

О сущности общественной безопасности как вида национальной безопасности в контексте интегративного подхода к пониманию права

В.У. Хатуаев*, Д.Д. Солодовченко*

* Центральный филиал, ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», г. Воронеж, Россия
dimchenko12@yahoo.com

Введение. Сегодня научно-технологическое развитие стран, трансформация социальной структуры обществ обуславливают возникновение новых вызовов, таких как несовпадение интересов политических элит как на государственном уровне, так и в межгосударственном масштабе, несовпадение мнений общества и его политической организации по многим аспектам внутренней и внешней политики. Все это создает условия, когда общественная безопасность отдельно взятого народа, нации становится все в большей степени маловероятной без достижения общего согласия и стабильности отношений во всем мире. Все большее значение приобретает осмысление сущности важного для личности, общества, государства и международного сообщества понятия «общественная безопасность». К тому же понятие «общественная безопасность» толкуется и применяется в мировой правовой науке и практике государственного управления по-разному, что, несомненно, снижает эффективность деятельности органов государственной власти и международных организаций. В связи с этим необходимо уточнение содержания понятия общественной безопасности.

Материалы и методы. В статье предпринята попытка переосмысления сущности важных для личности, общества, государства и международного сообщества категорий безопасности и общественной безопасности с позиций научно обоснованной концепции интегративного правопонимания. На основе анализа действующих нормативных правовых актов некоторых стран мира и отдельных международных актов, а также научных концепций в этой области приводится авторское определение сущности указанных дефиниций.

Результаты исследования. В статье рассмотрены понятия «безопасность», «национальная безопасность», «общественная безопасность», установлена их взаимосвязь. Определены теоретические подходы к пониманию сущности и особенностей правового регулирования общественной безопасности как вида национальной безопасности. Исследованы некоторые вызовы в контексте обеспечения общественной безопасности в России и за рубежом, предложена собственная трактовка взаимосвязи и реализации норм морали и нравственности как основы обеспечения общественной безопасности.

Обсуждение и заключение. Авторы приходят к выводу о необходимости создания национального и международно-правового поля, исключающего противоречия и существующего на принципах интегративного правопонимания, признаваемого большинством граждан отдельно взятой страны и всеми участниками международных отношений.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, общественная безопасность, интегративное правопонимание, мораль, нравственность, мирное сосуществование

Для цитирования: Хатуаев В.У., Солодовченко Д.Д. О сущности общественной безопасности как вида национальной безопасности в контексте интегративного подхода к пониманию права // Правосудие. 2019. Т. 1, № 1. С. 12–30. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.1.12-30

On the Essence of Public Security as a Type of National Security in the Context of an Integrative Approach to the Understanding of Law

Vladimir U. Hatuaev*, Dmitriy D. Solodovchenko*

** Centural Branch, Russian State University of Justice,
Voronezh, Russia*

For correspondence: dimchenko12@yahoo.com

Introduction. Today, the scientific and technological development of countries, the transformation of the social structure of societies give rise to new challenges, such as the dissimilarity of political elites' interests both on the state and state-by-state level, differences in opinions of society and its political organization in many aspects of domestic and foreign policy. Because of that the public security of a nation becomes unlikely without achieving a general agreement and stability of relations throughout the world. The understanding of the notion "public safety" that is important for an individual, society, state and the international community is becoming important. The concept of "public safety" is interpreted and applied in the world legal science and practice of public administration in different ways, which undoubtedly blunt government bodies' and international organizations' effectiveness. In this regard, it is necessary to clarify the concept of public safety.

Materials and Methods. The article attempts to rethink the essence of the categories of security and public security that are important for an individual, society, the state and the international community from the standpoint of a scientifically based concept of integrative legal thinking. Based on the analysis of existing regulatory and legal acts of some countries and some international acts, as well as on scientific outlook in this field, the author's definition of the essence of public security is given.

Results. The article discusses the concepts of "security", "national security", "public security" establishing their interrelation. Theoretical approaches to understanding the essence and features of the public security's legal regulation are defined. Some threats to public security in Russia and abroad are explored. The author's version of the interrelation and implementation of moral and ethical standards as the basis for ensuring public safety is proposed.

Discussion and Conclusion. The authors come to the conclusion that it is necessary to create a national and international legal field that excludes contradictions and that exists on the principles of integrative law understanding, which is recognized and carried out by the majority of citizens of a particular country and all participants in international relations.

Keywords: security, national security, public security, integrative legal thinking, morality, morality, peaceful coexistence

For citation: Hatuaev, V.U. and Solodovchenko, D.D., 2019. On the essence of public security as a type of national security in the context of an integrative approach to the understanding of law. *Pravosudie = Justice*, 1(1), pp. 12–30. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.1.12-30

Люди избавились бы от половины своих неприятностей, если бы смогли договориться о значении слов.

Р. Декарт (1596–1650)

Введение

Изречение выдающегося французского мыслителя приведено в связи с тем, что до сего времени в юридической науке и государственном управлении, в международных отношениях много понятий и категорий, которые толкуются и применяются по-разному, снижая эффективность деятельности органов государственной власти и международных организаций. Это в известной мере относится к понятию безопасности и его разновидности – общественной безопасности. При этом важно понять сегодня и принять, что развитие науки, техники, технологий достигло такого уровня, когда общественная безопасность отдельно взятого народа, нации становится все в большей степени маловероятной без достижения общего согласия и стабильности отношений во всем мире.

