

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

И.А. Калиниченко, Ю.В. Костин

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебное пособие

Орел
ОрЮИ МВД России
2012

УДК 34
ББК 67.3
К17

Рецензенты:

Астафичев П.А. – доктор юридических наук, профессор,
директор юридического института Орел ГТУ

Савенков Ю.Н. – начальник Управления Министерства внутренних дел
Российской Федерации по Орловской области,
генерал-майор полиции

Щендригин Е.Н. – доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой конституционного
и избирательного права Орловского государственного университета

Основы теории национальной безопасности, Е.А.

К17 **Основы теории национальной безопасности:** учебное пособие /
И.А. Калиниченко, Ю.В. Костин. – Орел: ОрЮИ МВД России,
2012. – 190 с.

В представленном учебном пособии в соответствии с Государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования третьего поколения содержатся систематизированные знания об основных направлениях обеспечения национальной безопасности и роли правоохранительных органов в этом процессе; рассматривается правовая природа, основные понятия, цели, задачи национальной безопасности; состояние и тенденции развития законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности.

В пособии дается систематическое изложение представлений о современном состоянии национальной безопасности России и основных тенденциях ее укрепления в соответствии с имеющимися угрозами; о компетенции правоохранительных органов в сфере обеспечения национальной безопасности России, рассмотрены основы организации и взаимодействия правоохранительных органов в сфере обеспечения национальной безопасности и предотвращения угроз в сфере поддержания правопорядка и обеспечения национальной безопасности.

Учебное пособие обсуждено и одобрено на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин ОрЮИ МВД России. Протокол № 22 от 7 ноября 2012 г.

Учебное пособие рекомендовано к использованию в образовательном процессе Методическим советом ОрЮИ МВД России. Протокол № «___» _____ 2012 г.

УДК 34
ББК 67.3

© ОрЮИ МВД России, 2012

Оглавление

Введение	6
Тема 1. Теоретико-методологические и международно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации	10
1.1. Основные понятия и категории общей теории национальной безопасности	10
1.2. Права и свободы личности как основной объект обеспечения безопасности современного российского общества и государства	17
1.3. Роль международного права в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации	21
1.4. Международное сотрудничество в сфере борьбы с международной преступностью представляющей угрозу национальной безопасности Российской Федерации	26
Тема 2. Концептуальные и конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	35
2.1. Условия формирования и основные направления концептуальных основ обеспечения национальной безопасности	35
2.2. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности современной России	41
2.3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации	49
2.4. Роль и место института главы государства, органов исполнительной законодательной и судебной власти Российской Федерации в обеспечении национальной безопасности	53
Тема 3. Основные элементы государственной системы обеспечения национальной безопасности России	58
3.1. Система обеспечения национальной безопасности современной России	58
3.2. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в области обороны	64
3.3. Организационно - правовые основы функционирования элементов государственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	67
Тема 4. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности России, в условиях чрезвычайных ситуаций	73
4.1. Понятие чрезвычайной ситуации и особенности конституционно-правового регулирования режима чрезвычайного положения в Российской Федерации	74

4.2. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера	79
4.3. Правовое обеспечение национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера	85
4.4. Основные направления деятельности органов внутренних дел России по обеспечению безопасности и правопорядка в условиях чрезвычайных ситуаций	91
Тема 5. Правовое регулирование социальной, экономической, информационной, экологической безопасности и проблемы их обеспечения в Российской Федерации	97
5.1. Понятие и организационно-правовое обеспечение социальной и экономической безопасности в современной России	97
5.2. Информационная безопасность и особенности ее правового обеспечения в Российской Федерации	103
5.3. Сущность и правовые основы обеспечения экологической безопасности современной России	110
Тема 6. Правовое регулирование противодействия коррупции как угрозе национальной безопасности России	115
6.1. Коррупция как социально-правовое явление и фактор внутренней угрозы национальной безопасности России	115
6.2. Правовые основы и принципы противодействия коррупции в современной России	120
6.3. Проблемы преодоления коррупции в правоохранительных органах современной России	124
6.4. Организационно-правовые основы противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации	126
Тема 7. Терроризм, экстремизм и межнациональные конфликты как угрозы национальной безопасности современной России	139
7.1. Понятие, сущность, типология и основные причины возникновения экстремизма и терроризма	140
7.2. Терроризм и экстремизм как угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Формы проявления, состояние и тенденции преступности террористического и экстремистского характера в современной России	148
7.3. Межнациональные и межэтнические конфликты как угроза национальной безопасности Российской Федерации	154

