УДК 34

К вопросу об определении перечня угроз общественной безопасности

Басова Юлия Юрьевна

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в гражданском, арбитражном и административном процессе,
Крымский юридический институт (филиал),
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
295011, Российская Федерация, Симферополь, ул. Гоголя, 9;
e-mail: Yuliya_Basova@mail.ru

Аннотация

В статье осуществлен анализ научной и справочной литературы относительно определения перечня угроз общественной безопасности. Проанализированы различные подходы к пониманию формирования перечня угроз обеспечению общественной безопасности. Установлено, что угрозы общественной безопасности — это совокупность условий и факторов, создающих реальную или потенциальную угрозу для реализации жизненно важных интересов личности, общества, государства в политической, экономической, социальной, техногенной, экологической сферах. Кроме того, выделены следующие группы угроз общественной безопасности: в политической сфере, в экономической сфере, в социальной сфере, в техногенной сфере, в экологической сфере. В статье выделены основные приоритеты обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях. Сущность изложенного в данном научном исследовании дает основания утверждать, что развитие человечества представляет собой сложный процесс и в определенные периоды его жизнедеятельности возникают определенные противоречия между природой и обществом. Это в свою очередь приводит к возникновению определенного вида ситуаций, то есть возникновения ЧС техногенного, природного, социально-политического характера. Можно определить угрозы общественной безопасности как совокупность условий и факторов, создающих реальную или потенциальную угрозу для реализации жизненно важных интересов личности, общества, государства в политической, экономической, социальной, техногенной, экологической сферах.

Для цитирования в научных исследованиях

Басова Ю.Ю. К вопросу об определении перечня угроз общественной безопасности // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 12А. С. 66-72.

Ключевые слова

Понятие, признаки, чрезвычайные ситуации, общественная безопасность, ограничительные меры, угроза.

Введение

Военная, социально-политическая и экономическая обстановка в мире характеризуется динамичностью и нестабильностью событий и процессов. Внешнеполитические события в отдельных странах свидетельствуют, что в современных условиях одними из важнейших для государства являются задачи по сохранению стабильности конституционного строя, территориальной целостности, институтов государственной власти, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, гражданского мира и национального согласия, нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению экстремизма и терроризма, социальных, межэтнических и религиозных конфликтов.

Социально-политическая ситуация, сложившаяся в нашем государстве, начиная с 1992 года, характеризуется комплексом сложных, часто противоречивых процессов, тенденций и явлений, среди которых сложное финансово-экономическое положение на рынке товаров и услуг, задержка с выплатой заработной платы в бюджетной сфере, проблемы в сфере обеспечения правопорядка, борьбы с преступностью и т.д. Кроме того, постоянный рост количества чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) различного рода (возникновение внутренних вооруженных конфликтов в различных регионах государства (Чечне, Дагестане), совершение террористических актов и захват заложников (Якутске, Владимире, Ростове-на-Дону, Буденновске, Кизляре, Москве), наводнения, лесные пожары, техногенные аварии (Нефтегорск, Москва, Самара, Санкт-Петербург, Уфа, Чернобыль) также усложняли как политическую, экономическую, криминогенную, так и социальную обстановку. Сущность изложенного дает основания утверждать, что важную роль для практической деятельности субъектов обеспечения общественной безопасности играет определение классификации угроз общественной безопасности, которая по нашему мнению, позволит во-первых, более детально изучить данные угрозы, во-вторых, понимать их содержание, и в-третьих, улучшить реализацию мер (организационного, финансового, кадрового, материально-технического характера и т.п.) в сфере ликвидации их негативных последствий [Басова, 2016].