В рамках нашего исследования любые размышления о родовых и видовых особенностях безопасности как многогранного феномена, включая общественную безопасность, изначально предполагают определение сущности самого понятия «безопасность», правильного, одинакового или близкого его толкования. Без такого подхода невозможны или малоэффективны как правовое регулирование, так и обеспечение состояния защищенности объектов безопасности, в том числе и на международном уровне.

В настоящее время в условиях беспрецедентного осложнения международных отношений, внутренних проблем самой России, среди которых особо выделяются наличие значительной массы граждан, живущих за чертой или на грани бедности [Путин, В.В., 2019], разбалансированность методов государственного управления, нестабильность правового поля [Путин, В.В., 2016] и многое другое, вряд ли существует более актуальное для личности, общества, отдельно взятого государства и мирового сообщества в целом явление, чем безопасность. При этом нам представляется целесообразным, а равно и необходимым разрабатывать сущность и правовое регулирование данной дефиниции с позиции научно обоснованного интегративного подхода к пониманию правовых явлений, сущность которого состоит в интеграции исключительно права в его различных национальных и международных формах в единой, развивающейся и многоуровневой системе права [Ершов, В.В., 2018, с. 8, 82–108].

Материалы и методы

Объектом исследования является общественная безопасность как вид национальной безопасности. На основе интегративного подхода, посред-

ством использования формально-юридического анализа и сравнительно-правового метода предпринята попытка уточнения сущности общественной безопасности. На основе указанных методов рассмотрено закрепление понятия «безопасность» в национальном законодательстве и международных актах, проанализированы главные теоретические подходы к пониманию сущности и особенностей правового регулирования общественной безопасности как вида национальной безопасности. Исследованы некоторые вызовы в контексте обеспечения общественной безопасности в России и за рубежом, предложена собственная трактовка взаимосвязи и реализации норм морали и нравственности как основы обеспечения общественной безопасности.

Результаты исследования

Понятие «безопасность» в России является категорией конституционной: упоминается в Конституции страны в 11 статьях. В качестве самостоятельного вида безопасности в Конституции России определена и общественная безопасность (ст. 72), обеспечение которой законодатель отнес к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Для реализации и развития конституционных положений в Российской Федерации приняты Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹ и утверждена Указом Президента Российской Федерации Стратегия национальной безопасности². Приняты и действуют законодательные акты по отдельным видам безопасности³.

В Уставе Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) как особо значимом для международного сообщества акте упоминается понятие «безопасность». Так, уже в Преамбуле Устава для достижения целей ООН предлагается объединить «силы для поддержания международного мира и безопасности...». В статье 24 по этому

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 дек.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

³ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. 29 июля ; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588 ; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3589 ; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. 12 янв. ; Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: pravo.gov.ru

поводу подчеркивается, что «главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности...» возлагается на Совет Безопасности.

Однако из содержания как Конституции России, так и анализируемого международного акта вывести дефиницию безопасности и ее разновидностей не представляется возможным. Нет определения безопасности и в Федеральном законе «О безопасности».

Мы не встречаем этого определения и в стратегиях (концепциях) национальной безопасности зарубежных стран. Например, в Стратегии национальной безопасности США 2015 г. второй из шести разделов называется «Безопасность». Здесь в контексте концепции американского лидерства в мире, пронизывающей всю стратегию национальной безопасности этой страны, сделан акцент на изложение видов безопасности, но не раскрывается сущность самого понятия «безопасность». Вместе с тем в последнее время вопреки доведению условий применения вооруженных сил США и оружия массового уничтожения до крайне опасной (если не абсурдной) черты даже для самой этой страны в данном документе упоминаются ценности, которые имеют значение для всего человечества, если их одинаково и правильно толковать и применять с точки зрения совокупных интересов всех народов и государств мира. Среди них: всеобщие права человека, власть закона, борьба с терроризмом и бедностью, экологическая безопасность, здравоохранение, противостояние глобальным изменениям климата, защита киберпространства и др.

Эти ценности могут быть учтены при разработке понятия безопасности, имеющего всеобщее значение.

Следуя оправдавшей себя на практике традиции раскрывать содержание основных используемых понятий в текстах законов и иных важных подзаконных актов, в Указе Президента Российской Федерации о Стратегии с учетом особенностей российского общества и государства, достижений науки о теории безопасности [Прохожев, А.А., 2006, с. 15–37; Стахов, А.И., 2007, с. 12–31] приведено определение национальной безопасности. Под таковой понимается **«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»**.

Обращаясь к зарубежной теории безопасности, следует отметить расширенное толкование этого термина. Так, бывший Генеральный Секретарь ООН нобелевский лауреат К. Аннан отмечал, что безопасность должна охватывать защищенность от организованной преступности, терроризма, нищеты, смертоносных инфекционных заболеваний, деградации окружающей среды [Annan, K., 2005; Annan, K., 2000, p. 4].