Тема 8. Наркомания, незаконная миграция и демографический кризис как угрозы национальной безопасности России	160
8.1. Наркомания как угроза здоровью населения страны и национальной безопасности Российской Федерации. Организационно-правовые основы противодействия незаконному обороту наркотиков в современной России	160
8.2. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности России. Правовое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в сфере противодействия незаконной миграции	171
8.3. Демографический кризис как угроза национальной безопасности Российской Федерации. Правовое регулирование демографической безопасности современной России	176
Нормативные правовые акты и литература	181

Введение

В современных условиях среди комплекса проблем государственного строительства особое значение приобрели задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Развитие мира идет по пути глобализации всех сфер международной жизни, которая отличается высоким динамизмом и взаимозависимостью событий, возрастанием уязвимости всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз.

Социальная напряженность, рост нетерпимости, ксенофобии, религиозного радикализма, повышение агрессивности, распространение насилия и террора стали неотъемлемыми чертами развития современных геополитических процессов. Эти тенденции становятся все более опасными для современной России в силу большой протяженности ее сухопутных и морских границ. Поэтому эффективное противодействие современным угрозам для российского государства – залог сохранения суверенитета, федеративной целостности, гарантия стабильных международных отношений.

На обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние оказывают рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях, противоречия между основными участниками мировой политики, угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий. Усиливается глобальное информационное противоборство, возрастают угрозы стабильности индустриальных и развивающихся стран мира, их социально-экономическому развитию и демократическим институтам. Обостряется мировая демографическая ситуация и проблемы окружающей природной среды, возрастают угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности. Вероятно распространение эпидемий, вызываемых новыми, неизвестными ранее вирусами.

В этой ситуации обеспечение национальной безопасности стало центральной стратегически значимой для развития страны задачей. Для ее решения требуются соответствующие силы, средства и ресурсы, специальные структуры, управленческие кадры и специалисты-профессионалы, научное, организационное, правовое и иное обеспечение, единая выверенная и взвешенная политика национальной безопасности, охватывающая все основные сферы жизни и деятельности общества и государства, и, самое главное в условиях демократического правового государства, – надежная и эффективная правовая база.

Наша страна подошла к необходимости выработки целостной теории национальной безопасности в первой половине 90-х гг. прошлого столетия.

Так, в 1993 г. термин «национальная безопасность» появился в отечественных теоретических источниках, а примерно с 1994 г. в Администрации Президента Российской Федерации началась разработка ее теории и методологии на основе междисциплинарного подхода. Фактически тогда удалось совершить интеллектуальный прорыв, который, в частности, получил воплощение в Послании Президента РФ по национальной безопасности от 13 июня 1996 г. Многие положения этого документа впоследствии были развиты в других концептуальных документах, нормативных правовых актах, материалах и выступлениях высшего руководства нашей страны и в научных исследованиях.

За последние годы в Российской Федерации существенно изменился характер реальных внешних и внутренних опасностей и угроз, участились природные и техногенные катастрофы, возникли принципиально новые проблемы в области взаимоотношений с иностранными государствами и альянсами. Серьезные изменения претерпела стратегия международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Новые угрозы и вызовы изменили содержание и направленность деятельности Российского государства по обеспечению безопасности, потребовали расширения и уточнения целей и задач, стоящих перед современной Россией в этой области, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Разработка проблем национальной безопасности современной России не может не опираться на государственные и международные нормативные правовые акты, регулирующие внутренние и внешние политические отношения. Особую роль при этом играют Устав ООН, Договоры об ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1, СНВ-2, СНВ-3), Договор об ограничении стратегических ядерных потенциалов (СНП), международные акты по вопросам безопасности, в частности документы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975, 1992 гг.) и др.

