

**Обеспечение безопасности и улучшение качества жизни населения  
как основная задача государственной политики**

Джеджелава Е.И.

Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет ИТМО  
Институт холода и биотехнологий  
191002, Санкт-Петербург, ул. Ломоносова, 9

В статье рассматриваются теоретические подходы к определению общественной безопасности, присутствующие в ряде важных нормативных актах. Рассматривается взаимосвязь вопросов общественной безопасности и качества жизни населения.

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, качество жизни населения, государственная политика

**Safeguarding and life quality's improvement  
as the main goal of public policy**

National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics  
Institute of Refrigeration and Biotechnologies

The article considers theoretical approaches to the definition of public safety, which are presented in some important laws and regulations. It also studies correlation of questions on safeguarding and life quality.

Keywords: safeguarding, public safety, life quality, public policy

Вопросы обеспечения общественной безопасности всегда имели приоритетное значение в политике любого государства. Являясь конституциональным правом человека, безопасность граждан является неотъемлемой частью общественных отношений, связанных с предотвращением или устранением угрозы для жизни и здоровья людей, личной безопасности и общественным порядком.

Долгое время социально-экономическая ситуация в стране усугублялась общим кризисом российской экономики. В наследство от перестроечного периода мы получили ряд негативных и социальных явлений, как наркомания, алкоголизм, преступность. Отдельные группы населения остро

ощущают нехватку жилья, проблемы в сфере образования и здравоохранения, что можно расценивать как привыкание к жизни в экстремальных условиях. Последние годы характеризуются всплеском катастроф техногенного и природного характера, связанные с экономическим ущербом и человеческими потерями. В этой связи можно утверждать, что такие категории, как общественная безопасность и качество жизни населения взаимосвязаны, и неотделимы друг от друга.

Безопасность занимает основное место в правовой системе Российской Федерации, определяет смысл и содержание деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Это исходит из статьи 55 Конституции РФ, в которой указывается на то, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конституция не даёт определения безопасности. Термины «безопасность», «общественная безопасность», «национальная безопасность» в различных контекстах и с различными формулировками встречаются в федеральных конституционных законах, кодексах РФ (уголовный, жилищный, административный), прочих правовых актах.

В утратившем силу [Законе](#) РФ "О безопасности" от 5 марта 1992 г. N 2446-1 под угрозой безопасности понимались причины опасных явлений или действий, которые могут вскрываться, анализироваться и с которыми можно бороться, если они влекут негативные последствия и наносят ущерб [2].

Нормативное определение понятия "безопасность" имеется в [Законе](#) РФ "О безопасности" (Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ): это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В этой связи стоит отметить, что любое общество, прежде всего, заинтересовано в отсутствии угроз. Защищённость личности, общества, государства обеспечивается принятием

целого комплекса мероприятий, закреплённым на законодательном уровне, и требующем соответствующего финансового обеспечения[1]. Поэтому очень важно прорабатывать комплекс предупредительных мер для предотвращения возможных рисков, способных нарушить политическую, социокультурную, административную целостность [3].

В соответствии с критерием принято на государственном уровне закона, законодатель выделяет отдельные виды безопасности: национальная безопасность, пожарная безопасность, транспортная безопасность, безопасность дорожного движения и т.п. В нормативно-правовых актах можно встретить другие её виды: гидротехнических сооружений, дорожного движения, биологическая, экономическая, информационная, экологическая и т.д. Как мы видим, в зависимости от предмета охраны и защищаемых интересов, спектр применения этого понятия в нормативных актах очень широк.

Анализ действующего законодательства выявил более 2500 вхождений в него понятия "общественная безопасность" без ее определения: в нескольких десятках международных правовых актов; сотнях федеральных законов; сотнях нормативных актов субъектов Российской Федерации, местных органов власти и ведомственных правовых актов. Так, в п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ говорится, что вопросы обеспечения общественной безопасности определяются как находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов [19].

Следует признать отсутствие единого подхода к основному понятийному аппарату в области безопасности, а именно слабая проработка в российском законодательстве категорий "национальная безопасность", "виды национальной безопасности" - "общественной безопасности", "государственной безопасности" и др. Одни авторы отмечают, что неотъемлемой частью национальной безопасности является общественная безопасность, которую "призваны обеспечивать органы государства (прежде всего милиция, внутренние войска, службы ликвидации последствий

чрезвычайных ситуаций), а также органы местного самоуправления, общественные организации и движения" [6]. Другие авторы не включают понятие "общественная безопасность" в систему национальной безопасности, но обращают внимание на важность проблемы безопасности общества [7].

Концепция общественной безопасности в странах Европы стала разрабатываться в конце XX века, когда наиболее активно стали осуществляться иммиграционные процессы, что стало приводить к разрушению национальной и культурной идентичности стран [3].

