

комментарий специалиста



С.Ю. Чапчиков

О БЕЗОПАСНОСТИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Основные принципы и содержание деятельности по обеспечению национальной безопасности
- Полномочия и функции органов государственной власти в области безопасности
- Статус Совета Безопасности Российской Федерации

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Сергей Чапчиков

**Комментарий к
Федеральному закону «О
безопасности» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2011

Чапчиков С. Ю.

Комментарий к Федеральному закону «О
безопасности» (постатейный) / С. Ю. Чапчиков —
«Юстицинформ», 2011

ISBN 978-5-7205-1103-6

Книга представляет собой постатейный комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». В ней подробно рассматриваются 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. Издание предназначено для политиков, юристов, общественных деятелей, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами национальной безопасности Российской Федерации на современном этапе. Издание подготовлено при информационной поддержке Компании «ГАРАНТ».

ISBN 978-5-7205-1103-6

© Чапчиков С. Ю., 2011

© Юстицинформ, 2011

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 5 |
| ГЛАВА 1 Общие положения | 10 |
| Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона | 10 |
| Статья 2. Основные принципы обеспечения безопасности | 15 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 18 |

Сергей Юрьевич Чапчиков

Комментарий к Федеральному закону «О безопасности» (постатейный)

Введение

В современных условиях среди комплекса проблем государственного строительства особое значение приобрели проблемы национальной безопасности.

Дело в том, что развитие мира идет по пути глобализации всех сфер международной жизни, которая отличается высоким динамизмом и взаимозависимостью событий.

Между государствами обострились противоречия, связанные с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран. Ценности и модели развития стали предметом глобальной конкуренции.

Возросла уязвимость всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз.

В результате укрепления новых центров экономического роста и политического влияния складывается качественно новая геополитическая ситуация. Формируется тенденция к поиску решения имеющихся проблем и урегулированию кризисных ситуаций на региональной основе без участия нерегиональных сил¹.

Социальная напряженность, рост нетерпимости, ксенофобии, религиозного радикализма, повышение агрессивности, распространение насилия и террора стали неотъемлемыми чертами развития современных геополитических процессов. Эти тенденции становятся все более опасными для России в силу большой протяженности ее сухопутных и морских границ. Поэтому эффективное противодействие современным угрозам для российского государства – залог сохранения суверенитета, федеративной целостности, гарантия стабильных международных отношений².

На обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние оказывают рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях, противоречия между основными участниками мировой политики, угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий. Усиливается глобальное информационное противоборство, возрастают угрозы стабильности индустриальных и развивающихся стран мира, их социально-экономическому развитию и демократическим институтам. Обостряется мировая демографическая ситуация и проблемы окружающей природной среды, возрастают угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности. Вероятно распространение эпидемий, вызываемых новыми, неизвестными ранее вирусами³. В этой ситуации обеспечение национальной безопасности стало центральной стратегически значимой для развития страны задачей. Для ее решения требуются соответствующие силы, средства и ресурсы, специальные структуры, управленческие кадры и специалисты-профессионалы, научное, организационное, правовое и иное

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444 (далее – Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года).

² Аналитический вестник Совета Федерации. – 2010. – № 17 (403).

³ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

обеспечение, единая выверенная и взвешенная политика национальной безопасности, охватывающая все основные сферы жизни и деятельности общества и государства, и, самое главное в условиях демократического правового государства, – надежная и эффективная правовая база.

В настоящее время произошло существенное расширение представлений о безопасности, как в отношении объектов посягательства, так и в отношении источников опасности, а в принципиальных вопросах при определении понятия «безопасность» речь по-прежнему идет либо о способности (иногда свойстве, качестве) какой-либо системы противостоять посягательствам, либо о состоянии объекта, характеризующегося защищенностью от опасности или отсутствием самой возможности разрушительного воздействия. Это наглядно проявилось в принятии Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Разработка проблем безопасности государства не может не опираться на государственные и международные нормативные правовые акты, регулирующие внутренние и внешние политические отношения. Особую роль при этом играют Устав ООН, Договоры об ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1, СНВ-2, СНВ-3), Договор об ограничении стратегических ядерных потенциалов (СНП), международные акты по вопросам безопасности, в частности документы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975, 1992 гг.) и др. Для развития общей теории безопасности государства в условиях российской действительности важное значение имеет Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности», Федеральный закон «Об обороне», Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военная доктрина Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и другие государственные нормативные правовые документы.

Основные методологические ориентиры для изучения проблем национальной безопасности сформулированы в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, в Федеральном законе «О безопасности», принятом Государственной Думой 7 декабря 2010 г. и подписанном Президентом РФ 28 декабря 2010 г.⁴.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX в. – остановила падение уровня и качества жизни российских граждан, устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений.