С. Огата, исполнявшая обязанности верховного комиссара ООН по делам беженцев, указывала на четыре основные составляющие безопасности: способность государств и граждан предотвращать и разрешать конфликты мирными и ненасильственными средствами; возможность без какой-либо дискриминации пользоваться всеми правами и свободами; обеспечение равных возможностей пользоваться социально-экономическими благами для всех членов общества; верховенство закона и независимость системы правосудия [Ogata, S., 1998].

Почетный профессор Кроуфордской Школы государственной политики Австралийского национального университета Р. Такур отмечал, что показатели безопасности составляют качество жизни граждан и функционирования государства, при этом основным элементом безопасности являются права человека [Thakur, R., 1997].

А. Хаммерстад отмечает, что безопасность подразумевает достижение социальных, политических, экологических и экономических условий, способствующих жизни в атмосфере свободы и достоинства личности [Hammerstad, A., 2000].

К. Томас определяет безопасность как состояние, при котором удовлетворяются базовые материальные потребности, реализуется достоинство личности через ее участие в социально значимой жизни сообщества [Thomas, C. and Wilkin P., 1999, p. 3].

П. Палери определяет безопасность как измеряемое состояние способности нации преодолевать различные угрозы благополучию народа, существованию государства посредством баланса используемых средств государственного управления [Paleri, P., 2008, p. 521].

Анализ и других правовых источников, а также научных исследований в данной области [Хатуаев, В.У., 2013, с. 28; Хатуаев, В.У., 2015, с. 288] позволил авторам сформулировать определение понятия «безопасность», приемлемое для его использования в международной практике и в масштабах любого отдельно взятого государства и общества.

Безопасность – это состояние защищенности прав и свобод личности согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и не противоречащего им законодательства государства, духовно-нравственных и культурных ценностей отдельно взятых наций и мирового сообщества в целом, а также суверенитета и территориальной целостности существующих государств от различных по характеру и виду угроз, обеспечивающих мирное сосуществование, устойчивое и прогрессивное развитие.

Представляется, что определение правовых основ любого вида безопасности следует осуществлять в контексте приведенного содержания этой дефиниции, включая общественную.

Общественная безопасность как вид национальной безопасности является категорией конституционной. Так, в ст. 72 Конституции Российской Федерации общественная безопасность упоминается в сово-

купности с такими понятиями, как законность, правопорядок, и рассматривается как предмет совместного ведения России и ее субъектов. Понять ее сущность из конституционных положений не представляется возможным.

Система общественной безопасности нашла правовое отражение в официально не опубликованной «Концепции общественной безопасности в Российской Федерации» от 20 ноября 2013 г. В соответствии с Концепцией под общественной безопасностью понимается «состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴.

В российской и зарубежной науке существуют различные подходы к определению этого вида безопасности, обусловленные выявлением сущности общественной безопасности, поиском ответа на вопрос о том, что включает в себя объект защиты данного вида безопасности.

Анализ взглядов отечественных ученых по этой проблеме позволяет рассматривать общественную безопасность в широком и узком смыслах.

Сторонники широкого понимания общественной безопасности представляют ее как состояние защищенности материальных, культурных, морально-нравственных ценностей любого общества всей совокупностью социальных норм, включая правовые, от любых угроз и негативных факторов, в том числе природного, техногенного, биологического, космического и иного характера, дающее возможность устойчивого и прогрессивного развития любых объектов социальной природы и общества [Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А. и Козлов, Ю.М., 2011, с. 519; Веремеенко, И.И., 1982, с. 23; Конин, В.Н., 2012, с. 42–44; Тихий, В.П., 1951, с. 23; Хамхоев, Б.Т., 2011, с. 40–42].

Сторонники узкого понимания общественной безопасности ограничивают ее различными условиями. Так, П.Г. Городецкий считает, что обеспечение общественной безопасности как режима общественной жизни, создающего условия для нормального функционирования государственных и муниципальных органов, организаций независимо от форм собственности, формирования гражданского общества, осуществляется только в установленном законодательством порядке [Городецкий, П. Г., 2001, с. 15–27; Корнев, А.П., 1996, с. 32].

Некоторые исследователи обуславливают общественную безопасность наличием определенных факторов, угрожающих жизни и здоровью людей, материальным ценностям и окружающей среде [Туманов, Г.А. и Фризко, В.И., 1989, с. 21].

Разновидностью узкого подхода является позиция известного ученого в области административного права А.А. Попова. Он трактует обще-

⁴ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г. Документ не опубликован.

ственную безопасность как «систему общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для людей и общества в целом, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо по другим чрезвычайным обстоятельствам социального или техногенного характера» [Козлов, Ю.М. и Попов, Л.А., ред., 2001, с. 689; Попов, Л.А. и Студеникина, М.С., ред., 2010, с. 687].

Изучая источники повышенной опасности, исследователи выделяют следующие их группы:

- технические средства, создаваемые людьми для удовлетворения своих материальных и духовных потребностей;
- стихийные природные явления, возникающие независимо от воли и сознания людей;
- вещества и предметы, подпадающие под так называемую разрешительную систему, – оружие, боеприпасы, ядовитые, взрывчатые и радиоактивные вещества;
- действия и бездействие физических лиц, создающие угрозу жизни и здоровью, материальным и духовным ценностям [Туманов, Г.А. и Фризко, В.И., 1989, с. 21].

