

12.00.14
К172

Эл К

На правах рукописи

Кел

↑
Калина Елена Семеновна

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА
НА БЕЗОПАСНОСТЬ ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ)**

**Специальность 12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Работа выполнена на кафедре Конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Соловей Юрий Петрович

кандидат юридических наук
Луконин Юрий Павлович

Ведущая организация: Челябинский государственный
университет

Защита состоится « 23 » июня 2004 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К.212.298.01 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета.

Автореферат разослан « 22 » мая 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



С.М. Даровских

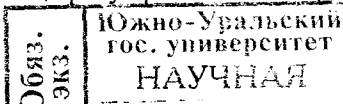
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конец XX столетия во всем мире ознаменовался повышением интереса к вопросам безопасности. Исследуются ее различные аспекты, разрабатываются новые концепции. Примечательная особенность современных подходов заключается: во-первых, в придании приоритетности интересам человека при рассмотрении проблемы безопасности, во-вторых, в качественно новом уровне разработки методов исследования. Безопасность оказалась одной из наиболее важных проблем, которой сейчас в практическом плане занимается значительная часть человечества, поскольку обострение конфликтно-кризисных ситуаций и глобальных проблем угрожает, по мнению ученых, планетарными катастрофами.

Одной из наиболее серьезно влияющих на безопасность цивилизации оказалась экологическая проблема, которая в конце прошлого века выдвинулась на приоритетное место по отношению к совокупности других глобальных проблем по масштабности и скорости генерирования негативных последствий. Другой не менее важной для человечества проблемой является терроризм. На рубеже третьего тысячелетия мир вплотную столкнулся с невиданным доселе разгулом терроризма, который приобрел мировые масштабы, угрожая безопасности целых народов. Причем, если в прошлом жертвами террористических актов, как правило, становились, в основном, политические деятели, - то сегодня в прицеле террористов оказалась главным образом мирное население.

Проблема обеспечения безопасности, совершенствования и практического применения этого института становится центральной и в Российской Федерации. Цель и задачи решения этой проблемы тесно связаны с реализацией концепции национальной (государственной) безопасности, которая характеризуется организацией защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В этой системе объектов национальной безопасности доминирующим является личность, в связи с чем в настоящее время основное внимание уделяется не только защите ее прав, свобод и охраняемых законом интересов, но и обеспечению личной безопасности граждан.

Освещение вопросов безопасности в отечественной научной литературе отражает российскую специфику развития общества.



Традиционная недооценка человека и пренебрежение ценностью человеческой жизни, которые, к сожалению, присущи пока нашему обществу, определяют обсуждение темы безопасности, прежде всего, с точки зрения национальной (государственной) безопасности. Проблемы безопасности личности при этом рассматриваются в рамках социальной безопасности, а сама социальная безопасность не всегда находит достойное место в комплексе проблем национальной безопасности. Некоторые авторы сводят ее к экономической безопасности, к обеспеченности доходом, достаточным для удовлетворения насущных потребностей человека. Однако реалии сегодняшнего дня все более настоятельно требуют разработки проблем общественной безопасности как одного из аспектов безопасности человека. Важнейший аспект качества жизни – свобода и защищенность человека от различных опасностей и угроз, степень его уязвимости от современных рисков. Концепция развития человека определяет безопасность личности как возможность использовать право выбора в условиях свободы и безопасности, а также полная уверенность в том, что эти возможности сохранятся и завтра.¹

Согласно ст.2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1 ст. 17 Конституции Российской Федерации). Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч.2 ст. 17 Конституции Российской Федерации). Весь этот комплекс конституционных требований представляет собой юридическое обеспечение прав и свобод, жизненно важных интересов личности, т.е. ее юридическую безопасность.

Специфические сложности административно-правового исследования проблем безопасности в аспекте государственного обеспечения права личности на безопасность связаны в первую очередь с тем, что безопасность, как одна из основных социальных и юридических категорий, правового статуса еще не получила. Не упоминается право на безопасность личности и в актах международного права, посвященных правам человека. Думается, единственная причина та-

¹ ПРООН. Доклад о развитии человека за 1999 год. Нью-Йорк, 1999.

кого положения в том, что до сих пор необходимость защиты этого права не была столь очевидной, как на современном этапе развития человеческой цивилизации. Ведь безопасность является необходимым условием реализации всех известных прав человека, провозглашенных в документах международного права и национальных конституциях. Без надежной защищенности самого человека, его сегодняшнего и завтрашнего существования и возможностей развития, защита основных гуманитарных прав утрачивает свой смысл. Это положение, до сих пор казавшееся само собой разумеющимся, в современных условиях требует специального законодательного закрепления и правовой защиты. Эта проблема достаточно сложна и многогранна. Несмотря на то, что в юридической литературе рассматриваются отдельные аспекты права на безопасность, комплексного всестороннего административно-правового исследования механизма государственно-правового обеспечения этого права не проводилось.