Реализуется государственная политика в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности, устойчивого развития России, адекватная внутренним и внешним условиям. Созданы предпосылки для укрепления системы обеспечения национальной безопасности, консолидировано правовое пространство. Решены первоочередные задачи в экономической сфере, выросла инвестиционная привлекательность национальной экономики. Возрождаются исконно российские идеалы, духовность, достойное отношение к исторической памяти. Укрепляется общественное согласие на основе общих ценностей – свободы и независимости российского государства, гуманизма, межнационального мира и единства культур многонационального народа Российской Федерации, уважения семейных традиций, патриотизма.

В целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (принят ГД ФС РФ 7 декабря 2010 г.) // Российская газета. – 2010. – № 295 (далее – Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»).

Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы.

В условиях глобализации процессов мирового развития, международных политических и экономических отношений, формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства, Россия в качестве гаранта благополучного национального развития переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности⁵.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, сформулированные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года – официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

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

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Основная задача Стратегии состоит в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года используются следующие основные понятия:

«национальная безопасность» – 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;

«национальные интересы Российской Федерации» – совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства;

«угроза национальной безопасности» – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства;

«стратегические национальные приоритеты» – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граж-

⁵ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

дан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности;

«система обеспечения национальной безопасности» – силы и средства обеспечения национальной безопасности;

«силы обеспечения национальной безопасности» – Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации;

«средства обеспечения национальной безопасности» – технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению⁶.

Силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредоточивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во внутривнутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности.

Наша страна подошла к необходимости выработки целостной теории национальной безопасности в первой половине 90-х гг. прошлого столетия. Так, в 1993 г. термин «национальная безопасность» появился в отечественных теоретических источниках, а примерно с 1994 г. в Администрации Президента Российской Федерации началась разработка ее теории и методологии на основе междисциплинарного подхода⁷. Фактически тогда удалось совершить интеллектуальный прорыв, который, в частности, получил воплощение в Послании Президента РФ по национальной безопасности от 13 июня 1996 г. Многие положения этого документа впоследствии были развиты в других концептуальных документах, нормативных правовых актах, материалах и выступлениях высшего руководства нашей страны и в диссертационных исследованиях.

Важными этапами в концептуальном осмыслении национальной безопасности явились такие важнейшие документы, как Конституция РФ 1993 г., Концепция внешней политики РФ 1993 г., Концепции национальной безопасности 1997 и 2000 гг., Военная доктрина РФ 2000 г. Концепции внешней политики 2000 и 2008 гг. Законы «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 и 28 декабря 2010 г.

Политико-правовыми источниками концептуальных обобщений и последующих практических действий по обеспечению национальной безопасности являются также ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, его выступления по важнейшим проблемам внутренней и внешней политики страны⁸.

Особую роль в разработке методологических ориентиров в сфере национальной безопасности играет принятый в конце 2010 г. Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности»⁹. Дело в том, что практика применения Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» показала необходимость его корректировки, уточнения основ и содержа-

⁶ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

⁷ По согласованию с помощником Президента РФ по национальной безопасности Ю.М. Батуриным была создана аналитическая группа независимых экспертов. В нее вошли методологи, глобалисты, экономисты, философы, социологи, эксперты-международники, дипломаты.

⁸ См.: Кортунов С.В. Национальная и международная безопасность: Концептуальные основы. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 21.

⁹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

ния деятельности по обеспечению безопасности, полномочий органов государственной власти в данной области, а также статуса Совета Безопасности Российской Федерации. За годы действия Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» существенно изменился характер реальных внешних и внутренних опасностей и угроз, участились природные и техногенные катастрофы, возникли принципиально новые проблемы в области взаимоотношений с иностранными государствами и альянсами. Серьезные изменения претерпела стратегия международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Новые угрозы и вызовы изменили содержание и направленность деятельности Российского государства по обеспечению безопасности. Соответственно потребовались корректировка действующего Закона «О безопасности», расширение и уточнение целей и задач, стоящих перед Россией в этой области, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В Федеральном законе № 390-ФЗ определяются основные принципы обеспечения безопасности и устанавливаются полномочия Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области безопасности.

В Федеральном законе в соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации определяется статус Совета Безопасности Российской Федерации, его задачи, функции, состав и порядок организации деятельности¹⁰.

**КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ
«О БЕЗОПАСНОСТИ»**

Принят Государственной Думой 7 декабря 2010 г.
Одобен Советом Федерации 15 декабря 2010 г.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

ГЛАВА 1 Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее – безопасность, национальная безопасность), 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 (далее – Совет Безопасности).

