

§4

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

Н.А. Босхамджиева

ПОНЯТИЕ УГРОЗЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Обеспечение общественной безопасности РФ является необходимым условием стабильного и поступательного развития общества и государства, создания достойных условий и качества жизни граждан, а также формирования благоприятных внутренних и внешних условий для достижения приоритетов в области социально-экономического развития государства.

«Обеспечение безопасности» как правовая категория охватывает отдельные направления деятельности государства по предупреждению, выявлению и нейтрализации угроз его безопасности. К сожалению, как мы уже отмечали, что в действующем законодательстве РФ не закреплено не только понятие «общественная безопасность», но и понятия и видов угроз общественной безопасности. Это вызывает многочисленные споры не только среди ученых и практиков, но и в зарубежных источниках¹ также нет однозначных взглядов по данным вопросам.

Считаем необходимым не только разработать методологические основы исследования угроз общественной безопасности, но и уточнить источники угроз и концептуальные подходы к формированию оценки угроз общественной безопасности.

Кроме того, как справедливо отмечено в научной литературе, задача общественной безопасности не только в том, чтобы защищать интересы того или иного объекта, но и в том, чтобы снижать, ослаблять, устранять, предупреждать опасности и угрозы². Это значит, что общественная безопасность может обе-

спечиваться как путем проведения мероприятий, направленных на ее защиту от существующих угроз (рецидив правонарушений и т.д.), так и путем предотвращения, предупреждения, устранения, нейтрализации самих угроз, подрывающих общественную безопасность. Практически целесообразно использовать оба варианта обеспечения общественной безопасности. Угрозы общественной безопасности в значительной мере определяют направления деятельности, компетенцию государственных органов, ее обеспечивающих, применение ими мер административного принуждения.

Выявление видов угроз общественной безопасности и предложение мер по их устранению невозможно без уяснения понятия угроз.

Относительно понимания угроз безопасности и его нормативного закрепления точка зрения субъектов правотворчества постоянно меняется. Вместе с тем, отсутствие единообразия позволяет сделать вывод о многоплановости и сложности угрозы не только как правовой категории, но и как явления.

Так, в Законе РФ «О безопасности» под угрозой безопасности предлагалось понимать совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности³. Вполне вероятно, что законодатель использовал понятие угроз, даваемое в филологических словарях. Так, в Толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даля угроза —

¹ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1974. – С. 466; Гиленсен В.М. Полиция ФРГ. – М., 1973. – С. 18; Peters. Lehrbuch der Verwaltungsrecht. Frankfurt a/M., 1961. S. 377 и др.

² Серебрянников В., Холопов А. Социальная безопасность России. – М., 1996. – С. 16.

³ Ст. 3 Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

это «грозить, стараться страшить, наводить опасность, держать кого-либо под страхом, под опаской, пригораживать»⁴. В четырехтомном словаре русского языка под «угрозой» понимается «обещание причинить какое-либо зло, неприятность, возложить опасность кому-либо, бедствие, несчастье, неприятное событие»⁵. В другом словаре русского языка понятие угрозы формулируется в двух значениях: «запугивание, обещание причинить кому-нибудь вред, зло; возможная опасность»⁶.

И если действовавший Закон РФ «О безопасности», содержал определенные дефиниции, то действующий Федеральный закон «О безопасности»⁷ не содержит ни то, что понятие угроз безопасности, в нем отсутствует понятие безопасности.

Анализ юридической литературы, посвященной вопросам безопасности, угрозам безопасности также позволяет сделать вывод о многообразии подходов к определению угроз безопасности.

Так, по мнению К.А. Стрельникова, угроза представляет наиболее конкретную форму проявления социальной опасности, создаваемую целенаправленной деятельностью. Если угроза реализовалась и наступили неблагоприятные экономические, политические, социальные последствия, то можно говорить о чрезвычайной ситуации⁸. Однако представляется, что угроза может возникать не только в результате целенаправленной деятельности, но и в силу возникновения ситуаций природного и техногенного характера.