Для развития общей теории безопасности государства в условиях российской действительности важное значение имеет Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности», Федеральный закон «Об обороне», Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военная доктрина Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и другие государственные нормативные правовые документы.

Важными этапами в концептуальном осмыслении национальной безопасности явились такие важнейшие документы, как Конституция РФ 1993 г., Концепция внешней политики РФ 1993 г., Концепции националь-

ной безопасности 1997 и 2000 гг., Военная доктрина РФ 2000 г. Концепции внешней политики 2000 и 2008 гг. Законы «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 и 28 декабря 2010 года.

Политико-правовыми источниками концептуальных обобщений и последующих практических действий по обеспечению национальной безопасности являются также ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, его выступления по важнейшим проблемам внутренней и внешней политики страны.

В настоящее время произошло существенное расширение представлений о безопасности, как в отношении объектов посягательства, так и в отношении источников опасности, а в принципиальных вопросах при определении понятия «безопасность» речь по-прежнему идет либо о способности (иногда свойстве, качестве) какой-либо системы противостоять посягательствам, либо о состоянии объекта, характеризующегося защищенностью от опасности или отсутствием самой возможности разрушительного воздействия. Это наглядно проявилось в принятии Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Основные методологические ориентиры для изучения проблем национальной безопасности сформулированы в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, в Федеральном законе «О безопасности», принятом Государственной Думой 7 декабря 2010 г. и подписанном Президентом РФ 28 декабря 2010 года.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX в. – остановила падение уровня и качества жизни российских граждан, устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений.

Реализуется государственная политика в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности, устойчивого развития России, адекватная внутренним и внешним условиям. Созданы предпосылки для укрепления системы обеспечения национальной безопасности, консолидировано правовое пространство. Решены первоочередные задачи в экономической сфере, выросла инвестиционная привлекательность национальной экономики. Возрождаются исконно российские идеалы, духовность, достойное отношение к исторической памяти. Укрепляется общественное согласие на основе общих ценностей – свободы и независимости российского государства, гуманизма, межнационального мира и един-

ства культур многонационального народа Российской Федерации, уважения семейных традиций, патриотизма.

В целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы.

В условиях глобализации процессов мирового развития, международных политических и экономических отношений, формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства, Россия в качестве гаранта благополучного национального развития переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности современной России являются стратегические национальные приоритеты, сформулированные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Развития системы обеспечения национальной безопасности современной Российской Федерации является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

В настоящем учебном пособии в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования третьего поколения представлены систематизированные знания об основных направлениях обеспечения национальной безопасности и роли правоохранительных органов в этом процессе; рассматривается правовая природа, основные понятия, цели, задачи национальной безопасности; состояние и тенденции развития законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности.

В представленном издании также дается анализ современного состояния национальной безопасности России, характеристика основных тенденций укрепления национальной безопасности российской Федерации в соответствии с имеющимися угрозами; рассмотрены организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов в сфере поддержания правопорядка и обеспечения национальной безопасности современной России.

Тема 1. Теоретико-методологические и международно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации

Образовательный процесс юридического вуза включает систему научных дисциплин, которые в своей совокупности определяют содержание профессиональной подготовки юриста высшей квалификации.

Среди научных дисциплин входящих в число учебных курсов, которые представляют собой неотъемлемую часть и необходимый элемент высшего юридического образования в современной Российской Федерации особое место принадлежит «основам теории национальной безопасности».

Геополитическая обстановка в современном мире характеризуется комплексом острых противоречий исторического, политического, экономического и социального характера. Изменения в мире, произошедшие в различных областях в конце XX- начале XXI века, повлияли как на международное, так и на внутреннее положение современной России. Особую важность в современных условиях приобрела задача обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, без решения которой невозможно успешное реформирование всех сторон жизни российского общества и модернизация страны. В этой связи обеспечение национальной безопасности является центральной стратегически значимой для развития современной России задачей.

1.1. Основные понятия и категории общей теории национальной безопасности

Характеризуя основные понятия и категории общей теории национальной безопасности необходимо отметить, что наиболее общее понятие «безопасность» употребляется в современной научной литературе применительно ко многим процессам. Оно отражает не только присущие конкретному случаю специфические признаки безопасности субъекта, но включает в себя нечто общее, что и позволяет использовать это понятие в различных областях.