В комментируемой статье устанавливается предмет правового регулирования сферы общественных отношений связанных с безопасностью.

В.Н. Хропанюк отмечает, что в теории права правовое регулирование рассматривается как государственное регулирование общественных отношений путем установления норм права, направляющих поведение субъектов права на реализацию целей, выдвигаемых субъектом правотворчества в данный исторический период в определенной сфере жизнедеятельности общества и государства. Правовое регулирование выступает в качестве единого механизма, включающего систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения: правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты и акты применения права, акты реализации прав и обязанностей и др. Механизм правового регулирования приводится в действие при помощи конкретных методов правового регулирования, выбор которых зависит в каждом конкретном случае от цели правового регулирования¹¹.

Таким образом, определение предмета регулирования законодательного акта представляет собой определение круга общественных отношений, которые урегулированы нормами этого акта и которые в силу этого становятся правовыми отношениями.

В комментируемой статье речь идет об общественных отношениях нескольких групп:

деятельность по обеспечению безопасности государства;

деятельность по обеспечению общественной безопасности;

деятельность по обеспечению экологической безопасности;

безопасности личности;

иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Такая классификация общественных отношений, содержащаяся в комментируемом законе, свидетельствует о существенном расширении самого понятия безопасности, распространенного в нашей стране в предшествующий период. Во времена СССР понятие «безопасность» трактовалось через термин «государственная безопасность», который был введен в нашей стране в 1934 г. при образовании в составе НКВД Главного управления государственной безопасности. При этом следует отметить, что термин «государственная безопасность» в известной мере отражал официальную точку зрения военно-политического руковод-

¹¹ Хропанюк В.Н. Теория государства и права // http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/Hrop/index.php

ства страны о приоритете интересов государства диктатуры пролетариата перед интересами общества в целом и интересами личности («общество для государства»).

В 1936 г. термин «государственная безопасность» был официально включен в текст Конституции СССР (п. «и» ст. 14 гл. 2) и начал употребляться в документах и актах органов советского государства, в советской правовой литературе. Хотелось бы отметить, что на протяжении длительного времени этим термином в нашей стране пользовались без какого-либо разъяснения его значения. И только в 50-е гг. в юридической и специальной литературе можно отметить попытки проанализировать указанную проблему.

До середины 1980-х гг. советское обществоведение под безопасностью понимало исключительно ее военно-политическую составляющую – соотношение военных потенциалов, баланс сил между супердержавами и военно-политическими коалициями, применение военной силы в международных отношениях, контроль над вооружениями и разоружение, международные режимы и институты безопасности и т. д. Понятие «национальная безопасность» полностью отсутствовало. Предпочитали говорить о международной безопасности, в крайнем случае – военной безопасности СССР (т. е. государства). Лишь под влиянием глобальных перемен в мире, а также ряда западных концепций произошли изменения в восприятии советскими учеными и политическим руководством проблем безопасности. Так, новое политическое мышление уже включало в себя не только военно-политическое, но и экономическое, экологическое и демографическое измерения.

В 1990-е гг. продолжается расширение проблематики и, соответственно, предмета исследований в области безопасности. Особое внимание уделяется видам и уровням безопасности, а также операционным моделям, режимам и институтам международной безопасности.

Современный официальный подход властей к проблемам безопасности России был представлен в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации «О национальной безопасности» (июль 1996 г.), затем в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации в декабре 1997 г. и уточненной в 2000 г. Появление этих государственных нормативных правовых документов знаменует завершение важного этапа в формировании и развитии теории и политики безопасности в России. Их содержание позволяет судить о характере официальной политики безопасности с точки зрения условий для развития гражданского общества в России.

В этих правовых документах общество признается самостоятельным объектом безопасности, равноценным компонентом триады, составляющей национальную безопасность (наряду с государством и личностью), определяются интересы общества в области безопасности, характеризуются угрозы этим интересам и намечаются способы противодействия им, утверждается идея взаимосвязи и взаимозависимости безопасности государства и общества и, соответственно, предполагается взаимодействие государства и общества в сфере безопасности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года записано, что Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации.

Основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются: разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функциониро-

вания органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путем применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических веществ; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутрисполитической и социальной ситуации в стране; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией.

Главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере. Обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу будут также способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений¹².

Особо в комментируемой статье выделяется экологическая безопасность, и это неслучайно. В Экологической доктрине Российской Федерации отмечается, что современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества¹³.

Россия играет ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы, так как на ее обширных территориях, занятых различными природными экосистемами, представлена значительная часть биоразнообразия Земли. Масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных и региональных экологических проблем.

