

Обеспечение безопасности как функция государственной правоохранительной службы

Р.В. НАГОРНЫХ – заместитель начальника ВИПЭ ФСИН России по учебной работе, кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена характеристике обеспечения безопасности как функции государственной правоохранительной службы. Автор обосновывает предложения по совершенствованию административного законодательства в части определения сферы полномочий служащих государственной правоохранительной службы в структуре правоохранительной деятельности государства по обеспечению безопасности.

Обеспечение безопасности как функция государственной правоохранительной службы рассматривается в качестве направления деятельности служащих государственной правоохранительной службы по обеспечению безопасности различных объектов правовой охраны прежде всего от угроз криминального и административно-деликтного характера.

Автор приходит к выводу о том, что особое внимание в развитии законодательства о государственной правоохранительной службе должно быть уделено вопросам разграничения полномочий между различными видами государственной службы в реализации государственных функций в области обеспечения безопасности.

Ключевые слова: государственная правоохранительная служба; обеспечение безопасности; функциональные признаки.

Safeguarding as a Function of the State Law Enforcement Service

R.V. NAGORNYKH – the deputy chief in academic process the Vologda Institute of Law and Economics of the Russian Federal Penal Service, candidate of law science, docent

The article is devoted to the characteristic of safeguarding as a function of the state law enforcement service. The author gives reasonable grounds for certain proposals in the development of the administrative legislature particularly in determination of powers for employees of the state law enforcement service in the structure of the state law enforcement safeguarding activity.

Safeguarding as a function of the state law enforcement service is regarded as an activity direction of employees of the state law enforcement service in safeguarding of different legal protection objects primarily against the criminal and administrative - tortious menace.

The author comes to the conclusion that special attention in the development of the legislature concerning the state law enforcement service should be paid to the separation of duties or powers between the different kinds of the state service in performing the state protection functions.

Key words: state law enforcement service; safeguarding or protection; functional features.

Федеральным законом от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (далее – Закон «О системе государственной службы») государственная правоохранительная служба определяется как вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреж-

дениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина.

Первым в перечне функций государственной правоохранительной службы в ст. 7 данного закона указывается обеспечение безопасности, что вполне закономерно в современных условиях.

Повышенный интерес к проблемам безопасности личности, общества и государства,

обусловленный значительным расширением спектра внешних и внутренних угроз, послужил мощным импульсом к проведению научных исследований в данной области. В настоящее время существует множество определений безопасности применительно к различным отраслевым аспектам функционирования государства и общественных институтов².

В теоретическом плане безопасность представляет собой комплексную социально-правовую категорию, понимаемую как состояние определенной защищенности объекта от различного рода угроз. Так, например, Н.Д. Казаков определяет безопасность как «динамически устойчивое состояние по отношению к неблагоприятным воздействиям и деятельности по защите от внутренних и внешних угроз, по обеспечению таких внутренних и внешних условий существования государства, которые гарантируют возможность стабильного всестороннего прогресса общества и его граждан»³. В словаре В.И. Даля безопасность рассматривается как отсутствие опасности, сохранность, надежность. Само же понятие «безопасный» раскрывается через слова «неопасный», «не угрожающий», «не могущий причинить зла или вреда»; «безвредный», «сохранный», «верный», «надежный»⁴. В словаре С.И. Ожегова безопасность определяется как положение, при котором не угрожает опасность чему-либо или кому-либо⁵. В общем значении под «безопасностью» понимается полное отсутствие опасности для какого-то явления со стороны кого-либо или чего-либо, то есть такое состояние, когда полностью исключена опасность любого вида; безопасность включает спокойствие, надежность, уверенность и сохранность⁶.

Закон Российской Федерации от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности»⁷ определял безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В законодательных актах, регламентирующих отраслевые сферы обеспечения безопасности, закреплены прикладные определения безопасности. Так, например, в соответствующих нормативных правовых актах пожарная безопасность рассматривается как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров⁸; безопасность дорожного движения – как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий⁹;

радиационная безопасность населения – как состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения¹⁰ и т.д.

Вместе с тем в действующем Федеральном законе от 28.12.2010 г. 390-ФЗ «О безопасности»¹¹ понятие безопасности не дается. Кроме того, следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в Законе «О системе государственной службы» определение безопасности применительно к содержанию государственно-служебных правоотношений в правоохранительной сфере не раскрывается, что также вызывает определенные затруднения в уяснении специфики его использования в рассматриваемом контексте.