Закрепленные в Конституции Российской Федерации основные права и свободы граждан будут иметь действительное значение лишь при выполнении государственно-управленческими структурами своих полномочий по соблюдению и защите прав и обязанностей граждан. Одно из важнейших мест в этом процессе отводится совершенствованию административно-правового регулирования общественных отношений, которое теснейшим образом связано с охраной и защитой прав человека и гражданина – главной высшей ценности демократического гражданского общества. В административно-правовом аспекте это направление должно проявляться в укреплении административно-правового статуса человека и гражданина. Однако в настоящее время существуют упущения и злоупотребления в сфере юридического обеспечения безопасности граждан, которые обязывают общество разрабатывать меры по организации противодействию им, но пока наука не отреагировала должным образом на них, опасные отклонения укореняются, угрожая интересам граждан.

Право на безопасность личности связано с задачей защиты закона от произвола, а потому отвечает интересам каждого конкретного гражданина и публично-правовым интересам. Необходимо всесторонне изучить это право, принимая во внимание содержание, условия реализации, возможности обеспечения гарантий реализации, положение в системе основных прав и свобод и ряд других вопросов. Эти обстоятельства обуславливают актуальность и практическую значи-

мость настоящего диссертационного исследования, определяют необходимость изучения сущности права на безопасность и условий его реализации на современном этапе развития российской государственности.

Степень научной разработанности темы. В последние годы ученые стали чаще обращаться к проблеме безопасности человека. Одни из них делали акцент на изучении личной безопасности граждан другие – на статус и организацию деятельности правоохранительных органов при обеспечении личной безопасности граждан. В рамках одной научной работы не проводилось комплексное исследование проблем реализации права граждан на безопасность. Кроме того, до настоящего времени отсутствовало детальное освещение этой проблемы в рамках административного права.

Некоторые проблемные вопросы были объектом исследования С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, В.В. Бойцовой, И.И. Веремеенко, М.Т. Еропкина, И.А. Ильина, Д.А. Керимова, Б.М. Лазарева, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Д.М. Овсянко, А.В. Серегина, С.В. Степашина, Ю.А. Тихомирова, А.А. Тер-Акопова, В.Е. Чиркина и других ученых, которые в разное время в разном объеме рассматривали вопросы юридической безопасности граждан. Некоторые из них заложили теоретические основы, фундамент для понимания ее характера и специфики, другие развивали эту проблему в связи с происходящими в стране политическими и социально-экономическими преобразованиями. Интерес к указанной проблематике возрастает и с точки зрения административного права.

Объектом исследования является государственно-правовой механизм регулирования общественных отношений, обеспечивающих право на безопасность личности в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет совокупность норм действующего законодательства Российской Федерации, регулирующих деятельность субъектов обеспечения безопасности.

Цель и задачи исследования. Цель настоящего диссертационного исследования состоит в том, чтобы, опираясь на анализ действующего законодательства России, представленные в литературе научные концепции, материалы практики и результаты эмпирических исследований, исследовать сущность, специфику, содержание, сферу действия права на безопасность как в правовой системе личности, его отражение в Конституции Российской Федерации и действующем

административно-правовом законодательстве; решить вопрос о возможности, целесообразности и конкретных формах нормативно-правового закрепления для регулирования и контроля деятельности государственно-управленческих структур по обеспечению прав и законных интересов граждан. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- исследовать понятие права на безопасность личности с точки зрения его содержания и положения в системе личных прав, выявить исторические, социальные и правовые предпосылки признания права на безопасность личности и его нормативного закрепления;

- осуществить комплексный анализ законодательной базы обеспечения права личности на безопасность в Российской Федерации, в том числе:

а) посредством контекстуального анализа выявить конституционные нормы, устанавливающие право личности на безопасность, дать им оценку с точки зрения адекватности и полноты отражения содержания этого права, решить вопрос о необходимости внесения поправок в действующее законодательство с целью более надежного закрепления указанного права;

б) исследовать систему правовых гарантий реализации права личности на безопасность в Российской Федерации, в том числе нормы Конституции Российской Федерации, действующее законодательство о безопасности, включая административно-правовые нормы;

- изучить административно-правовой статус российских граждан, их взаимоотношения с органами исполнительной власти, полноту и пределы реализации прав граждан на удовлетворение их потребностей и интересов, закрепленных в административно-правовом законодательстве;

- раскрыть наиболее актуальные проблемы обеспечения права личности на безопасность в сфере общественной безопасности, в чрезвычайных ситуациях и в информационной сфере;

- разработать конкретные предложения и рекомендации по развитию административно-правового регулирования отношений при осуществлении права личности на безопасность, совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Нормативную базу диссертационного исследования составляют: Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство о безопасности, законодательство субъектов Российской Федерации, правовые акты муниципальных образований; постановления Правительства Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты; решения высших судебных органов.

