УДК 343.9

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-1-48-54

Подходы к определению безопасности в законодательстве Российской Федерации

И. А. Дамм

*Сибирский федеральный университет
Красноярск, Россия*

Аннотация

В современном мире «безопасность» стала одной из ключевых категорий. Потребность человека, общества и государства в защищенности от угроз и опасностей обуславливает использование различных инструментов воздействия на общественные отношения, одним из значимых регуляторов которых выступает право. Несмотря на последовательное развитие законодательства о безопасности, вопрос о содержательном наполнении такой базовой правовой категории, как «безопасность», остается открытым. В Федеральном законе «О безопасности» понятие безопасности не раскрывается. Указанный пробел в «основном законе» о безопасности компенсируется в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, в которых содержатся дефиниции соответствующих видов безопасности. Изучение подходов к определению безопасности в отраслевых законах и подзаконных нормативных правовых актах позволяет сделать вывод, что в качестве ключевой характеристики видов безопасности преимущественно называется «состояние защищенности» от соответствующих угроз. Вместе с тем отсутствие в действующем Федеральном законе «О безопасности» понятийной системы координат в целом и понятия «безопасность» в частности приводит к воспроизводству терминологической неопределенности в отраслевом законодательстве о безопасности.

Ключевые слова

безопасность, понятие безопасности, признаки безопасности, виды безопасности, национальная безопасность, законодательство о безопасности.

Для цитирования

Дамм И. А. Подходы к определению безопасности в законодательстве Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 1. С. 48–54. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-1-48-54

Approaches to the Definition of Security in the Legislation of Russian Federation

I. A. Damm

*Siberian Federal University
Krasnoyarsk, Russian Federation*

Abstract

In the modern world, “security” has become one of the key categories. The need of a person, society and the state to be protected from various types of threats and dangers determines the use of various tools to influence social relations. One of the most significant regulators of such relations is law. Despite of the consistent development of security legislation, the question of the content of such a basic legal category as “security” remains open. In the Federal Law “On Security” the concept of security is not disclosed. The specified gap in the “basic law” on security is compensated for in branch federal laws and subordinate regulatory legal acts, which contain definitions of relevant types of security. The study of approaches to the definition of security in sectoral laws and subordinate regulatory legal acts allows us to conclude that, as a key characteristic of security types, it is primarily called “state of protection” against the corresponding threats. At the same time, the lack of a conceptual coordinate system as a whole, and the concept of “security” in particular, in current Federal Law “On Security” leads to the reproduction of terminological uncertainty in sectoral security legislation.

Keywords

security, concept of security, signs of security, types of security, national security, security legislation

For citation

Damm, I. A. Approaches to the Definition of Security in the Legislation of Russian Federation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 1, p. 48–54. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-1-48-54

© И. А. Дамм, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 1
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 1

В современной России вопросам обеспечения безопасности различных сфер общественных отношений уделяется значительное внимание. Массив уже сложившихся, а также развивающихся общественных отношений требует от государства принятия своевременных мер по выявлению и предупреждению угроз, способных причинить вред существованию и устойчивому развитию человека, общества и государства. В связи с этим безопасность стала одной из значимых и исследуемых научно-правовых категорий. Вместе с тем вопросы определения, а также содержательного наполнения столь значимой научной категории, как «безопасность», в российской правовой доктрине до сих пор остаются открытыми. В научной литературе не прекращаются дискуссии о содержании понятия «безопасность», о ее видах и соотношении «видовых» понятий: «национальная безопасность», «государственная безопасность», «безопасность государства», «общественная безопасность» [1–12].

Следствием разногласий в указанных вопросах в доктрине стало отсутствие в законодательстве о безопасности единой системы «понятийных координат». В свою очередь, необходимость реагирования на существующие и возникающие угрозы и опасности обусловила опережающее научные наработки, формирование законодательства о безопасности.

На уровне федерального законодательства основы правового регулирования вопросов безопасности закреплены в Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» (далее – Федеральный закон «О безопасности»)¹. В специальных федеральных законах регламентируются вопросы безопасности: дорожного движения, пожарной, транспортной, промышленной безопасности, безопасности опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, объектов топливно-энергетического комплекса, пищевых продуктов, радиационной безопасности населения и др.

Примечательно, что в базовом Федеральном законе «О безопасности» отсутствует статья, раскрывающая основные понятия. Соответственно в «основном законе» понятийно-категориальная система не выстроена, и родовое понятие «безопасность» не определено.

Следует отметить, что в утратившем силу Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности»² понятие безопасности было определено как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Под жизненно важными интересами предлагалось понимать «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства». Кроме того, в данном законе также были определены основные объекты безопасности: «личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность» (ст. 1).