Научные подходы к пониманию «угроз общественной безопасности»

Следует отметить, что общетеоретические вопросы деятельности органов государственной власти в сфере обеспечения общественной безопасности в ЧС в своих трудах исследовали А.Б. Агапов, А.В. Басов, Д.Н. Бахрах, А.В. Грязнов, В.Б. Рушайло, С.Д. Хазанов и другие. Однако вопросы, касающиеся характеристики угроз общественной безопасности специально не изучались. В существующих научных работах указанные вопросы рассматривались фрагментарно или в рамках широкой административно-правовой проблематики, без комплексного подхода, что обуславливает необходимость научного анализа данного вопроса.

Угрозы для общественной безопасности очень разнообразны и возникают почти во всех сферах жизнедеятельности общества. Однако заметим, что одним из дискуссионных вопросов в юридической науке является формирование полного перечня угроз общественной безопасности [Басова, 2017]. Размышляя над данной проблематикой, поставим такой вопрос, возможно ли создать такой перечень угроз? Отметим, что Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов еще в 1992 году задавали аналогичный вопрос только в отношении формирования перечня оснований введения чрезвычайного положения [Бахрах, Хазанов, 1992, 14]. А.В. Басов продолжая исследования указанных ученых также анализировал основания введения чрезвычайного положения [Басов, 2006, 83-89].

Отметим, что в международной практике нет единого подхода относительно перечня явлений, создающих угрозу обеспечению безопасности государства, в частности общественной безопасности. Ученые и практики постоянно ведут спор относительно разработки перечня данных угроз. Одна группа ученых указывает на необходимость разработать и утвердить расширенный перечень обстоятельств и обойтись общими формулировками, такими как: нарушение нормальной деятельности органов государственной власти, необходимость восстановления конституционного правопорядка, массовый переход государственной границы с территорий сопредельных стран, совершение массовых террористических актов, повлекших значительной гибели людей, возникновения угрожающих явлений техногенного или природного характера и т.д.

Вторая группа ученых обосновывают необходимость разработки и закрепления исчерпывающего перечня угроз. Сторонники указанной позиции указывают, что закрепление такого перечня обстоятельств позволит ограничить возможность использования должностным лицом административного усмотрения, не допустит свободного толкования норм закона, которые определяют основания введения чрезвычайных административно-правовых режимов, для оправдания введения последних.

В то же время, «закрытый» или «исчерпывающий» перечень всегда рискует поставить правоприменителей в трудную ситуацию. Так, например, может возникнуть ЧС, а обстоятельства, которые обусловили ее возникновение, не перечисленные в законодательстве. В связи с этим, В.Б. Рушайло указывает, что выход из такой ситуации только один – внесение изменений в законодательство [Рушайло, 2000, 60; Басов, 2006, 83-89].

Можно согласиться и со сторонниками исключительного (исчерпывающего) перечня обстоятельств. При подготовке законодательства по вопросам обеспечения общественной безопасности законодатель должен был проанализировать историю обеспечения общественной безопасности, зарубежный опыт применения соответствующих ограничительных мер по обеспечению общественной безопасности и на основании полученной информации предусмотреть все возможные ситуации, которые могут создать реальную или потенциальную угрозу для ее обеспечения. Так, например, законодатель предусмотрел закрытый перечень обстоятельств, отягчающих ответственность в Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Почему бы по такому же принципу не предусмотреть все угрозы для общественной безопасности?

Между тем мы считаем, что следует поддержать позицию тех ученых, которые обосновывают необходимость создания открытого перечня угроз. По нашему мнению, перечень угроз общественной безопасности должен иметь рекомендательный характер. Законодатель может перечислить наиболее характерные общественные явления и обстоятельства, и ЧС. А для предотвращения свободного толкования норм закона и недопущения применения административного усмотрения и злоупотреблений со стороны органов государственной власти или должностных лиц следует осуществить официальное толкование норм закона.

Содержание угроз общественной безопасности

Анализ научной литературы [Рушайло, 1998; Давитадзе, 2000], правоприменительной деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности и действующего законодательства, позволяет выделить следующие группы угроз общественной безопасности.