Определение понятия «общественная безопасность», сформулированное Б.П. Кондрашовым, аккумулирует взгляды многих специалистов, отражая сущность законодательства и практической деятельности в этой области правоохранительных органов, прежде всего полиции. Под общественной безопасностью ученый понимает систему общественных отношений, регулируемых правовыми нормами с целью обеспечения безопасности личности, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от различных угроз [Кондрашов, Б.П., 1989, с. 8].

Понятие «общественная безопасность» упоминается и в законодательстве, решениях судебных органов и научных публикациях ученых многих зарубежных стран⁵. Особенно активно концепцию общественной безопасности стали разрабатывать европейские ученые в 90-е гг. двадцатого столетия, ставшие свидетелями стремительного разрушения национальной и культурной идентичности своих стран, главным образом под воздействием феномена иммиграции [Кардашова, И.Б., 2008, с. 27–30].

Здесь понятие «общественная безопасность» преимущественно носит сугубо прагматичный характер и направлено на обеспечение состояния

⁵ Health and Safety at Work etc. Act 1974. URL: <http://www.legislation.gov.uk> ; Public Health Act 1936. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5and1Edw8/26/49> ; Public Safety Act, 1953 // Government Gazette. 1988. Vol. 272, no. 11156. P. 1–3 ; Public Safety (Public Protection Orders) Act 2014. URL: <http://legislation.govt.nz> и др.

защищенности личности и ее собственности. Так, по мнению членов международной комиссии юристов, такой вид безопасности означает защиту личности от опасности, направленной против жизни и здоровья человека или с целью нанесения ущерба его собственности⁶.

В решении Баварского Конституционного суда от 13 октября 1951 г. термин «общественная безопасность» определен как «целостность здоровья, чести, свободы и имущества граждан, а также неприкосновенность правового порядка и основных учреждений государства» [Гиленсен, В.М., 1973, с. 18].

Заслуживающей внимания представляется точка зрения германского правоведа Р. Зампера, который утверждает, что общественная безопасность и порядок являются неопределенными правовыми понятиями. Как следствие, утверждает немецкий специалист, это понятие не может быть зафиксировано и определяется в зависимости от конкретных реальных обстоятельств [Samper, R., 1965, p. 23].

Особо хотелось бы выделить суждения по предмету исследования известного австрийского юриста Г. Петерса, который под понятием «общественный порядок» имеет в виду «совокупность всяких неписаных правил поведения индивидуума в обществе, которые по господствующим взглядам характеризуются как непосредственные предпосылки упорядоченного сосуществования государства и граждан» [Peters, H., 1961, p. 377]. Предполагается обязательность данного требования прежде всего для политических элит мира, поэтому реализация приведенных выше положений в государственно образованных обществах предполагает достаточно высокий уровень развития в них социумов, существование развитого гражданского общества.

В странах англосаксонской правовой семьи при формулировании понятия «общественная безопасность» акцент делается на безопасности в социально-экономической сфере. Например, в США рассматриваемое понятие определяется как «часть общего благосостояния, как осознанное чувство благополучия, порождающее у индивидуума относительную уверенность в том, что он или она в состоянии удовлетворить свои основные потребности и желания в настоящем и будущем». А опасность, в свою очередь, заключается «в потере доходов или в их недостаточности, неопределенности дохода, даже для высокооплачиваемых работников» [Шершнев, И.А., 2001, с. 102–103].

В Канаде общественная безопасность означает поддержание таких условий, которые необходимы для постоянного и долгосрочного повышения производительности труда и увеличения капитала и, таким образом, высокого и увеличивающегося стандарта жизни страны, включая поддержание справедливой, безопасной и динамичной деловой атмосферы, способствующей инновациям, внутренним и внешним инвестициям и постоянному экономическому росту.

⁶ International Commission of Jurists // The Review. 1986. June. 36. P. 50.

Проведенный анализ объективно показывает, что имеются существенные различия во взглядах отечественных специалистов и представителей зарубежной науки на сущность анализируемого феномена. Зарубежные исследователи, ориентируясь на действующее в их стране законодательство по рассматриваемому вопросу, достаточно узко представляют содержание общественной безопасности, «закручивая» ее вокруг личной безопасности, социальных и экономических интересов индивидуума, а также стабильности существования государственных институтов и деловой атмосферы.

Допуская научную состоятельность и право на существование всех приведенных концепций о сущности общественной безопасности, мы склонны поддерживать широкое ее толкование, включающее и вариант сторонников узкого понимания данного явления. Предложенная нами позиция может быть взята за основу не только в российских условиях, но и в любом другом государстве и обществе, международном сообществе. При этом мы солидаризируемся с существующим в науке мнением о том, что в рамках широкого понимания общественной безопасности возможно и целесообразно выделение самостоятельных институтов общественной безопасности, охватывающих круг родственных общественных отношений, защита которых обеспечивается как определенными правовыми составляющими этого правового института, так и иными социальными нормами. К таким институтам Н.А. Босхамджиева оправданно относит институты противодействия терроризму, экстремизму, противоправным посягательствам, коррупции, незаконной миграции, защите населения от чрезвычайных ситуаций различного характера, обеспечение отдельных видов общественной безопасности (пожарной, химической, биологической, ядерной и др.), развитие международного сотрудничества по вопросам обеспечения общественной безопасности [Босхамджиева, Н.А., 2012, с. 52–54].

