006. № 31 (ch. 1). St. 3488.*

ВОРОТНИКОВА Марина Викторовна, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Уральского юридического института МВД РФ. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66. E-mail: m.v.vorotnikova@yandex.ru

ИСАКОВА Ирина Викторовна, старший преподаватель кафедры конституционного права Уральского юридического института МВД РФ. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66. E-mail: isakova-1@yandex.ru

VOROTNIKOVA Marina Viktorovna, Candidate of Historical Sciences, associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 620057, Yekaterinburg, Korepina str., 66. E-mail: m.v.vorotnikova@yandex.ru

ISAKOVA Irina Viktorovna, Senior lecturer of the Department of Constitutional Law of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 620057, Yekaterinburg, Korepina str., 66. E-mail: isakova-1@yandex.ru