В Толковом словаре В. Даля «безопасность - отсутствие опасности; сохранность, надежность». По мнению С. И. Ожегова, «безопасность - положение, при котором не угрожает опасность кому-нибудь, чему-нибудь».

Однако такое состояние, когда отсутствуют какие-либо угрозы, является идеальным.

В реальной жизни всегда существовали, существуют и будут существовать опасности самого различного характера. Поэтому в понятие безопасности включают способности общества противостоять возможным угрозам.

В этой связи категория «безопасность» не абсолютна, а только относительна и смысловое значение приобретает только в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности и окружающего мира. Безопасность не существует сама по себе, изолированно от общей человеческой жизнедеятельности. Она тесно связана со всеми сторонами жизни общества, коренной задачей которого является самосохранение и развитие.

В современной научной и учебной литературе опасность понимается как вполне осознаваемая, но не фатальная вероятность нанесения ущерба интересам общества.

Иногда понятия «опасности» и «угрозы» отождествляют, считая различия между ними незначительным. Но, все же правильнее трактовать опасность как некоторую вероятность нанесения ущерба. Это значит, что она может существовать, а угрозы не будет, и только в определенных условиях опасность может достичь характера угрозы.

Угроза - это реальная, непосредственная возможность нанесения ущерба жизненно важным интересам.

Ее характеризуют четыре важнейших признака. Во-первых, это динамическая возросшая опасность. Во-вторых, демонстрация готовности совершить насилие для причинения ущерба. В-третьих, угроза понимается как намерение одних субъектов причинить ущерб другим. В-четвертых, она есть наивысшая степень превращения возможного ущерба в действительность.

Например, после прихода к власти в начале 30-х годов прошлого века Гитлер заявил, что необходимое для Германии жизненное пространство находится на Востоке. Такие взгляды представляли собой опасность для Советского Союза. Угрозой стала концентрация немецко-фашистских войск у советской границы.

Если понятие безопасность используется давно, то термин **«национальная безопасность»** появился по историческим меркам недавно. Впервые это понятие было использовано в 1904 году в Послании президента США Теодора Рузвельта Конгрессу, где он обосновал присоединение зоны Панамского канала интересами «национальной безопасности». В 1947 году Конгресс США принял закон «О национальной безопасности», согласно которому был создан существующий и сегодня Совет национальной безопасности (СНБ).

В нем разрабатывается система целей, интересов, угроз и приоритетов национальной политики. С 1971 года действует подкомитет СНБ, устанавливающий приоритеты США.

В СССР проблема национальной безопасности официально не разрабатывалась. Она как бы включалась в привычную для советского времени категорию «обороноспособность».

В нашей стране осмысление проблемы национальной безопасности с начала 1990 года предпринималось в рамках комитета Верховного Совета

СССР по обороне и госбезопасности. Были созданы Фонд национальной и международной безопасности, ряд инициативных групп. Результатом многолетней работы наших ученых и депутатов явился Закон Российской Федерации «О безопасности», который был принят Верховным Советом России 5 марта 1992 года.

В соответствии с этим законом безопасность рассматривается как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Термин «национальная безопасность» впервые был использован в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 года, а его определение дано в первом Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О национальной безопасности» в 1996 году. В этом документе сказано: «Национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства».

Первым основополагающим документом в области национальной безопасности России, который был впервые утвержден Президентом Российской Федерации в 1997 году, в новой редакции 2000 года, явилась «Концепция национальной безопасности Российской Федерации».

В этом документе было определено, что к основным **объектам безопасности** относятся: личность, общество и государство.

Важно отметить, что общество и государство рассматривались в тесной взаимосвязи между собой. При этом главным связующим звеном между ними является личность. Защита ее жизни и здоровья, прав и свобод, достоинства и имущества провозглашалось первостепенной задачей государства.

«Концепция национальной безопасности Российской Федерации» определяла, что **Безопасность личности** состоит в реальном обеспечении конституционных прав и свобод; повышении качества и уровня жизни; физическом, духовном и интеллектуальном развитии.

Безопасность общества включает защиту его материальных и духовных ценностей, закона и порядка, упрочение демократии, достижение и поддержание на основе принципа социальной справедливости общественного согласия.