Отсутствие в «основном законе» понятия безопасности вынужденно компенсируется в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, в которых раскрываются определения соответствующих видов безопасности.

Изучение содержания определений безопасности, закрепленных в отраслевом законодательстве, позволяет сделать вывод, что в большинстве из них основной характеристикой безопасности называется «состояние защищенности». Так, в Федеральном законе от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»³ под пожарной безопасностью предлагается понимать «состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров» (ст. 1).

Безопасность дорожного движения в Федеральном законе от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁴ определена как «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий» (ст. 2).

¹ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

³ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»⁵ закрепляет следующее понятие: радиационная безопасность населения – «состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения» (ст. 1).

Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁶ определяет промышленную безопасность опасных производственных объектов как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий» (ст. 1).

В Федеральном законе от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»⁷ под безопасностью объектов топливно-энергетического комплекса понимается «состояние защищенности объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства» (ст. 2).

Безопасность критической информационной инфраструктуры определена в Федеральном законе от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»⁸ как «состояние защищенности критической информационной инфраструктуры, обеспечивающее ее устойчивое функционирование при проведении в отношении ее компьютерных атак» (ст. 2).

В иных отраслевых законах, содержащих определения безопасности, данное понятие раскрывается через «состояние» или «свойство» определенных объектов (гидротехнических сооружений, продуктов питания и пр.), имеющих смешанную природу объектов охраны и источников опасности. Например, в Федеральном законе от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»⁹ под безопасностью гидротехнических сооружений понимается «свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов» (ст. 3).

Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»¹⁰ определяет безопасность пищевых продуктов как «состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений» (ст. 1).

Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»¹¹ предлагает определение механической безопасности, под которой понимается «состояние строительных конструкций и основания здания или сооружения, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений вследствие разрушения или потери устойчивости здания, сооружения или их части» (ст. 2).

В Федеральном законе от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»¹² под безопасностью туризма понимаются «безопасность туристов (экскурсантов) сохранность их имущества, а также ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства» (ст. 14).

⁵ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 30. Ч. 1. Ст. 4604.

⁸ СЗ РФ. 2017. № 31. Ч. 1. Ст. 4736.

⁹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

¹⁰ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

¹¹ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

¹² СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

Следует отметить, что с момента принятия приведенных федеральных законов в указанные выше законодательные определения безопасности в различных сферах изменения не вносились. Исключение составляет лишь Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», в котором понятие безопасности туризма в первоначальной редакции было сформулировано следующим образом: «Под безопасностью туризма понимаются личная безопасность туристов, сохранность их имущества и ненанесение ущерба окружающей природной среде при совершении путешествий». В новой редакции¹³ в содержании понятия «безопасность туризма» перед словом «безопасность» исключено слово «личная». В свою очередь, в качестве объектов охраны в новой редакции помимо безопасности туристов и окружающей среды указываются материальные и духовные ценности общества и безопасности государства в целом. Также в словосочетании «окружающая природная среда» исключено слово «природная», что привело к расширению объема рассматриваемого понятия. Соответственно безопасность туризма, как следует из новой редакции, не ограничивается лишь личной безопасностью туристов, а расширена до уровня безопасности всего государства, а охраняемая окружающая среда более не ограничена только природной.

В кодексах Российской Федерации также содержатся отраслевые определения безопасности. Например, в Воздушном кодексе РФ¹⁴ авиационная безопасность определена как «состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации». Под незаконным вмешательством в деятельность в области авиации понимаются «противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области авиации, повлекшие за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавшие угрозу наступления таких последствий» (ст. 83).

В Трудовом кодексе РФ¹⁵ понятие «безопасность труда» не содержится, вместе с тем определены «стандарты безопасности труда – правила, процедуры, критерии и нормативы, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности и регламентирующие осуществление социально-экономических, организационных, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических, реабилитационных мер в области охраны труда» (ч. 13 ст. 209). Под безопасными условиями труда понимаются такие «условия труда, при которых воздействие на работающих вредных и (или) опасных производственных факторов исключено либо уровни их воздействия не превышают установленных нормативов» (ч. 5 ст. 209).

На уровне подзаконных нормативных правовых актов система понятийных координат выстроена применительно к категории «национальная безопасность» в Указе Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹⁶. Так, под национальной безопасностью в Стратегии предлагается понимать состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

В названной Стратегии также указывается, что национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией и законодательством РФ, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

¹³ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 833.