Методологической основой исследования послужили общенаучный, логический, исторический, системно-структурный, сравнительно-правовой и аксиологический методы. Применялись методы интегрального, сравнительного и критического анализа результатов исследований, проведенных другими авторами по рассматриваемым в работе вопросам. В качестве основных источников исследования использованы действующие нормативные акты, которые были подвергнуты системному и логическому анализу. Использовались социологические методы исследования.

Эмпирическую базу исследования составили результаты конкретных социологических исследований. В диссертации использованы данные социологического исследования «Состояние правопорядка и общественной безопасности в г. Челябинске. Оценка населением города деятельности правоохранительных органов», осуществленного Институтом экономики Уральского отделения РАН (Челябинский филиал). Опрос населения проводился в г. Челябинске в конце февраля 2003 г. Общее число опрошенных составило 3000 человек. Среди опрошенных оказалось 47% мужчин и 53% женщин. Возраст респондентов: до 20 лет – 13%; 20-30 лет – 18,4%; 30-40 лет – 20%, 40-50 лет – 17,4%; старше 60 лет – 13,3%. По социальному положению рабочие составили 41%; служащие - 17%; учащиеся и студенты – 9,3%; пенсионеры – 21,5%; военнослужащие – 2,5%; предприниматели – 3,4%; работники правоохранительных органов – 2,4%; безработные – 2,3%; домохозяйки – 1,8%. Таким образом, выборка уравновешена по возрасту и полу. По социальному положению она также репрезентативна с учетом квотного представительства социальных групп в генеральной совокупности.

Кроме того, автором по специально разработанной программе осуществлены анкетные опросы и интервьюирование студентов Южно-Уральского государственного университета с целью изучения общественного мнения по вопросам развития законодательной базы

регулирования вопросов безопасности и реализации права на безопасность. Выборку составили студенты четырех факультетов ЮУрГУ, общей численностью 327 человек, в том числе:

- юридического – 156 человек, из них 75 мужчин, 81 женщина;
- факультета экономики и управления – 47 человек, из них 13 мужчин, 34 женщины;
- архитектурно-строительного факультета – 116 человек, из них 56 мужчин, 60 женщин;
- автотракторного факультета – 48 человек, из них 46 мужчин, 2 женщины.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом осмыслении и решении одной из важнейших административно-правовых проблем современности – обеспечения права личности на безопасность, которая не получила достаточного освещения в юридической науке. Новизна настоящей работы подтверждается конкретными научными результатами, полученными в ходе исследования, а именно:

- дано авторское определение административно-правового понятия права личности на безопасность;
- предложены формулировки безопасности личности, личной безопасности, не включенные в действующее законодательство;
- исследованы статус российских граждан в административных правоотношениях с органами власти и закрепленные в действующем административно-правовом законодательстве условия реализации прав личности на удовлетворение своих потребностей и интересов;
- изучена система правовых гарантий реализации права личности на безопасность, включая нормы Конституции Российской Федерации, действующее законодательство о безопасности и административно-правовое законодательство;
- уточнены определения ряда понятий, в том числе таких, как «общественная безопасность», «информационная безопасность» и другие;

- предложены изменения и дополнения в ст. ст. 2, 41, 42 Конституции Российской Федерации с учетом сущности и содержания права личности на безопасность;
- сформулированы предложения и рекомендации по решению ряда вопросов обеспечения безопасности личности, не урегулированных административно-правовыми нормами, выдвигается ряд предложений по совершенствованию законодательства;
- на основе анализа научной литературы и действующего законодательства построена типология безопасности, в основу которой положены такие показатели, как объект защиты, тип (характер) угроз и сфера общественной деятельности, с которой связан конкретный вид безопасности.