В это время стали особенно различаться понятия «национальная безопасность», «общественная безопасность». По мнению Осипова Г.В. в отличие от национальной безопасности, основанной на политическом контроле ситуации, общественная безопасность означает "способность общества сохранять свою сущность неизменной в условиях постоянно изменяющихся окружающих условий и фактических или возможных угроз". То есть речь идет о сохранении - при обеспечении необходимых условий для развития - традиционных структур языка, культуры, общественного устройства, религии и национальной идентичности [4]

Если обратиться к настольной книге юристов – Юридическому энциклопедическому словарю, встретим следующее определение: "общественная безопасность (в праве) - система общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий" [8]

Это означает, что имеет место два основных подхода к определению общественной безопасности.

Первый подход основан на широком понимании общественной безопасности и характеризует ее, как правило, нормальным режимом функционирования общественной жизни. Так, А.А. Кармолицкий

представляет общественную безопасность как "систему отношений, которые складываются в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровья граждан и их имущества" [9]; А.А. Николаев - как "состояние, при котором сохраняются общественное спокойствие, неприкосновенность личности, целостность собственности, т.е. нормально функционируют все общественные институты" [10]; П.Г. Городецкий - как "установленный законом режим общественной жизни, обеспечивающий нормальное функционирование государственных и муниципальных органов, организаций, независимо от форм собственности, формирования гражданского общества, отдельных граждан и их объединений".

Ещё в начале статьи, было отмечено, что любое общество, прежде всего, заинтересовано в отсутствии угроз. В этой связи следует обратить внимание на сформулированное классиком политической экономии XVIII века А. Смитом утверждение, что человеческое благосостояние имеет долю «свободы и спокойствия» [11]. Во времена зарождения экономических наук ещё не было понятия «качества жизни», более распространённой категорией исследования в политэкономии было благосостояние. Уже тогда оно не сводилось только к денежному богатству или достатку. Необходимым условием для этого становится безопасность в обществе.

В правовом отношении качество жизни является реализацией права на достойную жизнь и свободное развитие человека, которое обеспечивается в нашей стране конституционно. Первая часть статьи 7-й 1-й главы Конституции «Основы конституционного строя» гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Так же как и с определением безопасности, при исследовании категории «качество жизни» в отечественной экономической (а тем более в юридической) теории нет общепризнанного понимания этой категории.

Теория и методология оценки качества жизни населения подразумевает системный подход, поскольку включает социально-экономические, политические, культурные, экологические и другие аспекты жизнедеятельности человека [12]. По мнению А.Т. Петровой, на КЖН оказывают влияние системопорождающие противоречия между возможностью страны, региона и потребностями составляющего его населения [12]. Автором Л.А. Кривоносовой [13] обращается внимание на необходимость разработки региональных стандартов и возможностям для их обеспечения, как в определённый момент времени, так и в перспективе. Существенное внимание должно уделяться оценке влияния социально-экономических преобразований, направленных на улучшение КЖН в различных регионах для оказания поддержки на региональном и федеральном уровнях.

Ряд исследователей [5] рассматривают качество жизни как интегральный показатель общественной безопасности в регионе по ряду причин:

- качество жизни является одним из факторов, дифференцирующих социальные группы
- индикаторы качества жизни покрывают практически все составляющие социальной сферы
- социальная защищённость как показатель качества жизни, выступает ключевым понятием, связывающим риск и безопасность
- достижение устойчивого качества жизни считается одним из условий национальной безопасности страны и отдельных регионов.

По мнению российских и зарубежных авторов, понятие качества жизни включает в себя не только уровень потребления материальных благ и услуг, но и удовлетворение потребностей в поддержании здоровья, продолжительности жизни, условий окружающей среды, морально-психологического климата [14]. Однако, вне зависимости от понимания различными авторами определения КЖН, высокий уровень жизнеобеспечения современного общества возможно при условии

обеспечения политической и социальной стабильности (безопасности), которую обязано гарантировать государство.

Национальные интересы и потребности страны определяются высшими органами власти. К этому процессу привлекаются органы законодательной исполнительной власти Федерации и ее субъектов, научные учреждения, крупный бизнес, различные институты гражданского общества.

Указом Президента РФ от 07.05.2012 N 596 "О долгосрочной государственной экономической политике" предусмотрено подготовить и внести до 1 октября 2012г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о государственном стратегическом планировании, предусматривающий координацию стратегического управления и мер бюджетной политики

Основная идея данного Указа является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны [15] .