Во-первых, угрозы общественной безопасности в политической сфере: недостатки в работе органов государственной власти по вопросам реализации государственной политики в

различных сферах жизнедеятельности государства и общества; рост уровня коррупции среди должностных лиц органов государственного управления, в частности правоохранительных органов; неспособность правоохранительных органов эффективно обеспечить реализацию мер по охране общественного порядка, борьбы с преступностью, незаконное ограничение прав и свобод человека и гражданина; неспособность отдельных ее звеньев к оперативному реагированию на угрозы общественной безопасности; незаконная деятельность общественных организаций (в том числе и религиозных организаций) и др.

Во-вторых, угрозы общественной безопасности в экономической сфере: ослабление системы государственного регулирования и контроля в сфере экономики; несбалансированная экономическая политика, следствием которой является снижение социальных стандартов жизни населения; нестабильность в правовом регулировании отношений в сфере экономики, что приводит к увеличению масштабов криминализации экономики; критическое состояние основных производственных фондов в ведущих отраслях промышленности, агропромышленном комплексе, системах жизнеобеспечения населения, что приводит к увеличению расходов на содержание данных объектов за счет населения; неэффективность антимонопольной политики в сфере обеспечения населения товарами первой необходимости, контроля за его качеством и др.

В-третьих, угрозы общественной безопасности в социальной сфере: нарушение законных прав и интересов личности во всех сферах жизнедеятельности, неспособность государства обеспечить их надежную и эффективную реализацию и защиту; низкая эффективность системы здравоохранения и социальной защиты населения; распространение наркомании, алкоголизма, «социальных болезней»; снижение возможностей получения качественного образования представителями бедных слоев общества; проявления нравственной и духовной деградации общества; рост детской и подростковой безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, рост количество проявлений фактов экстремизма и др.

В-четвертых, к угрозам общественной безопасности в техногенной сфере относятся следующие: возникновение большого количества ЧС техногенного характера, использование во время технологического процесса большого количества морально устаревшего и неисправного оборудования, несвоевременный ремонт и модернизация производственного оборудования, несоблюдение технологических стандартов и норм в ходе производственного процесса; нарушение правил хранения и перевозки опасных грузов, как следствие возникновение ЧС техногенного характера, гибель и травмирование населения, а также использования значительных финансовых ресурсов для преодоления последствий такой ситуации; нарушение проектной документации при строительстве промышленных и жилых помещений и др.

В-пятых, угрозы общественной безопасности в экологической сфере можно отнести следующие: значительное антропогенное нарушение и техногенной перегруженности территории Российской Федерации, увеличение рисков возникновения ЧС техногенного и природного характера; нерациональное использование сырьевых природных ресурсов; неразрешенность негативных социально-экологических последствий Чернобыльской катастрофы; ухудшение экологического состояния водных бассейнов, обострение проблемы трансграничных загрязнений и снижение качества воды; обострение техногенного состояния гидротехнических сооружений каскада водохранилищ; неконтролируемый ввоз в Российскую Федерацию экологически опасных технологий, веществ, материалов и трансгенных растений, возбудителей болезней, опасных для людей, животных, растений и организмов, экологически необоснованное использование генетически измененных растений, организмов, веществ и производных продуктов; опасность техногенного, в том числе ядерного и биологического,

терроризма; устарелость и недостаточная эффективность комплексов по утилизации токсичных и экологически опасных отходов и т.д. Необходимо отметить, что экологические угрозы общественной безопасности возникают в связи с обострением противоречий между развитием производства, технологий и необходимостью сохранения пригодной среды для проживания общества.

Отметим, что несмотря на быстрые темпы глобализации отношений между государствами, а, следовательно, и появление новых угроз для общественной безопасности, главная угроза ее обеспечения находится внутри государства, а именно: это внутренние проблемы социально-экономического, политического, миграционного, техногенного и природного характера.