На защиту выносятся следующие теоретические положения:

- право граждан на безопасность в административных правовых отношениях должно рассматриваться не только как юридическая гарантия, обеспечивающая возможность реализации личности принадлежащих ей прав и свобод, но и как личное право, позволяющее ей (как носителю этого права) удовлетворять собственные потребности и интересы, как своеобразное юридическое средство реализации данных интересов.
- абстрактность конституционной нормы о безопасности граждан требует дальнейшей конкретизации в текущем административно-правовом законодательстве, в связи с чем предлагается разграничивать понятия «безопасность личности» и «личная безопасность»;
- личная безопасность как элемент административно-правового статуса гражданина должна рассматриваться как урегулированное административно-правовыми нормами состояние защищенности прав, свобод и законных интересов личности от факторов и условий, создаваемых административными правонарушениями, вредоносными природными, техногенными и социальными явлениями действительности;

- безопасность имеет объективную природу, представляя собой не психологическое состояние субъекта, выражающееся в наличии у него убежденности в отсутствии угроз, а реальные гарантии их отсутствия;
- основания классификации видов безопасности определяются тремя показателями: объектом защиты, типом угроз и сферой, в которой необходимо создать условия для устранения угроз. Из различий в угрозах вытекают различные способы обеспечения безопасности.
- в системе прав человека и гражданина право на безопасность занимает базисное положение, являясь необходимым условием реализации всех остальных конституционных прав и свобод человека и гражданина во всех сферах жизни и деятельности;
- по отношению к таким социальным правам, как право на труд, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинское обслуживание, право на образование, безопасность выступает в качестве гарантируемого государством эталона, которому должны соответствовать условия реализации этих прав.

Теоретическая значимость работы определяется ее ориентацией на решение актуальных теоретических положений и практических проблем регулирования отношений при осуществлении права граждан на безопасность, возможностью использования предложений и рекомендаций при разработке новых и совершенствовании действующих нормативных актов.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации и действующее законодательство; при подготовке заключений по законопроектам, касающихся защиты прав человека, а также в правоприменительной практике, в том числе в судопроизводстве при разрешении судебными органами отдельных категорий дел; при оказании юридической помощи населению; при принятии административных решений по вопросам безопасности в государственном и муниципальном управлении и подготовке соответствующих нормативных актов. Выработанные и теоретически обоснованные в процессе исследования предложения по применению

положений Конституции Российской Федерации и совершенствованию правового регулирования реализации права на безопасность в Российской Федерации могут найти применение в процессе преподавания курсов административного и конституционного права, спецкурсов по административному праву в учебных заведениях юридических специальностей.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражения в публикации автора по теме исследования, а также в выступлениях диссертанта на ряде научных форумов.

Структура диссертации обусловлена целью исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографии, состоящей из списка научной литературы и перечня использованных в работе нормативных правовых источников.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обосновываются актуальность и степень научной разработанности диссертационного исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи работы, раскрываются теоретические и методологические основы исследования, характеризуется научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе «Теоретические аспекты исследования проблем обеспечения безопасности личности» проводится теоретико-методологический анализ предпосылок исследования института безопасности, раскрываются сущность и содержание юридической (правовой) безопасности, исследуется право на безопасность с точки зрения его положения с и содержания в системе личных прав, анализируется законодательное регулирование вопросов безопасности в действующих ныне административно-правовых актах.

В первом параграфе первой главы «Понятие и сущность безопасности личности в аспекте общего понятия безопасности» соискатель отмечает, что на нынешнем этапе государственного развития необходима систематизация накопившегося материала по обеспечению национальной безопасности не только для теоретиче-

ского правоведения, но и для отраслевых наук, в том числе науки административного права, в рамках которой исследуются проблемы функционирования государственной системы управления в административно-политической сфере, охватывающие такие непосредственно связанные с обеспечением безопасности области государственной деятельности, как безопасность личности, общества и государственная безопасность.

В последнее время в интерпретации термина «безопасность» намечились принципиальные изменения. Они проявляются в расширении понятия, придании ему многоаспектности, появлении новых аспектов, которые ранее не обсуждались, приоритетном внимании к проблемам безопасности личности.

В связи с повышением роли информационно-психологических факторов в составе угроз безопасности некоторые авторы абсолютизируют психологические аспекты безопасности, по сути дела сводя это понятие к субъективным ощущениям. Проведенный автором анализ законодательства и юридической литературы позволил сделать ему вывод, что безопасность не субъективная уверенность в отсутствии угроз, а объективные гарантии их отсутствия. На основе анализа научной литературы и действующего законодательства автор проводит классификацию видов безопасности по трем основным показателям: объекту защиты, типу угроз и сфере, в которой необходимо создать условия для устранения угроз. Соискатель приходит к выводу, что в связи с ростом интереса к проблемам личности как высшей общественной ценности и субъекта общественных отношений безопасность личности выдвигается на первое место в числе наиболее значимых аспектов безопасности.