В настоящее время Федеральным законом от 13.12.2010 N 357-ФЗ "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов" осуществляется финансирование 59 федеральных целевых программ, подавляющая часть которых направлена на улучшение качества жизни населения, обеспечения общественной безопасности в части охраны здоровья, предупреждения и предотвращения чрезвычайных ситуаций, приоритетных направлений в области инноваций. Общий размер денежных средств, законодательно определённых бюджетом РФ представлен в таблице.

	Расходы федерального бюджета за 2011-2013гг.	в т.ч. 2011	в т.ч. 2012	в т.ч. 2013
Всего расходов, млн. руб.	28,263,502	9,352,364	9,396,054	9,515,085

в т.ч. долгосрочные федеральные целевые программы, млн.руб.	2,646,370	992,071	848,130	806,169
доля в %	9.4	10.6	9.0	8.5

Снижение доли расходов на госпрограммы, предусмотренных в 2012 и 2013 годах с 10,6 до 8,5 % от общего количества средств федерального бюджета объясняется тем, что часть программ начиналась ещё в 2005 году и заканчивает своё действие рассматриваемом периоде. В этой связи целесообразно рассмотреть достигнутые результаты от вложенных денежных средств по итогам реализации уже выполненных проектов. Практически все проекты имеют инвестиционную направленность, сопровождающуюся существенным обновлением и переоснащением высокотехнологичного оборудования. Поэтому нужно обратить внимание на эффективность государственных инвестиций в постпрогнозный период, которая может быть выражена в статистических показателях, характеризующих улучшение качества жизни населения России. Такие показатели, как правило, установлены Паспортом программ.

В качестве инструмента, которым можно оценить эффективность бюджетных расходов, является применение программно-целевого принципа организации органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем в настоящее время стратегическое планирование в муниципальных образованиях остается слабо увязанным с бюджетным программно-целевым планированием.

Формами программно-целевого бюджетного планирования являются не только федеральные, региональные и муниципальные целевые программы, но и ведомственные целевые программы.

О проблемах, имеющих место в оценке результатов деятельности мероприятий в области национальной безопасности силового блока, отмечает



В.В. Летуновский [18]. Необходимо ввести общепонятные показатели деятельности и активнее использовать аналитический потенциал правоохранительных служб.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации правовое регулирование отношений в сфере комплексного социально-экономического развития территорий и программно-целевого бюджетного планирования носит разобщенный, а в ряде случаев бессистемный характер. Так, например, отсутствует четкое деление региональных и муниципальных программ на виды, характеризующиеся определенными специфическими признаками, а также взаимосвязь между программами комплексного социально-экономического развития территорий и муниципальными целевыми программами [17].

Оценить эффективность и результативность государственных расходов является вполне достижимой задачей, поскольку сегодня бюджетный процесс движения денежных потоков основан на принципе прозрачности.

#### Литература:

1. Солонина В.П. Улучшения качества жизни населения в системе обеспечения безопасности социума (на примере города Ставрополя). Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. №10/59, СПб, 2008. С.245
2. О безопасности: Закон РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-1 (в ред. от 02.03.2007) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 15. Ст. 769.
3. Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности. Административное право и процесс, 2011, №7
4. Осипов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). М.: Вече, 2005. С. 187 - 189.

5. Беликов М.Ю. Северный Кавказ: реалии социально-экономической сферы на пороге тысячелетия (географический аспект). – Краснодар: Печатный двор Кубани, 2002
6. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000. С. 69 - 70 и др.
7. Степашин С.В. Безопасность человека и общества (Политико-правовые вопросы): Монография. СПб., 1994
8. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 204.
9. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1996. С. 559.
10. Комментарий в КоАП / Под общ. ред. А.А. Николаева. Т. 1. М., 2003. С. 1023.
11. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А.Смит. – М.: Изд.соц-эк.литературы, 1962.-572 стр.
12. Петрова А.Т. Теория, методология системно-параметрического исследования качества жизни населения региона: автореферат диссертации д-ра эконом.наук. -Новосибирск, 2007. -С.12
- 13.Кривоносова Л.А. Качество жизни населения региона: оценка состояния и пути оптимизации средствами управления: автореферат диссертации д-ра социол.наук. -М., 2006. -С.52
14. Е.В. Фахрутдинова. Сущностная характеристика качества жизни населения /Современное искусство экономики, 2011, №1(1), - С.23
15. Климанов В.В., Михайлова А.А. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // Финансы. 2011. N 2. С. 9 - 14.
16. Прохожев А.А. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и возможности ее реализации // Национальная безопасность России в условиях трансформации международных отношений. М., 2009.

17. Волков В. Программный бюджет: миф или насущная необходимость?  
// Глава местной администрации. 2011. N 4. С. 38 - 47.
18. Летуновский В.В., Агеев А.А. Административно-правовое регулирование экономики безопасности // Административное право и процесс. 2011. N 10. С. 10 - 14.
19. Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс", 2008, N 2