УДК 342.9:351.86

Болотин В.С.,
Носовский А.Г.

Современная модель административно-правового регулирования обеспечения безопасности в Российской Федерации

В статье рассматривается современная модель административно-правового регулирования обеспечения безопасности в России, основанная на принципах долгосрочного стратегического планирования и его ресурсного обеспечения, приоритета предупредительных мер в целях обеспечения безопасности.

Ключевые слова: безопасность, угрозы, приоритеты, правовое регулирование, стратегия, обеспечение, регламент, превенция.

Новый формат обеспечения безопасности, определенный Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации, иными предметными федеральными законами и программно-стратегические документами[1], представляющими собой систему взглядов на обеспечение различных видов безопасности в общей системе национальной безопасности России определяет содержание административно-правового регулирования безопасности:

упорядочение и закрепление наиболее целесообразных общественных отношений в области безопасности;

охрана урегулированных нормами безопасности управленческих отношений;

порождение и развитие новых общественных отношений, соответствующих современным требованиям и условиям безопасности;

вытеснение из сферы управления в области обеспечения безопасности общественных отношений, не отвечающих национальным интересам.

Оно осуществляется с помощью правовых норм по следующим основным направлениям деятельности по обеспечению безопасности:

прогнозирования, выявления, анализа и оценки угроз безопасности;

определения основных направлений государственной политики и стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

разработки и применения комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

применения специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;

международного сотрудничества в целях обеспечения безопасности.

Механизм административно-правового регулирования обеспечения безопасности

представляет системное образование юридических средств, закрепленных в нормах административного права, с помощью которых достигается упорядоченность общественных отношений в сфере безопасности с целью обеспечения правомерного поведения их участников и нейтрализации возникающих или потенциальных угроз.

Ключевой аспект матрицы обеспечения безопасности, истекает из социальной дилеммы между удовлетворением личных интересов и повышением коллективного благополучия, обусловлен теми конституционными установлениями, в которых человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью, а безопасность признается критерием[2] ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Государство определяет цели, задачи и содержание политики в области безопасности, основные принципы и направления которой вытекают из международных обязательств Российской Федерации, зафиксированы в политических и правовых актах и базируется на Конституции России, определяющей обязанность государства по охране здоровья и жизни граждан, обеспечения безопасности и правопорядка. Пункт «м» ст. 71 Конституции РФ определяет ее специфическое содержание в силу того, что оборона и безопасность находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Она осуществляется посредством стратегического планирования (доктрины, концепции, стратегии, основные направления) и его ресурсным обеспечением (государственные программы, федеральные целевые программы, программы субъектов Российской Федерации и ведомственные программы).

Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года[33] и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[44].

Государственная политика России в области национальной безопасности обеспечивается согласованными действиями всех элементов системы обеспечения национальной безопасности при координирующей роли Совета Безопасности за счет реализации комплекса мер организационного, нормативно-правового и информационного характера, которые получили развитие в таких базовых документах как: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года Концепция внешней политики Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Основы пограничной политики Российской Федерации, Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г., Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, Концепция противодействию терроризму в Российской Федерации, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года, Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации и Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации.

Законодательство по отношению к политике, указывает Л.И. Поспелова, выступает в двух ипостасях. Во-первых, в нем закрепляется официально государственная воля;

во-вторых, законодательство является одной из основных форм ее реализации[5].

Основополагающим, базовым для всей области обеспечения безопасности нормативно-правовым актом является Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» который определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

В настоящее время принят ряд предметных законов, устанавливающих объекты, правовые и организационные основы обеспечения различных видов безопасности, такие как Федеральные законы от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне», от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Компетенционные нормы, определяющие полномочия государственных органов обеспечения безопасности по борьбе с уголовными преступлениями и административными правонарушениями, содержат Уголовно-процессуальный кодекс РФ (ст.ст. 40, 151, 157) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (гл. гл. 23, 27, 28).

Отдельную группу составляют законы, определяющие деятельность государственных органов обеспечения безопасности по устранению отдельных видов угроз безопасности как государству и обществу в целом, так и гражданам, и их отдельным категориям.

В рамках этой группы особую важность приобретают Федеральные законы от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», от 12 августа 1995г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Федеральным законом от 28.12.2013 № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации[6]» прописан порядок ограничения доступа к противоправной информации в информационно-телекоммуникационных сетях, содержащих призыва к массовым беспорядкам, разжиганию межнациональной и межконфессиональной розни, к участию в незаконных публичных массовых мероприятиях, в экстремистской и террористической деятельности.

К числу законов, определяющих специальную сферу защиты отдельных категорий граждан, относятся Федеральные законы № 45-ФЗ от 20 апреля 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и № 119-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

В настоящее время проходит обсуждение проекта федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», разработанного МВД России во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 5 июня 2010 г. № Пр-1643 и Правительства Российской Федерации от 3 июля 2010 г. № СИ-П4-4450.