Рассматривая существующую систему мер по обеспечению национальной безопасности в России в соответствии со ст. 8 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992г. «О безопасности», направленную на обеспечение безопасности личности, общества и государства, автор отмечает обязательный характер государственного участия в отношениях безопасности, так как речь идет о жизненно важных интересах личности как высшей ценности. Такое главенство может быть определено, установлено и защищено только государством, обладающим для этого средствами, в том числе и правовыми. Соискатель полагает, что основными задачами государственно-правового обеспечения безопасности граждан являются определение

и юридическое закрепление приоритетов жизненно важных интересов личности (общества, государства), источников их угроз, распределение сферы ответственности государственных органов по противодействию этим угрозам, установление контроля за деятельностью органов власти. Эти вопросы должны решаться на основе единого нормативно-правового акта, которым мог бы стать разработанный Федеральный закон «О безопасности граждан и иных лиц, пребывающих на территории Российской Федерации».

Во втором параграфе *«Право на безопасность в системе личных прав»* анализируется статус права на безопасность, дается определение безопасности как объекта права.

Анализ безопасности как объекта права привел к выводу, что безопасность не что иное, как одно из нематериальных благ, наряду с такими благами, которые являются объектами других конституционных прав, таких, как жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства и др. Данный перечень является открытым, что дает основание для включения в него права на безопасность. Такой вывод вытекает из анализа содержания ст. 17 и 55 Конституции Российской Федерации.

На основе анализа истории развития представлений о личных правах и закрепления их в национальных конституциях и документах международного права, а также сравнительного анализа естественно-правового и позитивистского подходов к природе прав человека и взаимоотношений между личностью и государством определено место права на безопасность в системе личных прав. Автор пришел к выводу, что право на безопасность лежит в основе всей системы личных прав, являясь ее краеугольным камнем и должно рассматриваться в качестве основополагающего базисного конституционного права человека и гражданина. Его базисный характер проявляется в том, что реализация этого права во всех сферах жизнедеятельности служит условием реализации остальных конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В третьем параграфе *«Сравнительно-правовой анализ законодательного регулирования вопросов безопасности»* автор подчеркивает важность обеспечения национальной безопасности страны и законодательного регулирования связанных с этим понятием вопросов.

Правовая основа государственной безопасности страны в общем виде представлена в Конституции Российской Федерации.

Основы обеспечения безопасности, ее системы, порядок функционирования органов обеспечения отражены в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности», в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997г. № 1300, и иных нормативных актах, регулирующих отношения в сфере безопасности.

Национальная безопасность требует систематического обновления подходов в силу изменчивости угроз, необходимости приоритетов в обеспечении того или иного ее вида и прогнозирования проблем в этой сфере. Тем не менее, приходится констатировать, что положения основных документов по безопасности несовершенны, содержат много пробелов, неточностей, нуждаются в уточнении и конкретизации.

Несмотря на множество существующих определений, до сих пор отсутствуют понятия «национальная безопасность», «конституционная безопасность», «безопасность личности», нет специальных статей, содержащих систему защиты конституционного строя, конкретных субъектов обеспечения безопасности, предусматривающих ответственность должностных лиц органов власти за действия и решения, создающие угрозу национальной безопасности.

Закон Российской Федерации «О безопасности», по мнению автора, нуждается в пересмотре в силу причин объективного характера. Он был принят до принятия Конституции Российской Федерации в условиях уже несуществующей политической и экономической системы. Закон не дифференцирует различные аспекты безопасности: «национальная безопасность», «государственная безопасность» и «конституционная безопасность», отличающиеся друг от друга по объектам и субъектам их обеспечения, характеру угроз. Существенным недостатком этого закона, по мнению автора, является отсутствие в нем правовой характеристики угроз государству, основам конституционного строя, интересам личности и общества. Вместо этого общая фраза, что угроза – «это совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства». Между тем, именно угрозы, исходящие из различных внутренних и внешних источников опасности,

определяют содержание деятельности конкретных субъектов по обеспечению национальной безопасности, государственной безопасности, конституционной безопасности.

Обращает на себя внимание, что объектом защиты в законе является не человек, граждане или народ, а их «интересы», которые в силу субъективности и постоянной изменчивости, естественно, не могут быть определены с требуемой для юридической практики точностью. В соответствии с Законом, систему обеспечения безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, что объективно невозможно в силу различий их полномочий. Общественные объединения и граждане могут только содействовать органам государства в обеспечении безопасности.