Безопасность государства заключается в защите его конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности, установлении политической, экономической и социальной стабильности, безусловном выполнении законов, решительном противодействии деструктивным силам, коррупции, бюрократизму, попыткам получения власти в эгоистических целях.

Анализ нормативных правовых документов и научной литературы в сфере обеспечения национальной безопасности позволяет утверждать, что

исходя из содержания и особенностей тех или иных сфер жизни общества и угроз безопасности личности, общества и государства, национальную безопасность можно разделить на политическую, экономическую, социальную, экологическую, информационную, военную и другие виды безопасности.

Что представляют собой эти слагаемые национальной безопасности? **Политическая безопасность** - такое состояние политической системы, которое гарантирует права и свободы граждан, социальных групп, обеспечивает баланс их интересов, стабильность и целостность государства, его благоприятное международное положение.

Политическая безопасность - это составная часть, главное звено и основа национальной безопасности. В этом контексте уместны слова нашего великого соотечественника, историка Николая Михайловича Карамзина: «**Безопасность собственная есть высший закон в политике...**». Неотъемлемым признаком политической безопасности государства является суверенитет. Это понятие определяется как возможность ведения государством независимой внешней и внутренней политики. Другими словами суверенитет - это верховенство государственной власти внутри страны, означающее подчинение ему всех лиц и организаций в пределах государственной территории, и независимость в международных отношениях.

Экономическая безопасность - состояние жизнедеятельности личности, социальной группы и общества в целом, при котором гарантируется защита их материальных интересов, гармоничное, социально ориентированное развитие экономики, обеспечивается способность государства определять без вмешательства извне пути и формы своего экономического развития.

Социальную безопасность можно определить как такое состояние развития личности, различных групп населения, общества и государства, при котором они сохраняют удовлетворенность своим социальным статусом, а отношения внутри них и между ними не носят конфронтационный характер.

Под **информационной безопасностью** понимается способность государства защищать все сферы общественной жизни, сознание и психику граждан от негативного информационного воздействия, обеспечение управленческих структур достоверными данными для их успешного функционирования, недопущение утечки закрытой общественно ценной информации и сохранение постоянной готовности к информационному противоборству внутри страны и на мировой арене.

Военная безопасность - есть состояние, при котором нация не жертвует своими интересами из-за боязни оказаться вовлеченной в войну и способна надежно и эффективно защищать их военными средствами и методами, если войны избежать не удалось.

Специфика этого вида безопасности заключается в том, что военная безопасность служит условием обеспечения многих других видов безопасности и в то же время обеспечивается на их основе. Исторический опыт показывает, что отсутствие или слабость государства в военном отношении часто подталкивали другие страны к вооруженной агрессии, осуществлению своих интересов в конкретном регионе за счет игнорирования или ущемления чужих. В XIX веке прусский генерал Ф.Д. Гальц справедливо утверждал, что лучшее средство для сохранения мира - это наличие сильной и хорошо организованной армии, ибо «сильный не так легко рискует быть затронутым, как слабый».

На смену Концепции национальной безопасности Российской Федерации в редакции 2000 года пришла **«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»** (Стратегия). Она утверждена главой государства 12 мая 2009 года Указом № 537.

Чем была вызвана необходимость ее разработки и принятия? Во-первых, обострением межгосударственных противоречий, связанных с неравномерностью их развития и углублением разрыва между уровнями благосостояния стран.

Во-вторых, уязвимостью всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз.

В-третьих, с укреплением новых центров экономического роста и политического влияния складывается качественно новая геополитическая ситуация, связанная с решением имеющихся проблем и урегулированием кризисных ситуаций на региональной основе без участия нерегиональных сил.

В-четвертых, несостоятельностью систем глобальной и региональной безопасности (ориентированной, особенно в Евро-атлантическом регионе, только на Организацию Североатлантического договора).

В-пятых, несовершенством правовых инструментов и механизмов, создающих угрозу обеспечению международной безопасности. В-шестых, необходимостью решения важных внутренних вопросов в области здравоохранения, образования, науки, экологии, культуры, а также повышения уровня благосостояния граждан и экономического роста. «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» - своего рода ответ на новую международную обстановку. Она является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В ней излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Стратегия - основа для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Кроме того, в этом документе уточнены и конкретизированы ряд важных понятий **теории национальной безопасности**.