Нужно отметить, что к указанным выше угрозам общественной безопасности относятся не только ЧС, но и другие негативные явления, которые, к сожалению, в законодательстве четко не определены, но создают угрозу для ее обеспечения.

Приведенные ранее явления создают реальную или потенциальную угрозу для объектов общественной безопасности. Отметим, что в современных в научной литературе нет единого подхода к определению объектов общественной безопасности. Это связано с неоднозначным пониманием понятия и содержания общественной безопасности. Анализ научной, справочной литературы [Варгузова, 2005; Гуцин, 1998; Басов, 2006] и действующего законодательства дает возможность к объектам общественной безопасности отнести следующие: права и свободы, жизни и здоровья граждан, собственность, окружающую среду, а также государственные и общественные институты, функционирование которых направлено на обеспечение нормальных условий жизнедеятельности населения, общества, государства. Указанные объекты можно отнести к жизненно важным интересам личности, общества, государства, а, следовательно, они нуждаются в надежной защите. В свою очередь указанные интересы представляют собой наиболее важные категории личной и общественной жизни, которые также нуждаются в надежной защите. Таким образом, можно сделать вывод, что основной целью общественной безопасности является создание и поддержание необходимого для нормального существования и функционирования уровня защищенности объектов общественной безопасности.

Заключение

Сущность изложенного дает основания утверждать, что развитие человечества представляет собой сложный процесс и в определенные периоды его жизнедеятельности возникают определенные противоречия между природой и обществом. Это в свою очередь приводит к возникновению определенного вида ситуаций, то есть возникновения ЧС техногенного, природного, социально-политического характера. Исходя из изложенного можно определить угрозы общественной безопасности как совокупность условий и факторов, создающих реальную или потенциальную угрозу для реализации жизненно важных интересов личности, общества, государства в политической, экономической, социальной, техногенной, экологической сферах.

Формулировка и классификация угроз общественной безопасности и объектов ее охраны позволяет выделить следующие основные приоритеты обеспечения общественной безопасности в ЧС:

- обеспечение прав и свобод, а также законных интересов физических и юридических лиц в условиях действия ограничительных мер, применение которых обусловлено возникновением ЧС;
- обеспечение охраны имущества всех форм собственности, которое осталось без присмотра

в результате возникновения ЧС, а также создание условий для сохранения культурных ценностей;

– обеспечение надежной охраны общественного порядка, а также обеспечение политической и социальной стабильности внутри государства, устранение причин и условий, провоцирующих их дестабилизацию;

– обеспечение защиты государственной границы, регулирования миграционных потоков населения в условиях возникновения трансграничных ЧС;

– обеспечение надежного и эффективного функционирования системы предупреждения и реагирования на ЧС, одним из направлений деятельности которой является ликвидация или частичное устранение негативных последствий ЧС, а также обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Библиография

1. Басов А.В. Административно-правовой режим надзвичайного стану: дис... канд. юрид. наук. Х., 2006. 200 с.
2. Басова Ю.Ю. К вопросу о системе общественной безопасности // Сборник материалов научно-практической конференции «Проблемы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в современных условиях. Симферополь: АРИАЛ, 2016. С. 224-230.
3. Басова Ю.Ю. К вопросу о системе общественной безопасности // Успехи современной науки и образования. 2017. №3. Том 5. С. 145-150.
4. Басова Ю.Ю. Теоретические аспекты и правовые подходы к определению понятия общественной безопасности // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 36-42.
5. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Правовой режим чрезвычайного положения. Екатеринбург, 1992. 33 с.
6. Варгузова А.А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 184 с.
7. Гушин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. 449 с.
8. Давитадзе М.Д. Теоретические, организационные и правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. М., 2000. 58 с.
9. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М.: Щит-М, 2000. 264 с.