Автор отмечает, что при изучении ныне действующих и разрабатываемых нормативных актов бросается в глаза явная избыточность и дублирование юридических и нормативно-технических требований по вопросам безопасности. В то же время отсутствуют системообразующие концептуальные законы. До сих пор не принят Закон о национальной безопасности. В настоящее время нет четкой системы законодательного обеспечения безопасности, многие вопросы не урегулированы, существующая нормативная база хаотична и бессистемна, противоречит конституционным нормам.

Все существующие законы и предполагаемые проекты должны быть приведены в единую осмысленную систему. Необходимо устранить пробелы, повторы, противоречия. Для этого нужен эффективный понятийный аппарат, исключающий неоднозначное толкование при разработке нормативных актов и в процессе их применения.

Во второй главе «Исследование правового статуса человека и гражданина и гарантий его реализации в административно-правовых нормах» содержится общая характеристика правового статуса российских граждан в административных правоотношениях в сфере государственного управления и определяется роль личной безопасности в правовом статусе гражданина.

В первом параграфе «Административно-правовой статус российских граждан» анализируются общественные отношения граждан с органами власти (государственной и муниципальной), которые выражаются во взаимных правах, обязанностях, принципах, юридических гарантиях. Подчеркивается роль государства в различ-

ных сферах деятельности (социальной, производственной и экономической). На конкретном примере государственной системы медицинского обслуживания и управления здравоохранением автор показывает, к чему может привести децентрализация этой системы, просчеты и ошибки, которые были допущены на начальном этапе реформирования здравоохранения, отсутствие четкой и последовательной, должным образом подкрепленной в правовом, организационном и финансовом отношении государственной политики в области охраны здоровья нации. Приводятся другие примеры нарушения прав личности, связанные с искажением понятий рынка и экономики.

Анализируя существующую практику рассмотрения предложений, заявлений и жалоб трудящихся на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, автор поддерживает идею о необходимости разработки федеральных законов об административных процедурах, в частности при рассмотрении разногласий между органами власти и гражданами. Изучение информационно-правового статуса гражданина в административных правоотношениях показало, что общим недостатком правового регулирования административных и информационных отношений, связанных с реализацией конституционного права граждан на информацию, является отсутствие правового механизма получения гражданами информации и регламентации прав, обязанностей и ответственности органов исполнительной власти по обеспечению граждан информацией, необходимой им для реализации своих прав и свобод.

Второй параграф второй главы *«Личная безопасность как элемент административно-правового статуса гражданина»* содержит определения понятий «безопасность личности» и «личная безопасность». На основе действующих нормативных документов (Закон Российской Федерации «О безопасности» и Концепция национальной безопасности Российской Федерации) по обеспечению безопасности личности и реализации конституционных прав и свобод человека высказывается положение, что эти категории следует рассматривать как различные формы государственной деятельности.

Суммируя аргументы, приведенные в пользу признания безопасности личности в качестве элемента административно-правового статуса гражданина, она определяется как состояние защищенности прав и свобод личности от внутренних и внешних угроз при помощи административно-правовых средств. Имеются в виду угрозы, созда-

ваемые административными правонарушениями, социальными, природными, техногенными явлениями, способными причинить вред правам, свободам и законодательным интересам. Проводится анализ существующих в административно-правовой литературе понятий «правопорядок» и «общественный порядок».

Результаты анализа подводят автора к выводу, что безопасность личности, общественный порядок и общественная безопасность, тесно связанные и взаимообусловленные субъекты охраны, отличающиеся спецификой рассмотрения общественных отношений, характером правонарушений и различными средствами регулирования, но главным объектом их охраны является человек, его жизнь, здоровье и неприкосновенность.

В третьем параграфе второй главы «Законодательное обеспечение права граждан на безопасность» проводится анализ положения личности в конституционных нормах, устанавливающих право на безопасность. В связи с этим все статьи Конституции Российской Федерации, в которых употреблен термин «безопасность», делятся на четыре группы. В последней, четвертой группе, которая содержит право каждого на труд, в условиях отвечающих требованиям безопасности (ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации), понятие безопасности напрямую связывается с системой прав человека, выступая в качестве критерия, эталона, которому должен соответствовать объект права (труд).

Известно, что право на труд является одним из основных социальных прав. Реализация этих прав предполагает активное участие со стороны государства в создании соответствующих материальных условий. Это участие может выражаться либо непосредственно в предоставлении со стороны государства помощи гражданам, не имеющим возможности иным образом реализовать свое право, либо в наложении обязанностей на другие субъекты по выполнению тех или иных действий, направленных на реализацию прав граждан. К аналогичным правам относятся: право на жилище (ст.40 Конституции Российской Федерации); право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41 Конституции Российской Федерации); право на образование (ст.43 Конституции Российской Федерации).