Разграничение общественной, государственной и других видов безопасности, в том числе в структуре национальной безопасности, как в России, так и во многих зарубежных странах носит многоаспектный характер и имеет важное значение в жизни каждого общества и мирового сообщества в целом. Прежде всего аппарат государства как политической организации всего общества, являясь частью общества в масштабах страны, представляет и объективно призван защищать политику государства, его политической элиты. Такое положение закрепляется в национальном законодательстве.

Косвенно мы это видим и в законодательстве Российской Федерации. Так, Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷ запрещается государственным гражданским служащим допускать публичное обсуждение или оценку деятельности государственных органов, их руководителей, включая реше-

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

ния вышестоящих властных структур, в том числе в средствах массовой информации, если это не входит в должностные обязанности сотрудника (п. 10 ст. 17).

Наряду с этим должностные лица государства и государственные служащие должны стоять на страже прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений, в том числе защищая их от произвола государства и его чиновников.

В то же время общественные потребности как сущность интересов отдельно взятых государств и международного сообщества в целом направлены на сохранение мира и стабильности во всех уголках планеты. Размышления о том, какие ценностные ориентиры должны быть положены в основу обеспечения безопасности населения отдельно взятой страны в совокупности с составляющими его общностями, имеющими национальные, религиозные, социальные и иные особенности, а также защищенности межнациональных и международных отношений, можно найти в работах П. Зумбансена, К. Торнхилла и др. [Zumbansen, P., 2010; Thornhill, C., 2012].

Действительно, обсуждаемая проблема весьма актуальна и должна быть в центре внимания.

Как показывают действующее законодательство и правоприменительная практика в России, нельзя только установлением общеобязательных правовых норм правил поведения обеспечить должную общественную безопасность в широком ее понимании, примыкающем к сущности понятия «общественный порядок». Размышляя на эту тему, в выступлении на IX съезде судей Президент России В.В. Путин обратил внимание на нестабильность российского правового поля, порождающего сложности в правоприменительной практике [Замахина, Т.А., 2016].

Наглядным примером здесь служит состояние административно-принудительной политики государства в части реализации административной ответственности. С одной стороны, мы видим чрезмерный рост количества составов административных правонарушений в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (с 402 в 2002 г. до примерно 700 к концу 2018 г.), с другой – несовпадение интересов значительной части российского общества с интересами государства в области установления административной ответственности, выражающееся в массовой неуплате назначенных штрафных санкций за административные правонарушения. Так, данный показатель в последнее время составляет всего лишь 12–14 процентов от общей суммы наложенных только судами общей юрисдикции штрафных санкций, что существенным образом сказывается на принципе неотвратимости наказания, способствуя увеличению разрыва между государством и определенной частью общества.

Для реализации даже оптимально построенной правовой системы требуется наличие профессионально подготовленного, честного, об-

разованного кадрового состава государственных должностных лиц и должностных лиц государственной службы всех видов. Уместно в связи с этим вспомнить слова первого канцлера Германской империи Отто фон Бисмарка: «С плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы».

Проведенное исследование позволяет сделать ряд обобщающих выводов.

Безопасность и общественная безопасность в ее структуре сегодня не могут рассматриваться только в традиционном их понимании как безопасность отдельно взятого государственно образованного общества со множеством входящих в него (как в России) общностей с национальными, религиозными и иными особенностями. Значимость их измеряется состоянием защищенности наиболее ценностных человеческих благ – таких, как жизнь, здоровье, безбедное, стабильное и прогнозируемое существование и т. п. всей человеческой цивилизации как залога и основы существования и развития отдельно взятых народов и наций.

Это состояние может быть обеспечено принятием новых соответствующих актов и эффективной реализацией принятых актов как внутри отдельного государства, так и на международном уровне.

Такого рода акты должны опираться, по нашему мнению, на научно обоснованную концепцию интегративного правопонимания, основанную не только на юридическом позитивизме, но и в том числе на социологическом правопонимании [Ершов, В.В., 2018, с. 122], что позволит максимально гармонизировать нормы права отдельных государств с международно-правовыми нормами, в том числе в области общественной безопасности. В этом аспекте представляется возможным под общественной безопасностью понимать состояние защищенности материальных, духовно-нравственных и культурных ценностей отдельно взятых наций и мирового сообщества в целом от различных по характеру и виду угроз всей совокупностью социальных норм как национального, так и интернационального масштабов в целях их мирного сосуществования, устойчивого и прогрессивного развития.

В связи с изложенным особое значение сегодня приобретает состояние защищенности как структурной части общественной безопасности духовно-нравственных ценностей, выработанных человечеством в целом и отдельными народами в частности, создавшими свою государственность. Безусловно, здесь непреходящее значение имеют и религиозные постулаты (христианские, мусульманские и др.) о ценности человеческой жизни, о взаимной поддержке и взаимном уважении, о сострадании и т. п., тысячелетиями служившие для многих народов объединяющим началом.