To the question of determining the list of threats to public safety

Yuliya Yu. Basova

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Prosecutions and the participation
of the prosecutor in the civil, arbitration and administrative proceedings,
Crimean Law Institute (branch),
Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation,
295011, 9 Gogolya st., Simferopol, Russian Federation;
e-mail: Yuliya_Basova@mail.ru

Abstract

The article analyzes the scientific and reference literature on the definition of the list of threats to public security. Various approaches to understanding the formation of a list of threats to public security are analyzed. It has been established that threats to public security are a combination of

conditions and factors that create a real or potential threat to the realization of the vital interests of the individual, society and the state in the political, economic, social, technogenic and environmental spheres. In addition, the following groups of threats to public security are highlighted: in the political sphere, in the economic sphere, in the social sphere, in the technogenic sphere, in the environmental sphere. The article highlights the main priorities for ensuring public safety in emergency situations. The essence of what is stated in this scientific research gives grounds to assert that the development of mankind is a complex process and in certain periods of its life there are certain contradictions between nature and society. This in turn leads to the emergence of a certain type of situation, that is, the emergence of an emergency of anthropogenic, natural, socio-political nature. You can identify threats to public security as a combination of conditions and factors that create a real or potential threat to the realization of the vital interests of the individual, society, the state in the political, economic, social, technological and environmental spheres.

For citation

Basova Yu.Yu. (2017) K voprosu ob opredelenii perechnya ugroz obshchestvennoi bezopasnosti [To the question of determining the list of threats to public safety]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (12A), pp. 66-72.

Keywords

Concept, signs, emergency situations, public safety, restrictive measures, threat.

References

1. Bakhrakh D.N., Khazanov S.D. (1992) *Pravovoi rezhim chrezvychainogo polozheniya* [Legal regime of the state of emergency]. Ekaterinburg.
2. Basov A.V. (2006) *Administrativno-pravovii rezhim nadzvichainogo stanu. Doct. Dis.* [Legal regime of the state of emergency. Doct. Dis.]. Kharkov.
3. Basova Yu.Yu. (2016) K voprosu o sisteme obshchestvennoi bezopasnosti [To the question of the system of public security]. In: *Sbornik materialov nauchno-prakticheskoi konferentsii: Problemy obespecheniya zakonnosti, pravoporyadka i obshchestvennoi bezopasnosti v sovremennykh usloviyakh* [The collection of materials of the scientific-practical conference "Problems of ensuring legality, law and order and public safety in modern conditions"]. Simferopol: ARIAL Publ.
4. Basova Yu.Yu. (2017) K voprosu o sisteme obshchestvennoi bezopasnosti [To the question of the system of public security]. *Uspekhi sovremennoi nauki i obrazovaniya* [Advances in modern science and education], 3, 5, pp. 145-150.
5. Basova Yu.Yu. (2016) Teoreticheskie aspekty i pravovye podkhody k opredeleniyu ponyatiya obshchestvennoi bezopasnosti [Theoretical aspects and legal approaches to the definition of the notion of public security]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation], 8, pp. 36-42.
6. Davitadze M.D. (2000) *Teoreticheskie, organizatsionnye i pravovye osnovy deyatel'nosti organov vnutrennikh del v usloviyakh mezhnatsional'nykh konfliktov. Doct. Dis.* [Theoretical, organizational and legal bases of the activity of law enforcement bodies in the conditions of interethnic conflicts]. Moscow.
7. Gushchin V.V. (1998) *Pravovye i organizatsionnye osnovy obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii pri chrezvychainykh situatsiyakh. Doct. Dis.* [Legal and Organizational Basis for Ensuring Public Security in the Russian Federation in Emergency Situations]. Moscow.
8. Rushailo V.B. (2000) *Administrativno-pravovye rezhimy* [Administrative and legal regimes]. Moscow: Shchit-M Publ.
9. Varguzova A.A. (2005) *Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti organov vnutrennikh del v sfere obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii. Doct. Dis.* [Administrative and legal regulation of the activities of the internal affairs bodies in the field of public security in the Russian Federation]. Moscow.