Также отдельными авторами под угрозой безопасности понимается совокупность условий и факторов определенной сферы, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства; а под рисками безопасности подразумевают возможность нежелательных последствий какого-либо процесса, явления или факта, измеряемую вероятной величиной потерь⁹. Не совсем по-

нятным представляется отграничение условий и факторов определенной сферой, и чем предлагаемая дефиниция отличается от дефиниции Закона РФ «О безопасности».

Интерес вызывает предлагаемые А.И. Стаховым определение и виды угроз общественной безопасности. Угрозу безопасности в правовой системе РФ, по его мнению, составляют природные и техногенные факторы окружающей среды, создающие опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации, а также правонарушения и юридические казусы (условия), способствующие возникновению и (или) развитию таких факторов¹⁰.

Далее автор, исходя из логико-позитивного анализа законодательного понятия угрозы безопасности, утверждает, что данная категория, по сути, представляет собой совокупность определенных источников опасности жизненно важным интересам личности, общества и государства, именуемых условиями и факторами, создающими опасность данным интересам.

С этой точки зрения в правовой системе РФ источниками опасности жизненно важным интересам личности, общества и государства являются:

- 1) факторы, создающие опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации;
- 2) условия, создающие опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации.

Следуя своей логике, автор предполагает, что факторами, создающими опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации в правовой системе РФ, являются разнообразные проявления или действие предметов и явлений окружающей среды, создающие возможности причинения вреда конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации (далее по тексту — вредоносные воздействия).

Соответственно условиями, создающими опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации в правовой системе РФ, являются противоправные действия (без-

ства и стратегические риски. Среда безопасности. Безопасность Евразии // Журнал личной, национальной и коллективной безопасности. – 2003. – № 1 (11). – С. 336.

¹⁰ См.: Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности // Административное право и процесс. – 2006. – № 4.

⁴ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х тт. Т. IV. – М., 1991. – С. 470.

⁵ Словарь русского языка: в 4-х тт. Т. IV / Под ред. А.П. Евгеньевой. – М., 1988. – С. 462.

⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. – М., 1990. – С. 823.

⁷ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

⁸ См.: Стрельников К.А. Правовые аспекты экономической безопасности современного российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2004. – С. 11.

⁹ См.: Сосунова И., Бабакаев С., Круглова И., Рязская Т., Чепуров В. Социальная сфера жизнедеятельности государ-

действие), способствующие возникновению и (или) развитию вредоносных воздействий явлений и предметов окружающей среды¹¹.

Далее автор развивает свои положения относительно понимания угроз безопасности, суть которых можно свести к тому, что угрозу безопасности составляют формально определенные вредоносные природные и техногенные факторы окружающей среды, связанные с подлежащими официальной оценке со стороны государства правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию предметов, процессов и явлений — техногенных и природных источников опасности для конституционных и иных интересов личности, общества, государства и нации, а также правонарушения и юридические казусы, способствующие возникновению и (или) развитию данных факторов¹².

То есть автор предлагает в качестве угроз безопасности рассматривать только природные и техногенные факторы, которые могут быть вызваны различными ситуациями: правомерным использованием предметов, явлений и процессов (лицензируемой деятельностью); правонарушениями, которые способствуют возникновению обозначенных факторов; юридические казусы в виде взрыва, пожара, аварии, землетрясения, наводнения и т.д.

Мы согласны с тем, что угрозу общественной безопасности могут составлять природные и техногенные факторы. Но ведь возможность причинения ущерба возможна не только в результате действия данных факторов, но и многих других.

Вместе с тем, хотелось не согласиться с отнесением автором к угрозам безопасности факторов и условий, которые могут представлять опасность. Автором, также как и законодателем (при разработке Закона РФ «О безопасности») не учтены не только этимологическое значение данных слов, но и положения других социальных наук, исследующих детерминированность процессов и явлений.

Фактор, понятие более широкое, которое включает в себя не только условную детерминацию, но и самое главное причинную. Понятие «фактор» является предельно широким по объему и используется для обозначения различных типов детерминант: причин, условий и обстоятельств, причем с помощью фактора обозначается не только явление, про-

цесс и состояние, но также обстановка и ситуация. Так, Б.Ф. Кевбрин справедливо отмечает, что в понятии детерминизм «фиксируется существование детерминирующих факторов (единство действия сил, взаимодействий и пр.), благодаря которым обеспечивается процесс развития»¹³.