¹⁴ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

¹⁶ СЗ РФ. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

Следует отметить, что понятие «национальная безопасность» в Стратегии 2015 г. практически дословно соответствует аналогичному понятию, изложенному в уже утратившем силу Указе Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»¹⁷. Содержательное различие в определениях «национальная безопасность» в утратившей силу Стратегии и действующей Стратегии заключается лишь в том, что в старом понятии «национальная безопасность» была призвана обеспечить в том числе оборону и безопасность государства. В новом определении такие направления обеспечения национальной безопасности, как оборона и безопасность, исключены из понятия «национальная безопасность».

Анализ представленного свода законодательных определений безопасности и ее видов свидетельствует о том, что в законодательстве Российской Федерации о безопасности единое терминологическое пространство не сформировалось. Правовые определения безопасности в отраслевом законодательстве в большинстве своем опираются на концептуальное понимание родового понятия безопасности, предложенного в утратившем силу Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности», где безопасность определялась как «состояние защищенности» объектов охраны от перечисляемых угроз. Сложившаяся ситуация представляется закономерной: в отсутствие нового концептуального понимания безопасности используется в целом не утратившее актуальности старое.

Следует отметить, что законодатель в вопросах правового регулирования противодействия различным видам преступности пусть и не всегда безупречно, но все же последовательно формирует единую понятийную систему. Например, в Федеральных законах от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁸, от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹⁹, от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁰ и других актах содержатся статьи, раскрывающие основные понятия. При этом в более поздних Федеральных законах «О противодействии терроризму» и «О противодействии коррупции» наблюдается последовательное формирование унифицированного законодательного понятийно-категориального аппарата противодействия различным видам общественно опасных явлений.

Правовую терминологическую определенность в вопросах противодействия преступности, как, впрочем, и вопросах обеспечения безопасности, трудно переоценить. Пусть даже далеко не безупречное законодательное определение понятия «коррупция» все же имеет большое значение не только для формирования правоприменительной практики, но и для углубления научного познания сущностных характеристик коррупции как правовой категории. Аналогичной видится и ситуация с понятием «безопасность».

Полагая, в целях развития науки и совершенствования правоприменительной практики необходима унификация и определение понятийно-категориального аппарата на уровне Федерального закона «О безопасности» с приведением в соответствие отраслевого законодательства о безопасности. Правовой определенности требуют такие категории, как «безопасность», «угрозы безопасности», «система обеспечения безопасности». Вместе с тем нормативному закреплению указанных понятий должны предшествовать междисциплинарные исследования рассмотренных категорий, поскольку современной философской, политологической, социологической, экономической и, конечно, правовой наукой накоплен значительный массив знаний, подлежащий тщательному обобщению и систематизации.