Перечень объединяющих ценностей в условиях российской действительности содержится в Стратегии национальной безопасности нашей страны (Раздел «Культура», п. 76). К таковым отнесены: 1) приоритет

духовного над материальным; 2) защита человеческой жизни, прав и свобод человека; 3) семья; 4) созидательный труд; 5) служение Отечеству; 6) нормы морали и нравственности; 7) гуманизм; 8) милосердие; 9) справедливость; 10) взаимопомощь; 11) коллективизм; 12) историческое единство народов России; 13) преемственность истории нашей страны.

Соотношение норм морали и иных социальных норм, в том числе правовых, становилось предметом исследования как российских, так и зарубежных ученых. Например, в работах М. Крамера, Н. Симондса, Д. Риди рассматриваются различные подходы к их разграничению и взаимосвязи [Kramer, M., 2004; Simmonds, N.E., 2005; Reidy, D.A., 2017].

На наш взгляд, дополнительного уточнения требуют взаимосвязь и отличия понятий «мораль» и «нравственность». Слово «мораль» происходит от латинского *moralis* – нравственный (*mores* – нравы) и является предметом изучения этики как философской науки. В научной литературе соотношение морали и нравственности трактуется различным образом. Разделение мнений связано с определением соотношения этих понятий.

Одна группа специалистов отождествляет содержание этих понятий. Мы же придерживаемся точки зрения тех ученых, которые считают, что эти понятия тесно связаны между собой, имеют много общего, но не равнозначны по сущности. Нравственность связана с духовной, а мораль – с социальной сферой жизни человека и общества.

Мораль – это принятая в данном конкретном обществе система норм и ценностей, призванная регламентировать взаимоотношения людей. Сущность морали состоит в том, что она предписывает или запрещает конкретные действия или поступки. Мораль формируется социумом, а потому она, как правило, всегда отвечает интересам определенной общности (национальной, религиозной и т. д.).

Нравственность – это совокупность всеобщих, универсальных, устойчивых, неизменных принципов, соблюдение которых характеризует высокие моральные качества человека и моральное состояние общества. **К нравственным нормам следует отнести: доброту; сострадание; честность; искренность; надежность; трудолюбие; миролюбие.** В то время как мораль относительна, зависит от многих факторов и периода времени, нормы нравственности абсолютны и выражают интересы человека и человечества в целом. Нравственность изначально не приемлет насилия, презрения, унижения, ущемления чьих-либо прав.

Признавая всеобщую значимость нравственности и морали, следует подчеркнуть, что соблюдение их норм политическими элитами государств – первичное и необходимое условие для мирного сосуществования и прогрессивного развития всех государств мира, а значит, общественной безопасности.

Обсуждение и заключение

В настоящее время в условиях, когда по многим аспектам внутренней и внешней политики не совпадает мнение общества и его политической организации, все большее значение приобретает осмысление сущности важного для личности, общества, государства и международного сообщества понятия «общественная безопасность».

Сегодня отсутствуют единые подходы к пониманию сущности этого понятия и, как следствие, его содержание не закреплено ни в национальных законодательствах, ни в международных правовых актах. По этой причине остро стоит проблема выявления общих интересов мирового сообщества для обеспечения мирного сосуществования и прогрессивного развития современных стран. Национальные и международные нормы должны признаваться и выполняться большинством граждан каждой страны и всеми участниками международных отношений.

Список использованной литературы

- Административное право : учебник / под общ. ред. Ю.М. Козлова, Л.А. Попова. М., 2001. 726 с.
- Административное право : учебник / под ред. Л.А. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2010. 992 с.
- Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право России. Часть первая. М., 2011. 608 с.
- Annan K. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All : report of the Secretary-General. N.Y. : United Nations, 2005.
- Annan K. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization. General Assembly Official Records Fifty-fifth session Supplement No. 1 (A/55/1). N.Y. : United Nations, 2000.
- Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51–57.
- Веремеенко И.И. Сущность и понимание общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3.
- Гиленсен В.М. Полиция ФРГ. М., 1973. 116 с.
- Городецкий П.Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 42 с.
- Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : моногр. М. : РГУП, 2018. 628 с.
- Замахина Т.А. Судьи где? // Российская газета. 2016. 7 дек.