И соответственно источниками опасности жизненно важным интересам общества будут выступать не факторы и условия, а причины и условия, которые детерминируют развитие тех или иных действий и событий, в нашей ситуации, представляющие угрозу общественной безопасности.

Представляется, что более верно поступили разработчики Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., формулируя понятие угрозы национальной безопасности, использовавшие вместо термина «опасность» словосочетание, представляющее его словарное значение «возможность причинения вреда», которое позволило более четко сформулировать не только понятие угрозы национальной безопасности, но и позволит изменить объем предполагаемых угроз, которые некоторые авторы¹⁴ предлагают ограничить только угрозами от использования объектов, представляющих повышенную опасность для общества, или наступлением стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств.

В результате, в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. под угрозой национальной безопасности предлагается понимать как прямую или косвенную возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию РФ, обороне и безопасности государства¹⁵.

Проведенный анализ позволяет сформулировать дефиницию угрозы общественной безопасности как возможности причинения ущерба охраняемым законом прав и свобод личности, материальных и духовных ценностей общества, конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности.

¹³ См.: Кевбрин Б.Ф. Развитие. Детерминизм. Закон. — М., 1998. — С.123.

¹⁴ См.: Корнев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. — М., 1998. — С.32.

¹⁵ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. — 2009. — № 20. — Ст. 2444.

¹¹ См.: Стахов А.И. Безопасность в правовой системе Российской Федерации // Безопасность бизнеса. — 2006. — № 1.

¹² См.: Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. — М., 2008. — С.16.

Библиографический список:

1. Ведель Ж. Административное право Франции. — М., 1974.
2. Гиленсен В.М. Полиция ФРГ. — М., 1973.
3. Кевбрин Б.Ф. Развитие. Детерминизм. Закон. — М., 1998.
4. Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. — М., 1998.
5. Серебрянников В., Холопов А. Социальная безопасность России. — М., 1996.
6. Стрельников К.А. Правовые аспекты экономической безопасности современного российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н.Новгород, 2004.
7. Сосунова И., Бабакаев С., Круглова И., Рязская Т., Чепуров В. Социальная сфера жизнедеятельности государства и стратегические риски. Среда безопасности. Безопасность Евразии // Журнал личной, национальной и коллективной безопасности. — 2003. — № 1 (11).
8. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности // Административное право и процесс. — 2006. — № 4.
9. Стахов А.И. Безопасность в правовой системе Российской Федерации // Безопасность бизнеса. — 2006. — № 1.
10. Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. — М., 2008.

References (transliteration):

1. Vedel' Zh. Administrativnoe pravo Frantsii. — M., 1974.
2. Gilensen V.M. Politsiya FRG. — M., 1973.
3. Kevbrin B.F. Razvitie. Determinizm. Zakon. — M., 1998.
4. Korenev A.P. Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del. — M., 1998.
5. Serebryannikov V., Kholop'ev A. Sotsial'naya bezopasnost' Rossii. — M., 1996.
6. Strel'nikov K.A. Pravovye aspekty ekonomicheskoy bezopasnosti sovremennogo ros-siyskogo gosudarstva: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — N.Novgorod, 2004.
7. Sosunova I., Babakaev S., Kruglova I., Ryazhskaya T., Chepurov V. Sotsial'naya sfera zhiz-nedeyatel'nosti gosudarstva i strategicheskie riski. Sreda bezopasnosti. Bezopasnost' Evrazii // Zhurnal lichnoy, natsional'noy i kollektivnoy bezopasnosti. — 2003. — № 1 (11).
8. Stakhov A.I. Administrativno-publichnoe obespechenie bezopasnosti // Administra-tivnoe pravo i protsess. — 2006. — № 4.
9. Stakhov A.I. Bezopasnost' v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii // Bezopasnost' biznesa. — 2006. — № 1.
10. Stakhov A.I. Pravo bezopasnosti kak podotrasl' administrativnogo prava. — M., 2008.