Основная идея законопроекта состоит в законодательном закреплении правовых

основ деятельности системы профилактики правонарушений, которую образуют государственные органы, органы местного самоуправления, предпринимательское сообщество и институты гражданского общества, граждане, вовлекаемые в системную профилактическую деятельность в Российской Федерации[7].

Следующая группа – это так называемые статутные законы, определяющие назначение, правовые основы, принципы, организацию и направления деятельности, полномочия, силы и средства органов обеспечения безопасности, а также порядок контроля и надзора за их деятельностью.

К ним относятся Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке», от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи».

Административно-правой статус федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности (специальные функции), контроль и надзор за исполнением установленных общеобязательных правил безопасности, а также функции оказания государственных услуг по обеспечению безопасности в установленной сфере деятельности, закрепляется положениями о соответствующих федеральных органах исполнительной власти, утверждаемых Президентом России или Правительством Российской Федерации[8].

Кроме того, регламентируется деятельность совещательных и координационных органов в области обеспечения безопасности.

Так, в соответствии с пунктом «ж» статьи 83 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации[9]» утверждены Положение о Совете Безопасности Российской Федерации и о Межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере, по военной безопасности, по информационной безопасности, по общественной безопасности, по проблемам СНГ, по проблемам стратегического планирования, по экологической безопасности.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, Указом Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров[10]», утверждены Положения о Государственном антинаркотическом комитете и об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму, Указом Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (ред. от 26.06.2013) «О мерах по противодействию терроризму[11]» утверждены Положение о Национальном антитеррористическом комитете, а также (см. текст в предыдущей редакции)

составы антитеррористических комиссий в субъекте Российской Федерации, Федерального оперативного штаба и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации по должностям.

В целях совершенствования мер, направленных на противодействие экстремизму, Указом Президента РФ от 26.07.2011 № 988 утверждено Положение о межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации[13].

Кроме того, в целях совершенствования деятельности по обеспечению правопорядка, Указом Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка[12]» высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации предписано образовать постоянно действующие

координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации и утвердить их состав[14].

Содержанием административно-правового регулирования правоотношений в области обеспечения безопасности охватывается многообразная деятельность законодательных и нормотворческих органов, связанная «с выбором типа, методов, способов регламентации, определением соотношения нормативных и индивидуальных средств регулирования, т.е. формированием того юридического инструментария[15]», который объективно необходим на данный момент, для защиты граждан, общества и государства от правонарушений и преступных посягательств на уровне, отвечающим национальным интересам.

Среди административно-правовых инструментов обеспечения безопасности выделяются:

специальные правовые режимы обеспечения безопасности (закрытого административно-территориального образования, государственной границы, государственной тайны, оборота оружия, наркотиков, особо охраняемых природных территорий и т.д.);

механизм введения специальных государственных состояний (военное положение, чрезвычайное положение, контртеррористическая операция и др.);

единая централизованная система управления в сфере безопасности;

наличие специальных органов обеспечения безопасности (Вооруженные силы РФ, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны, МЧС России, органы внутренних дел и др).

Обращает на себя внимание создание беспрецедентной системы усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи[16]. При этом, обобщение методологических основ нормативно-правового регулирования особенностей введения и применения усиленных мер безопасности в период их проведения, имеет существенное значение для дальнейшего использования при проведении подобных официальных мероприятий, а также с целью имплементации в постоянно действующее законодательство.

Вторым направлением развития правовой инструментальной политики обеспечения безопасности является расширение сферы административного надзора за соблюдением обязательных требований и условий безопасности.

Здесь в первую очередь необходимо выделить Постановления Правительства РФ от 05.05.2012 № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях», от 23.04.2012 № 373 «Об утверждении Положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии», от 08.05.2014 № 426, «О федеральном государственном экологическом надзоре», от 19.08.2013 № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения», от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции», от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Ими определены и упорядочены виды, объекты, наименование и порядок осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности органов обеспечения безопасности.

Относительно новым видом ведомственной регламентации являются административные регламенты исполнения специальных государственных функций или предоставления государственных услуг по обеспечению безопасности[17], либо межведомственного взаимодействия[18].

В области обеспечения безопасности наблюдается ужесточение уголовной и административной карательной политики, значительное расширение составов уголовно и административно наказуемых деликтов.

Совершенствуется система специальной превенции противоправной деятельности. Федеральным законом от 27.07.2010 № 238-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» и в Кодекс Российской Федерации об административных правона-

рушениях[19]» ФСБ России предоставлено право применения мер профилактики, к которым относятся внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации и объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов Федеральной службы безопасности.