¹² См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

¹³ Экологическая доктрина Российской Федерации // СЗ РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510 (далее – Экологическая доктрина Российской Федерации).

К числу основных факторов деградации природной среды на мировом уровне относятся: рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов; увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей;

деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия, связанное с этим снижение способности природы к саморегуляции и как следствие – невозможность существования человеческой цивилизации;

возможные изменения климата и истощение озонового слоя Земли;

возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф;

недостаточный для перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации уровень координации действий мирового сообщества в области решения экологических проблем и регулирования процессов глобализации;

продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность.

К числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации относятся:

преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;

низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами;

резкое ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;

высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов;

низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;

последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения;

низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Эти факторы должны учитываться при проведении в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии¹⁴.

Важной группой общественных отношений, которая входит в предмет правового регулирования комментируемого Закона, является безопасность личности.

Безопасность личности – это такое взаимоотношение человека с объектами внешней среды, при котором незапланированные (неожидаемые) изменения в их состоянии не приводят к потере жизни, здоровья или имущества.

При различных формах взаимоотношений с объектами окружающей среды параметры воздействий прямых и обратных связей всегда имеют определенный диапазон значений. Однако в результате отклонения воздействия прямой связи на входе объекта внешней среды от ожидаемой нормы или из-за возмущающего воздействия на этот объект другого объекта (человека) параметры воздействия обратной связи могут превышать значения, соответствующие персональному порогу адаптации или иметь формы, небезопасные для человека, т. е. создавать человеку экстремальные условия жизни¹⁵.

Экстремальные условия – это такие условия, в которых возникает угроза жизни человека, его здоровью или имуществу от внешних объектов из-за незапланированного (неожидаемого) изменения их состояния.

Объединяя все определения, можно сказать, что чрезвычайная ситуация – это ситуация нарушенной безопасности.

В.Д. Провоторов экстремальные условия классифицирует следующим образом.

¹⁴ См.: Экологическая доктрина Российской Федерации.

¹⁵ Провоторов В.Д. Понятие о чрезвычайной ситуации и безопасности личности // <http://www.sir35.ru/Safety/Chs.htm>

1. В чрезвычайных ситуациях природного происхождения:
экстремальные условия автономного существования в природе;
экстремальные условия природных катаклизмов.
2. В чрезвычайных ситуациях техногенного характера:
экстремальные условия влияния результатов человеческой деятельности;
экстремальные условия аварий и катастроф.
3. В чрезвычайных ситуациях социального происхождения:
экстремальные условия бытовых, профессиональных, социальных конфликтов;
экстремальные условия криминальных ситуаций.
4. В чрезвычайных ситуациях экологического характера:
экстремальные условия экологической обстановки в быту и на производстве;
экстремальные условия экологической обстановки среды проживания¹⁶.

В соответствии с этим следует выделить цели безопасности личности, достижение которых должно обеспечиваться обществом:

- создание нормальных социальных условий жизни человека;
- минимизация криминальной опасности;
- недопущение аварийных ситуаций и обеспечение готовности к действиям при авариях и катастрофах, стихийных бедствиях и других природных катаклизмах;
- создание условий, исключающих бытовой и производственный травматизм;
- обеспечение экологической чистоты окружающей среды;
- обеспечение сохранения здоровья;
- обеспечение сохранения работоспособности людей и др.¹⁷.

В особую группу общественных отношений выделяются в комментируемой статье отношения, связанные с иными видами безопасности, предусмотренными законодательством Российской Федерации. Речь идет о военной и оборонно-промышленной безопасности, экономической, информационной и международной безопасности, о противодействии экстремистской и террористической деятельности. В настоящее время эти виды безопасности обеспечиваются на основе продуманной концептуальной и нормативной базы. По всем названным видам безопасности приняты доктрины и законы, которыми руководствуются государственные органы.

Важную группу общественных отношений, регулируемых комментируемым Законом, составляют отношения, связанные с реализацией полномочий и функций федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также Совета Безопасности Российской Федерации.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Провоторов В.Д. Указ. соч.

Статья 2. Основные принципы обеспечения безопасности

Основными принципами обеспечения безопасности являются:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) 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;
- 4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

В комментируемой статье содержится характеристика основных принципов обеспечения безопасности. Под правовыми принципами следует понимать закрепленные в действующем законодательстве основополагающие и руководящие начала правовой регламентации, определяющие смысл, содержание и применение права.