Обеспечение безопасности как функцию государственной правоохранительной службы следует рассматривать в качестве направления деятельности служащих государственной правоохранительной службы по обеспечению безопасности различных объектов правовой охраны от угроз криминального и административно-деликтного характера. В числе объектов, подлежащих защите от такого рода угроз, могут рассматриваться как внешние по отношению к государственной правоохранительной службе объекты (интересы личности, общества, государства), так и интересы обеспечения внутренней безопасности самой службы.

Внешняя функциональная среда обеспечения безопасности является достаточно широкой и охватывает значительный круг общественных отношений в различных областях. В этой связи очевидно, что государственная правоохранительная служба является одним из важнейших организационно-правовых средств обеспечения безопасности и призвана решать задачи по защите различных сфер жизнедеятельности личности, общества и государства от реальных и потенциальных угроз криминального и административно-деликтного характера.

Вместе с тем в настоящее время круг общественных отношений в области обеспечения безопасности применительно к государственной правоохранительной службе на законодательном уровне не определен. Решение этой проблемы может быть осуществлено исходя из анализа угроз, предотвращение которых в соответствии с действующим законодательством отнесено к компетенции правоохранительных органов.

В самом общем плане в перечень объектов правовой защиты, обеспечиваемой государственной правоохранительной службой, следует включить общественные отношения, закрепленные нормами Конституции Российской Федерации и федеральными конституционными законами в области прав и свобод человека, а именно права на жизнь, свободу, достоинство личности, неприкосновенность жилища, свободу совести и свободу мысли, свободу передвижения и выбора места жительства, судебную защиту, собственность, участие в управлении делами государства и равный доступ к государственной службе, участие в отправлении правосудия, обращений и др.¹²

Отдельно следует назвать и отраслевые направления обеспечения безопасности, которые относятся к компетенции полиции, то есть системе государственных органов по обеспечению общественного порядка, общественной безопасности, противодействия преступности. К числу наиболее распространенных функций полицейских органов относятся профилактика и раскрытие преступлений и других правонарушений, охрана различных объектов, поддержание порядка в общественных местах, регулирование дорожного движения, осуществление административного контроля и надзора в различных сферах деятельности, исполнение решений других государственных органов и т.д.¹³

Рассматривая обеспечение безопасности как одну из функций правоохранительной деятельности, необходимо иметь в виду, что безопасность может обеспечиваться и другими видами государственной службы – военной и гражданской. В этой связи важным представляется определение критериев отграничения пределов обеспечения безопасности каждого из видов государственной службы.

Применительно к государственной правоохранительной службе речь должна идти, прежде всего, о сегменте безопасности, обеспечиваемом правоохранительными органами, выполняющими полицейские, но не военные функции. Несмотря на то, что в настоящее время функциональное разграничение различных видов государственной службы на законодательном уровне не урегулировано окончательно, определенные предпосылки для этого существуют. Так, например, в ст. 1 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹⁴ основ-

ное назначение полиции определяется как защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

Реализация данных положений подразумевает, прежде всего, деятельность по устранению (минимизации) реальных и потенциальных угроз охраняемым законом интересам личности, общества и государства, то есть, по сути, обеспечение безопасности в данной сфере. При этом механическое отнесение государственной правоохранительной службы только к внутригосударственной сфере обеспечения безопасности и, соответственно, отнесение военной службы к сфере обеспечения внешней безопасности вряд ли правомерно, поскольку сами характеристики угроз безопасности подчас не имеют отчетливого деления на внешние и внутренние. Особенно ярко это проявляется в случаях возникновения террористических угроз, которые зачастую имеют как внутригосударственные, так и внешнегосударственные признаки. Активизация террористического подполья в Дагестане и Москве является наглядным тому подтверждением.

В случае необходимости незамедлительного принятия мер по предотвращению террористической угрозы, ликвидации последствий террористических актов и т.п. служащие государственной правоохранительной службы обладают широкими полномочиями в области применения мер административно-правового принуждения, в том числе применения и использования физической силы, специальных средств и оружия. При этом в соответствии с действующим законодательством сотрудники правоохранительных органов в пределах установленной компетенции обязаны принять исчерпывающие меры по обеспечению законных интересов личности, общества и государства.

Таким образом, обеспечение безопасности является важнейшей функцией государственной правоохранительной службы, что обуславливает необходимость включения соответствующих дефиниций в предлагаемый к принятию федеральный закон «О правоохранительной службе Российской Федерации», уточняющих сферу обеспечения безопасности сотрудниками государственной правоохранительной службы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² См., напр.: Богданов И.Я., Калинин А.П., Родионов Ю.Н. Экономическая безопасность России: цифры и факты. М., 1999; Дрейшев Б.В. Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения // Правоведение. 1998. № 2. С. 11–19; Каламанов В.А. Национальная безопасность Российской Федерации и межнациональные конфликты: Теоретико-правовой анализ: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999; Плешаков В.А. Криминологическая безопасность и ее обеспечение в сфере взаимовлияния организованной преступности и преступности несовершеннолетних: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998; Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел (теоретико-правовое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999; Тер-Акопов А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) // Государство и право. 2001. № 9. С. 11–18; Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 8. С. 19–36; Федералов П.А. Общественная опасность преступного деяния // Там же. 1977. № 5. С. 23–32 и др.