- Zumbansen P.C. Transnational Legal Pluralism // *Transnational Legal Theory*. 2010. Vol. 10, no. 2. P. 141–189.
- International commission of jurists // *The Review*. 1986. June. Vol. 36.
- Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // *Административное право и процесс*. 2008. № 2.
- Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. 296 с.
- Конин В.Н. Общественная безопасность как социально-правовое явление // *Административное право и процесс*. 2012. № 4.
- Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. М., 1996. 362 с.
- Kramer M. On the Separability of Law and Morality // *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 2004. Vol. 17, no. 2. P. 315–335.
- Ogata S. Inclusion or Exclusion: Social Development Challenges For Asia and Europe // *Asian Development Bank Seminar*. 1998. 27 April.
- Осипов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). М., 2005. 567 с.
- Paleri P. National Security: Imperatives And Challenges. New Delhi : Tata McGraw-Hill, 2008.
- Peters H. *Lehrbuch der Verwaltungsrecht*. Frankfurt a.M., 1961.
- Прохожев А.А. Теория развития и безопасности человека и общества. М.: Иноктаво, 2006. 288 с.
- Путин В.В. Выступление на IX Всероссийском съезде судей, 2016. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53419>
- Путин В.В. Нацпроект – сильная и комфортная Россия : Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 20.02.2019 // *Российская газета*. 2019. 21 февр.
- Reidy D.A. Moral Psychology, Stability and The Law of Peoples // *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 2017. Vol. 30, issue 2. P. 363–397.
- Samper R. *Kommentar zum bayerischen Polizeiaufgabengesetz*. Munchen, 1965. S. 23.
- Simmonds N.E. Jurisprudence as a Moral and Historical Inquiry // *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 2005. Vol. 18, issue 2. P. 249–276.
- Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 2007. 34 с.
- Thakur R. From National to Human Security // *Asia-Pacific Security: The Economics – Politics Nexus* / Eds. S. Harris and A. Mack. Sydney: Allen & Unwin, 1997. P. 53–54.

- Тихий В.П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1951. 172 с.
- Thomas C., Wilkin P. *Globalization, Human Security and the African Experience*, Boulder. London: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1999.
- Thornhill C. National Sovereignty and the Constitution of Transnational Law: A Sociological Approach to a Classical Antinomy // *Transnational Legal Theory*. 2012. Vol. 3, no. 4. P. 394–460.
- Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // *Советское государство и право*. 1989. № 8. С. 19–27.
- Hammerstad A. Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War // *Security Dialogue*. 2000. Vol. 31, no. 4. P. 391–403.
- Хамхоев, Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // *Административное право и процесс*. 2011. № 7. С. 40–42.
- Хатуаев В.У. Безопасность как конституционно-правовая категория // *Современное право*. 2013. № 7. С. 28–32.
- Хатуаев В.У., Шулекин А.В. Понятие и сущность безопасности личности // *Регион: системы, экономика, управление*. 2015. № 2. С. 287–291.
- Шершнева И.А. Общественная безопасность: Ключевые понятия // *Проблемы внутренней безопасности России в XXI в. : материалы науч.-практ. конф.* 15–16 февр. 2001 г. М., 2001.

References

- Alekhin, A.P., Karmolitskiy, A.A. and Kozlov, Yu.M., 2011. *Administrativnoe pravo Rossii* = [Administrative Law of Russia]. Part 1. Moscow. (In Russ.)
- Annan, K., 2000. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. General Assembly Official Records Fifty-fifth session Supplement No. 1 (A/55/1). New York: United Nations. (In Eng.)
- Annan, K., 2005. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General. New York: United Nations. (In Eng.)
- Boskhamdzhieva, N.A., 2012. [Public security as an object of administrative and legal support]. *Yuridicheskiy mir* = [Legal World], 9, pp. 51–57. (In Russ.)
- Ershov, V.V., 2018. *Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennykh otnosheniy* = [Legal and individual regulation of social relations]. Moscow: RGUP. (In Russ.)
- Gilensen, V.M., 1973. *Politsiya FRG* = [The police of Germany]. Moscow. (In Russ.)

- Gorodetskiy, P.G., 2001. *Problemy deyatel'nosti federal'noy sistemy pravookhranitel'nykh organov Rossii* = [Problems of activity of Federal system of law enforcement agencies of Russia]. Dr. Sci. (Law) Thesis. Moscow. (In Russ.)
- Hammerstad, A., 2000. Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War. *Security Dialogue*, 31(4), pp. 391–403. (In Eng.)
- International commission of jurists, 1986. *The Review*, 36, p. 50. (In Eng.)
- Kardashova, I.B., 2008. [On public security]. *Administrativnoe pravo i protsess* = [Administrative Law and Proceedings], 2. (In Russ.)
- Khamkhoev, B.T., 2011. [Problems of definition of public safety]. *Administrativnoe pravo i protsess* = [Administrative Law and Proceedings], 7. (In Russ.)
- Khatuaev, V.U. and Shulekin, A.V., 2015. [The concept and essence of personal security]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie* = [Region: Systems, Economy, Management], 2, pp. 287–291. (In Russ.)
- Khatuaev, V.U., 2013. [Security as a constitutional and legal category]. *Sovremennoe pravo* = [Modern Law], 7. (In Russ.)
- Kondrashov, B.P., 1998. *Obshchestvennaya bezopasnost' i administrativno-pravovye sredstva jeyo obespecheniya* = [Public security and administrative and legal means to ensure it]. Moscow. (In Russ.)
- Konin, V.N., 2012. Public security as a social and legal phenomenon. *Administrativnoe pravo i protsess* = [Administrative Law and Proceedings], 4. (In Russ.)
- Korenev, A.P., 1996. *Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del* = [Administrative activities of the internal affairs authorities]. Moscow. (In Russ.)
- Kozlov, Yu.M. and Popov, L.L., eds., 2001. *Administrativnoe pravo* = [Administrative law]. Textbook. Moscow. (In Russ.)
- Kramer, M., 2004. On the Separability of Law and Morality. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 17(2), pp. 315–335. (In Eng.)
- Ogata, S., 1998. Inclusion or Exclusion: Social Development Challenges For Asia and Europe. *Asian Development Bank Seminar*, 27. (In Eng.)
- Osipov, G.V. and Kuznetsov, V.N., 2005. *Sotsiologiya i gosudarstvennost' (dostizheniya, problemy, resheniya)* = [Sociology and statehood (achievements, problems, solutions)]. Moscow. (In Russ.)
- Paleri, P., 2008. *National Security: Imperatives And Challenges*. New Delhi: Tata McGraw-Hill. (In Eng.)