Анализ положений Конституции привел автора к необходимости дополнения конституционных гарантий этих прав гарантией

безопасной реализации. На основании этого вывода предложены соответствующие изменения и дополнения в ст.ст.40, 41, 43.

Для реализации, указанных выше прав в современных условиях, человек вынужден обращаться к субъектам, обладающим соответствующей профессиональной подготовкой или владеющим необходимыми для этого материальными средствами и ресурсами. Он нуждается в дополнительных гарантиях безопасной реализации указанных прав, которые должно предоставить ему государство, поскольку оно, будучи, согласно Конституции Российской Федерации, гарантом прав человека, в то же время располагает средствами контроля над деятельностью субъектов, оказывающих помощь гражданам в реализации их прав.

Гарантии реализации права на безопасность обеспечиваются всей совокупностью норм Конституции Российской Федерации, а также нормами действующего законодательства.

Результаты проведенного исследования показали, что все объекты, выступающие в качестве объектов защиты от угроз, так или иначе связаны с человеком, его жизненно важными интересами. Это согласуется с содержанием ст. 2 Конституции, в которой человек объявляется высшей ценностью. Однако любые права и свободы превращаются в фикцию, если они оторваны от своего носителя – человека. Поэтому, как полагает автор, объектом защиты со стороны государства являются не только права человека, а в первую очередь сам человек, его жизненно важные интересы, что должно быть отражено в Основном Законе. В связи с этим предлагаются соответствующие дополнения в формулировку ст.2 Конституции Российской Федерации.

Анализ действующего российского законодательства о безопасности показал, что в целом ряде федеральных законов, регулирующих правоотношения, возникающие в связи с обеспечением безопасности в различных сферах, отсутствуют законодательные формулировки целей регулирования этих правоотношений, что, безусловно, является следствием незакрепленности права на безопасность в соответствующих сферах на конституционном уровне. Исключением является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который был принят в развитие положений ст.42 Конституции России, закрепляющих право на экологическую безопасность. Для устранения этого недостатка предложены изменения и дополне-

ния в ст. 42, чтобы превратить конституционные гарантии права на безопасность в более универсальные, распространяющиеся на все сферы общественной деятельности.

Среди наиболее актуальных проблем обеспечения права граждан на безопасность в современных условиях автором выделены проблемы правового обеспечения общественной безопасности, законодательного регулирования обеспечения права на безопасность в чрезвычайных ситуациях и безопасности в информационной сфере (Глава 3).

В параграфе первом третьей главы «Проблемы правового обеспечения общественной безопасности» автором выведено определение общественной безопасности как состояние защищенности общества от противоправных действий, согласно которому объектом защиты являются общественный уклад, системы принятых в обществе норм и ценностей, а угрозы носят субъективный характер, так как представляют собой виновные действия (бездействия) тех или иных лиц.

Проводится анализ понятия общественной безопасности, деяний, направленных против общественной безопасности, которые влекут административную или уголовную ответственность.

Автор полагает, что неверное определение общественной безопасности, допускаемое некоторыми специалистами уголовного права, приводит к принципиальному непониманию составов преступлений, направленных против общественной безопасности, их грубому смешению с другими составами. Этих затруднений можно избежать, если принять во внимание, что объектом данных преступлений являются не жизнь, здоровье, материальные ценности и др., а общественный уклад, система принятых в обществе норм и ценностей, что вытекает из обоснованного соискателем определения общественной безопасности и законодательных определений Уголовного кодекса Российской Федерации. Автор подтверждает это положение на примере терроризма.

Аналогичные затруднения возникают у специалистов в связи с осмыслением состава бандитизма (ст.209 Уголовного кодекса Российской Федерации), прекращения или ограничения подачи электрической энергии либо отключения от других источников жизнеобеспечения (ст. 215¹ Уголовного кодекса Российской Федерации) и др.

Во втором параграфе третьей главы *«Проблемы законодательного регулирования обеспечения права на безопасность в чрезвычайных ситуациях»*, исследуя правовое регулирование режимов управления кризисными ситуациями, которое осуществляется на конституционном уровне и на уровне законодательных и иных нормативных актов, действующих в Российской Федерации, автор выделяет два уровня кризисной ситуации, различающихся по степени угроз и, соответственно, интенсивности мер по управлению кризисной ситуацией. К первому уровню относятся ситуации, для регулирования которых вводится режим чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции Российской Федерации и Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»). Второй уровень кризисной ситуации представляет военное положение (ст.87 Конституции Российской Федерации и Федеральный Конституционный Закон от 30 января 2002г. №1-ФКЗ «О военном положении»).