Значение правовых принципов заключается в следующем. Во-первых, они определяют смысл, содержание и применение права. Во-вторых, они выполняют роль основополагающих и руководящих начал по отношению к остальным правовым предписаниям. В-третьих, они определяют основу правового статуса субъектов права¹⁸.

Можно выделить несколько видов принципов права.

Прежде всего выделяют *общие правовые принципы*, которые закреплены в Конституции РФ. Принцип может быть назван общеправовым, если он применяется во всех ситуациях реализации норм права независимо от их отраслевой принадлежности. К числу общеправовых необходимо отнести принцип законности, поскольку при построении всех без исключения правоотношений должно соблюдаться действующее законодательство. Общим правовым принципом является равенство всех перед законом и судом.

В процессе правоприменительной деятельности должно быть обеспечено одинаковое применение законов по отношению ко всем без исключения лицам, в том числе и в судебной деятельности.

Общеправовым принципом является недопустимость дискриминации, т. е. установление различий в правовом регулировании и правоприменении с нарушением установленных законодательством запретов.

К числу общеправовых следует отнести и принципы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые объявлены высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления; они должны обеспечиваться правосудием. Следовательно, при применении каждой нормы права должно выясняться, насколько она соответствует действующим правам и свободам человека и гражданина.

¹⁸ Понятие правовых принципов и их виды см.: <http://isfic.info/trudpr/trupra31.htm>

Таким образом, общеправовые принципы имеют в своем содержании общие юридически значимые обстоятельства, подлежащие проверке при принятии каждого правового решения. Из перечисленных общих принципов можно выделить следующие юридически значимые обстоятельства, подлежащие проверке при принятии правовых решений.

Во-первых, соответствие принимаемого решения законодательству. Во-вторых, обеспечение одинакового применения законов ко всем без исключения лицам, в том числе и в процессе судебной деятельности. В-третьих, отсутствие дискриминационных мотивов при принятии решения. В-четвертых, отсутствие ограничений провозглашенных в законодательстве прав и свобод человека и гражданина.

Следующим видом являются *межотраслевые принципы*, т. е. нормы-принципы, которые могут быть применены при регулировании не всех отношений, а только отношений, являющихся предметом смежных отраслей права¹⁹.

Еще одним видом следует назвать *отраслевые принципы*, т. е. нормы-принципы, применяемые при регулировании отношений, составляющих предмет отдельных отраслей права.

Данные принципы обычно получают свое закрепление в Общей части соответствующей отрасли права.

В предыдущем Законе «О безопасности» принципы обеспечения безопасности содержались в ст. 5. Согласно данной статье основными принципами обеспечения безопасности являлись:

- законность;
- соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;
- взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;
- интеграция с международными системами безопасности.

В комментируемой редакции Закона принципы обеспечения безопасности существенно изменились. Появился ряд новых принципов, изменилась иерархия их введения.

На первый план вышел принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которого в первой редакции закона не было вообще. Сейчас это конституционный принцип. Иначе говоря, Конституция формулирует институт защиты прав человека и гражданина, устанавливая систему государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (государство как учреждение в целом, все органы публичной власти и их должностные лица, в том числе глава государства, Федеральное Собрание и Правительство, органы правоприменения, субъекты Федерации и их органы государственной власти, органы местного самоуправления и т. д.), разграничивая полномочия этих органов, определяя пределы их усмотрения и ограничивая в смысле их вторжения в сферу основных прав, предусматривая механизмы реализации и гарантии от злоупотребления правом и т. д.

При этом, как следует из ст. 2 Конституции, обязанностью государства является соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина, однако характер и содержание этой обязанности различны и предопределяются характером и содержанием соответствующих прав.

Первая группа прав характеризуется тем, что государство признает за личностью определенную сферу отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом притязаний государства. В эту группу, которая составляет так называемый отрицательный правовой статус, входят права личной свободы (неприкосновенность личности и жилища, тайна переписки, свобода передвижения и др.), а также права общественной свободы, включая свободу мысли, совести и религии, свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, свободу ассоциаций и др.

¹⁹ Понятие правовых принципов и их виды см.: <http://isfic.info/trudpr/trupra31.htm>

Вторая группа прав характеризуется правом индивида требовать от государства положительной деятельности по созданию условий для реализации индивидом признаваемых за ним прав. Они составляют так называемый положительный статус, включающий, к примеру, право на труд, на образование, на материальное обеспечение в старости, по болезни, в случае потери кормильца, полной или частичной утраты трудоспособности и др.

Наконец, третью группу прав отличает признание государством за личностью права на участие в управлении государством и в политической деятельности вообще. К данной группе можно отнести политические права, хотя грань между ней и двумя предыдущими довольно условна.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.