- Peters, H., 1961. *Lehrbuch der Verwaltungsrecht*. Frankfurt am Main, 377 s. (In Germ.)
- Popov, L.L. and Studenikina, M.S., eds., 2010. *Administrativnoe pravo* = [Administrative law]. Moscow. (In Russ.)
- Prokhozhev, A.A., 2006. *Teoriya razvitiya i bezopasnosti cheloveka i obshchestva* = [Theory of human and society development and security]. Moscow: Inoktavo. (In Russ.)
- Putin, V.V., 2016. *Vystuplenie na IX Vserossiyskom s'ezde sudey* = [Presentation at the IX all-Russian Congress of judges]. Available at: <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/53419>> (In Russ.)
- Putin, V.V., 2019. [National project – strong and comfortable Russia: Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly]. *Rossiyskaya gazeta* = [Russian Newspaper], 21 Feb. (In Russ.)
- Reidy, D.A., 2017. Moral Psychology, Stability and The Law of Peoples. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 30(2), pp. 363–397. (In Eng.)
- Samper, R., 1965. *Kommentar zum bayerischen Polizeiaufgabengesetz*. Munchen. (In Eng.)
- Shershnev, I.L., 2001. [Public security: Key concepts]. *Problemy vnutrenney bezopasnosti Rossii v XXI v.* = [Problems of internal security of Russia in the XXI century]. Materials of scientific and practical conference 15–16 Feb. 2001. Moscow. (In Russ.)
- Simmonds, N.E., 2005. Jurisprudence as a Moral and Historical Inquiry. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 18(2), pp. 249–276. (In Eng.)
- Stakhov, A.I., 2007. *Administrativno-publichnoe obespechenie bezopasnosti v Rossiyskoy Federatsii* = [Administrative and public security in the Russian Federation]. Abstract of Dr. Sci. (Law) dissertation. Moscow. (In Russ.)
- Thakur, R., 1997. From National to Human Security, In: S. Harris and A. Mack, eds. *Asia-Pacific Security: The Economics, Politics Nexus*. Sydney: Allen & Unwin, pp. 52–80. (In Eng.)
- Thomas, C. and Wilkin, P., 1999. *Globalization, Human Security, and the African Experience*. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, Inc. (In Eng.)
- Thornhill, C., 2012. National Sovereignty and the Constitution of Transnational Law: A Sociological Approach to a Classical Antinomy. *Transnational Legal Theory*, 3(4), pp. 394–460. (In Eng.)
- Tikhiy, V.P., 1951. *Ugolovno-pravovaya okhrana obshchestvennoy bezopasnosti* = [Criminal law protection of public security]. Dr. Sci. (Law) Thesis. Khar'kov. (In Russ.)

Tumanov, G.A. and Frizko, V.I., 1989. [Public security and its provision in extreme conditions]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* = [Soviet State and Law], 8. (In Russ.)

Veremeenko, I.I., 1982. [Essence and understanding of public order] *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* = [Soviet State and Law], 3. (In Russ.)

Zamakhina, T. A., 2016. [Where are the judges?]. *Rossiyskaya gazeta* = [Russian Newspaper], 7 Dec. (In Russ.)

Zumbansen, P.C., 2010. Transnational Legal Pluralism. *Transnational Legal Theory*, 10(2), pp. 141–189. (In Eng.)

Информация об авторах / Information about the authors

Хатуаев Владимир Умарович, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Центрального филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (394006, Россия, г. Воронеж, ул. 20-летия Октября, д. 95), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России [**Vladimir U. Hatuaev**, Head of State Legal Disciplines Department, Central Branch, Russian State University of Justice (95 20-letiya Oktjabrja St., Voronezh, 394006, Russia), Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of Russia]. E-mail: vuhatuaev1357@yandex.ru

Солодовченко Дмитрий Дмитриевич, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Центрального филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (394006, Россия, г. Воронеж, ул. 20-летия Октября, д. 95), кандидат исторических наук, доцент [**Dmitry D. Solodovchenko**, Associate Professor of State Legal Disciplines Department, Central Branch, Russian State University of Justice (95 20-letiya Oktjabrja St., Voronezh, 394006, Russia), Cand. Sci. (History), Associate Professor]. E-mail: dimchenko12@yahoo.com

Заявленный вклад авторов:

Хатуаев Владимир Умарович – обзор литературы по исследуемой проблеме; научное руководство.

Солодовченко Дмитрий Дмитриевич – сбор и систематизация данных; анализ и обобщение результатов исследования.