В результате проведенного анализа отмечено, что ни Основной Закон Российской Федерации, ни Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» не содержат императивной нормы, предписывающей введение чрезвычайного положения при возникновении угроз безопасности граждан и конституционного строя Российской Федерации. И в Конституции, и в законе предусмотрена лишь возможность введения чрезвычайного положения, между тем столь жизненно важный вопрос в условиях, представляющих угрозу для высших общественных ценностей, на наш взгляд, должен более определенно регулироваться Конституцией и законом. В связи с этим предложены соответствующие изменения в ч.2 ст.56 Конституции Российской Федерации. Кроме того, высказывается мысль о целесообразности включения в ч.3 ст.56 Конституции перечня прав, которые не могут быть ограничены в условиях военного положения.

В третьем параграфе третьей главы *«Проблемы обеспечения безопасности в информационной сфере»* показано, что в научной литературе и действующем законодательстве в настоящее время отсутствует удовлетворительное определение информационной безопасности. В законодательстве субъектов федерации не всегда находит отражение правильное понимание содержания информационных угроз.

Согласно предложенному автором определению, информационная безопасность – это вид безопасности, выделяемый на основе сферы деятельности, в рамках которой могут возникнуть угрозы жизненно важным интересам человека, общества, государства. В качестве такой сферы выступает обмен информацией, производство и оборот информационных продуктов.

В соответствии с особенностями функционирования в социальной среде значительная часть угроз информации имеет субъективный характер и выражается в правонарушениях, которые влекут гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность. Анализ норм действующего законодательства позволил выявить отдельные недостатки правового регулирования ответственности за информационные правонарушения.

Одним из важных аспектов права на безопасность в сфере информации является проблема защиты персональных данных от несанкционированного сбора, от злоупотреблений, возможных при сборе, обработке и распространении информации персонального характера (ст.24 Конституции). Трудности реализации конституционной нормы связаны, в частности, с тем, что ни Гражданский, ни Уголовный кодексы в отличие от Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации не содержат понятия «персональные данные». В связи с этим высказывается мысль о необходимости законодательной унификации терминологии, отражающей сущность понятия «персональные данные», а также разработки специального федерального закона о персональных данных и защите конституционного права личности на безопасность в информационной сфере.

В заключении сформулированы выводы и предложения по повышению эффективности правового регулирования, совершенствованию административно-правового законодательства и организации деятельности органов государственной власти по обеспечению права на безопасность российских граждан.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

1. Калина, Е.С. Право на безопасность как одно из основных прав (конституционно-правовые аспекты)/ Е.С. Калина // Вестник Южно-Уральского государственного университета: серия. Право. Вып. 3. № 10(26). – Челябинск, 2003. С. 63-65.

2. Калина, Е.С. Проблемы реализации права на безопасность в кризисных ситуациях в законодательстве Российской Федерации/ Е.С. Калина // Реализация положений Конституции Российской Федерации в законодательстве: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 10-летию Конституции РФ/ Юж.-Урал. гос. ун-т, Юрид. фак. – Челябинск, 2003. – Ч. I. – С. 264-267.

3. Калина, Е.С. Понятие безопасности в действующем российском законодательстве/ Е.С. Калина // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2003: Материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 60-летию ЮУрГУ и 10-летию спец. Юриспруденция в ЮУрГУ/ Юж.-Урал. гос. ун-т, Фак. Экономика и право. – Челябинск, 2003. – Ч. I. – С. 262-265.

4. Калина, Е.С. Проблемы защиты личности в информационной сфере/ Е.С. Калина // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2004: Материалы VI Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию и памяти профессора Ю.Д. Лившица/ Юж.-Урал. гос. ун-т, Юрид. фак. – Челябинск, 2004. – Ч. II. – С. 63-66.

5. Калина, Е.С. Право на безопасность и гарантии его реализации в соответствии с Конституцией и действующим законодательством Российской Федерации/ Е.С. Калина // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Междунар. науч.-практ. конф., (1-3 октября 2003 г.): В 3 ч./ Под ред. А.И. Демидова; Саратовская государственная академия права. Саратов, 2003. – Ч. I. – С. 139-140.

Калина Елена Семеновна

Государственно-правовой механизм обеспечения права
на безопасность личности в Российской Федерации
(теоретическое административно-правовое исследование)

Автореферат на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Отпечатано в ЗАО «Полисервис»
Лицензия № 120851 рег. № ФМЦ ФМЦ-74000903 от 30.07.01.

Подписано в печать 21.05.04
Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 1.

Тираж 100 экз.

454008, г. Челябинск, Комсомольский пр., 2-207