¹⁷ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

¹⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

¹⁹ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

²⁰ СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

Список литературы / References

1. **Абрамов В. В.** Дефиниция «безопасность» в гражданском праве и законодательстве // Вестник Перм. ун-та. Юридические науки. 2013. № 4. С. 111–117.
Abramov, V. V. Definiitsia «bezopasnost» v grazhdanskom prave i zakonodatelstve [The Definition of “Security” in Civil Law and Legislation]. *Herald of Perm University. Jurisprudence*, 2013, no. 4, p. 111–117. (in Russ.)
2. **Гарина О. В.** К вопросу о соотношении понятий «безопасность» и «национальная безопасность» Российского государства // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 1. С. 85–86.
Garina, O. V. K voprosu o sootnoshenii poniatii «bezopasnost» i «natsionalnaia bezopasnost» Rossiiskogo gosudarstva [On the Question of the Relationship Between the Concepts of “Security” and “National Security” of the Russian State]. *Herald of Moscow University of the Russian Internal Affairs Ministry*, 2010, no. 1, p. 85–86. (in Russ.)
3. **Гончаров И. В.** О соотношении понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность», «конституционная безопасность» // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 116–122.
Goncharov, I. V. O sootnoshenii poniatii «natsionalnaia bezopasnost», «gosudarstvennaia bezopasnost», «konstitutsionnaia bezopasnost» [On the Relationship Between the Concepts of “National Security”, “State Security”, “Constitutional Security”]. *Relevant Problems of Russian Law*, 2009, no. 1, p. 116–122. (in Russ.)
4. **Демин И. В.** Сущность и содержание понятий «безопасность», «общественная безопасность» и «национальная безопасность» // Вестник Екатеринбургского ин-та. 2009. № 1. С. 29–30.
Demin, I. V. Sushchnost i sodержanie poniatii «bezopasnost», «obshchestvennaia bezopasnost» i «natsionalnaia bezopasnost» [The Essence and Content of the Concepts of “Security”, “Public Security” and “National Security”]. *Herald of the Catherine Institute*, 2009, no. 1, p. 29–30. (in Russ.)
5. **Диев В. С.** Некоторые концептуальные подходы к определению понятия «безопасность» // Вестник НГУ. Серия: Философия. 2007. Т. 5, № 1. С. 65–68.
Diev, V. S. Nekotorye kontseptualnye podkhody k opredeleniiu poniatii «bezopasnost» [Some Conceptual Approaches to the Definition of the Concept of “Security”]. *Vestnik NSU. Series: Philosophy*, 2007, vol. 5, no. 1, p. 65–68. (in Russ.)
6. **Жаглин А. В.** Понятийный аппарат теории национальной безопасности // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. 2014. № 3. С. 158–164.
Zhaglin, A. V. Poniatiiyniy apparat teorii natsionalnoi bezopasnosti [Conceptual Apparatus of the Theory of National Security]. *Herald of the Voronezh Institute of Russian Internal Affairs Ministry*, 2014, no. 3, p. 158–164. (in Russ.)
7. **Ильичев И. Е., Богмацера Э. В.** Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 1. С. 11–19.
Ilyichev, I. E., Bogmatsera, E. V. Obshchestvennaia bezopasnost i bezopasnost obshchestva: sootnoshenie poniatii [Public Safety and Public Safety: The Correlation of Concepts]. *Problems of Law Enforcement*, 2018, no. 1, p. 11–19. (in Russ.)
8. **Кадиева Л. С.** К вопросу соотношения понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность» и «конституционная безопасность» // Изв. вузов (Кыргызстан). 2014. № 8. С. 187–190.
Kadieva, L. S. K voprosu sootnosheniia poniatii «natsionalnaia bezopasnost», «gosudarstvennaia bezopasnost» i «konstitutsionnaia bezopasnost» [On the Question of the Relationship Between the Concepts of “National Security”, “State Security” and “Constitutional Security”]. *News of Universities (Kyrgyzstan)*, 2014, no. 8, p. 187–190. (in Russ.)
9. **Кокорин С. Н.** О проблеме терминологической определенности в законодательстве Российской Федерации «национальной безопасности» как базовой категории теории национальной безопасности // Вестник Юж.-Урал. гос. ун-та. 2007. № 28. С. 93–95.
Kokorin, S. N. O probleme terminologicheskoi opredelennosti v zakonodatelstve Rossiiskoi Federatsii «natsionalnoi bezopasnosti» kak bazovoi kategorii teorii natsionalnoi bezopasnosti [On the Problem of Terminological Certainty in the Legislation of the Russian Federation “National Security” as a Basic Category of the Theory of National Security]. *Bulletin of the South Ural State University*, 2007, no. 28, p. 93–95. (in Russ.)

10. **Поздняков А. И.** Сравнительный анализ основных методологических подходов к построению теории национальной безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. Т. 9, № 21. С. 46–53.
Pozdnyakov, A. I. *Sravnitelnyi analiz osnovnykh metodologicheskikh podkhodov k postroeniiu teorii natsionalnoi bezopasnosti* [Comparative Analysis of the Main Methodological Approaches to the Construction of the Theory of National Security]. *National Interests: Priorities and Security*, 2013, no. 21, p. 46–53. (in Russ.)
11. **Федотова Ю. Г.** Соотношение понятий национальной, конституционной и государственной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2014. № 3. С. 29–37.
Fedotova, Yu. G. *Sootnoshenie ponatii natsionalnoi, konstitutsionnoi i gosudarstvennoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii* [The Ratio of the Concepts of National, Constitutional and State Security of the Russian Federation]. *Modern Law*, 2014, no. 3, p. 29–37. (in Russ.)
12. **Шободоева А. В.** О соотношении понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность» и «общественная безопасность» // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 2016. С. 347–355.
Shobodoeva, A. V. *O sootnoshenii ponatii «natsionalnaia bezopasnost», «gosudarstvennaia bezopasnost» i «obshchestvennaia bezopasnost»* [On the Relationship between the Concepts of “National Security”, “State Security” and “Public Security”]. In: *Ensuring the national security of Russia in the modern world. Irkutsk, Baikal State Uni. Publ.*, 2016, p. 347–355. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию
Received
24.11.2018*

Сведения об авторе / Information about the Author

Дамм Ирина Александровна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой деликтологии и криминологии, Сибирский федеральный университет (пр. Свободный, 79, Красноярск, 660045, Россия)

Irina A. Damm, PhD in Law, Assistant Professor, Head of Delict Science and Criminology Department, Siberian Federal University (79 Svobodny Ave., 660041 Krasnoyarsk, Russian Federation)

idamm@yandex.ru