Практика комплексного осуществления мероприятий по обеспечению безопасности регулируется в рамках государственных программ (федеральных целевых программ). Они содержат приоритеты и цели государственной политики в области обеспечения безопасности, общие требования к политике субъектов Российской Федерации в области ее обеспечения, показатели (индикаторы), перечень основных мероприятий, сведения о мерах правового регулирования, направленных на достижение цели и (или) ожидаемых результатов; ресурсное обеспечение реализации программ.

Буквально недавно утверждены Государственные программы Российской Федерации «Обеспечение государственной безопасности», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Противодействие незаконному обороту наркотиков», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» и планы их реализации на 2013 и на плановый период 2014, 2015, 2016 годов.

Анализ норм, которыми регулируются правоотношения в сфере обеспечения безопасности, позволяет привести их следующую классификацию:

нормы, закрепляющие принципы самой государственной политики обеспечения безопасности, принципы общего позитивного и административно-деликтного права, специальные принципы ее обеспечения;

административно-правовые нормы, регулирующие поведение юридических и физических лиц в области безопасности, содержащие обязывания, дозволения, ограничения или предписания;

нормы, устанавливающие административно-правовые запреты в сфере обеспечения безопасности и административную ответственность за их нарушения;

нормы, регулирующие административно-правовой статус субъектов, уполномоченных на решение задач в области обеспечения безопасности;

правовые, нормы, регулирующие формы, методы и способы обеспечения безопасности;

административно-правовые нормы, регламентирующие задачи, обязанности и права граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества, участвующих в обеспечении безопасности.

На наш взгляд, необходимыми условиями совершенствования административно-правового регулирования обеспечения безопасности, должны выступать:

возрождение провозглашенной, но так и оставшейся на бумаге государственной системы профилактики правонарушений, разрушенной в 90-х годах прошлого столетия;

оптимизация правой системы противодействия Интернет-угрозам безопасности;

увеличение арсенала превентивных и преюдиционных средств административного предупреждения противоправных деликтов в области государственной и общественной безопасности, нарушений требований и условий техногенной (промышленной) и экологической безопасности;

имплементация международных норм и норм иностранных государств в национальное законодательство России;

гармонизация и унификация законодательства государств-участников ОДКБ, ЕврАзийского и Таможенного Союза.

разработка и закрепление правового механизма оперативного реагирования на вновь возникающие угрозы безопасности.

---

[1] См., например: Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»// СЗ РФ.– 2011.– № 30 (ч. 1). – Ст. 4604; 2013.– № 27. – Ст. 3455; Федеральный закон от 03.02.2014 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О полиции» и статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части возложения на полицию обязанностей по осуществлению контрольно-надзорных функций за

обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса) // Российская газета от 05.02.2014; Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 15 ноября 2011 г. № Пр-3400) // www.kremlin.ru по состоянию на 15.11.2011.

[2] Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: монография / А.И. Стахов; науч. ред. Б.В. Россинский. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – С. 3

[3] Утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»//СЗ РФ.– 2009-№ 20– Ст. 2444.

[4] Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008№ 1662-р(ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ.– 2008.–№ 47.– Ст. 5489; 2009.-№ 33.– Ст. 4127.

[5] Поспелова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. Дис. … канд. юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 2001. – С. 31.

[6] СЗ РФ.– 2013. – № 52 (часть I).– Ст. 6963.

[7] Архив публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс] // -URL: http://mvd.ru/docume№ts/public.

[8] См. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ.– 2004. – № 11.– Ст. 945.

[9] СЗ РФ.– 2011.– № 19.– СТ. 2721.

[10] СЗ РФ.– 2007. – № 43. – СТ. 5167.

[11] СЗ РФ.– 2006.– № 8. – Ст. 897.

[12] СЗ РФ.– 2011.– № 31.– Ст. 4705.

[13] СЗ РФ.– 2010.– № 50.– Ст. 6656.

[14] См., напр.: Указ Губернатора Орловской области от 20 декабря 2010 года № 398 «Об образовании Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Орловской области» // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр» http://www.adm.orel.ru, 24.01.2011

[15] Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. С. 133.

[16] См. Указ Президента РФ от 19.08.2013 № 686 (ред. от 04.01.2014) «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи». // СЗ РФ.– 2013.– № 34.– Ст. 4430; 2014. – № 1. – Ст. 73.

[17] См. напр.: Приказ ФСКН РФ от 02.11.2011 № 468 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по исполнению государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 1. – 02.01.2012 и др.

[18] См., напр.: Приказ ФМС России № 167, ФСКН России № 199 от 16.05.2012 «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, их территориальных органов по контролю за исполнением вынесенных Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Зарегистрировано в Минюсте России 07.08.2012 № 25136.

[19] СЗ РФ.– 2010.– № 31.–Ст. 4207.