³ Казаков Н.Д. Безопасность и синергетика (опыт философского осмысления). М., 1994. С. 62–63.

⁴ См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1978. Т. 1. С. 67–68.

⁵ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 38.

⁶ См.: Дихтиевский П.В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 30.

⁷ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

⁸ См.: Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 19.07.2009) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁹ См.: Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

¹² См., напр.: Глушенко П.П. Конституционные права и свободы граждан в Российской Федерации: теоретические и организационно-практические вопросы социально-правовой защиты: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 12–14.

¹³ См., напр.: Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского Союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 8, 9; Быков А.А. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 14–16.

¹⁴ См.: Российская газета. 2011. № 25.

¹ См.: SZ RF. 2003. № 22. Ст. 2063.

² См., напр.: Bogdanov I.Ja., Kalinin A.P., Rodionov Ju.N. Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii: cifry i fakty. M., 1999; Drejshev B.V. Pravovaja bezopasnost' i problemy ee obespechenija // Pravovedenie. 1998. № 2. S. 11–19; Kalamanov V.A. Nacional'naja bezopasnost' Rossijskoj Federacii i mezhnacional'nye konflikty: Teoretiko-pravovoj analiz: Dis. ... d-ra jurid. nauk. SPb., 1999; Pleshakov V.A. Kriminologicheskaja bezopasnost' i ee obespechenie v sfere vzaimovlijanija organizovannoj prestupnosti i prestupnosti nesovershennoletnih: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1998; Prudnikov A.S. Bezopasnost' lichnosti i ee obespechenie organami vnutrennih del (teoretiko-pravovoe issledovanie): Dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1999; Ter-Akopov A.A. Juridicheskaja bezopasnost' cheloveka v Rossijskoj Federacii (Osnovy koncepcii) // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 9. S. 11–18; Tumanov G.A., Frizko V.I. Obwestvennaja bezopasnost' i ee obespechenie v jekstremal'nyh uslovijah // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1989. № 8. S. 19–36; Federalov P.A. Obwestvennaja opasnost' prestupnogo dejanija // Tam zhe. 1977. № 5. S. 23–32 i dr.

³ Kazakov N.D. Bezopasnost' i sinergetika (opyt filosofskogo osmyslenija). M., 1994. S. 62–63.

⁴ См.: Dal' V.I. Tolkovij slovar' zhivogo velikoruskogo jazyka. M., 1978. T. 1. S. 67–68.

⁵ См.: Ozhegov S.I. Slovar' russkogo jazyka. M., 1984. S. 38.

⁶ См.: Dihtievskij P.V. Administrativno-pravovoe prinuzhdenie v mehanizme obespechenija lichnoj bezopasnosti: Dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2004. S. 30.

⁷ См.: Vedomosti SND i VS RF. 1992. № 15. Ст. 769.

⁸ См.: Federal'nyj zakon ot 21.12.1994 g. № 69-FZ (red. ot 19.07.2009) «O pozharnoj bezopasnosti» // SZ RF. 1994. № 35. St. 3649.

⁹ См.: Federal'nyj zakon ot 10.12.1995 g. № 196-FZ (red. ot 30.12.2008) «O bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija» // SZ RF. 1995. № 50. St. 4873.

¹⁰ См.: Federal'nyj zakon ot 09.01.1996 g. № 3-FZ (red. ot 23.07.2008) «O radiacionnoj bezopasnosti naselenija» // SZ RF. 1996. № 3. St. 141.

¹¹ См.: SZ RF. 2011. № 1. Ст. 2.

¹² См., напр.: Gluwenko P.P. Konstitucionnye prava i svobody grazhdan v Rossijskoj Federacii: teoreticheskie i organizacionno-prakticheskie voprosy social'no-pravovoj zavitj: Avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk. SPb., 1998. S. 12–14.

¹³ См., напр.: Astapenko P.N. Konstitucionno-pravovye osnovy dejatel'nosti policii (milicii) stran Evropejskogo Sojuza i Rossijskoj Federacii (sravnitel'no-pravovoj analiz): Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2009. S. 8, 9; Bykov A.A. Teoreticheskie i prikladnye problemy funkcionirovanija nacional'nyh policejskih sistem: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2008. S. 14–16.

¹⁴ См.: Rossijskaja gazeta. 2011. № 25.