Так, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» определяет, что **Национальная безопасность** - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Национальные интересы Российской Федерации - совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Угроза национальной безопасности - прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Стратегические национальные приоритеты - важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляется устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности.

Система обеспечения национальной безопасности - силы и средства обеспечения национальной безопасности.

Силы обеспечения национальной безопасности - Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

Средства обеспечения национальной безопасности - технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

В Стратегии определены национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты.

Национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;

- в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации - принципиально новый документ. В нем впервые четко отражены стратегические национальные приоритеты и обозначены основные критерии оценки состояния национальной безопасности.

Стратегические национальные приоритеты - это внутренние и внешние суверенные потребности государства в обеспечении национальной безопасности.

Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация сосредоточивает свои усилия и ресурсы на следующих приоритетах устойчивого развития:

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

Таким образом, объектом общей теории национальной безопасности является система социальных интересов личности, общества, государства; система национальных интересов России.

Предмет общей теории национальной безопасности - деятельность личности, общества и государства по защите национальных интересов от внутренних и внешних угроз, закономерности и принципы обеспечения национальной безопасности.

1.2. Права и свободы личности как основной объект обеспечения безопасности современного российского общества и государства

Наряду с обществом и государством к основным объектам безопасности государства относится личность – ее права и свободы. В связи с этим соблюдение прав человека в каждом государстве, т.е. у себя дома и во всем мире является важнейшим условием в ходе обеспечения как национальной, так международной безопасности.

Личные права и свободы человека называются личными потому, что принадлежат человеку или гражданину, так как он является индивидом, представителем человеческой общности. Однако необходимо пояснить, что личные права и права личности – совершенно различные понятия. Права личности – это меры возможного поведения, принадлежащие индивиду, который определяет себя в обществе и общество вокруг себя, может осознавать поступки и предвидеть их последствия. Социальные катаклизмы, любые надломы в историческом развитии народов и наций, спады и подъемы в государственной и общественной жизни, равно как и процесс по обеспечению национальной безопасности не могут быть оправданием нарушений прав и свобод человека. Мировая история учит, что конфликтность процессов обеспечения национальной безопасности в условиях реформирования страны напрямую зависит от того, как будут решаться проблемы защиты прав человека, станут ли они в центре внимания государства и общества. Понятно, что особое значение при этом имеет правовой статус личности, принимающей самое активное участие в процессе обеспечения безопасности страны, обеспечение ее социального положения на уровне норм международных стандартов в области прав человека.

Международным сообществом накоплен большой опыт в разработке стандартов в области прав человека и создании механизма по их соблюдению. В ходе повышения эффективности функционирования механизма обеспечения безопасности государства гарантом их обеспечения является государство в лице его органов законодательной, исполнительной и судебной властей, а также государственного управления.

В Конституции Российской Федерации (1993 г.) правовому статусу личности посвящена глава 2, озаглавленная «Права и свободы человека и гражданина». В ст. 80 закреплено, что «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина». То есть, если Президент России обнаруживает, что какой-то закон нарушает права и свободы гражданина, то он должен использовать право законодательной инициативы, чтобы устранить это нарушение. Кроме того, если Президент России узнает, что какой-то орган исполнительной власти нарушает права и свободы человека и гражданина, в том числе и в ходе процесса по обеспечению безопасности государства, то он должен принять меры по пресечению этих нарушений. Также Прези-

дент России является инициатором по обращению в Конституционный Суд.

На международном уровне защита прав человека находит выражение в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (Пактах о правах человека), Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а также в документах, принятых в рамках ОБСЕ, Совета Европы и СНГ. В названных документах содержатся, например, положения о том, что государства признают право каждого человека на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности, «одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации» (ст. 7 Пакта об экономических, социальных и культурных правах), «на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни» (ст. 11). В Пакте о гражданских и политических правах провозглашается право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. В то же время эта норма не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции (ст. 22).

В Пактах о правах человека предусматривается комплекс различных мер по осуществлению субъективных прав человека. Например, Пактом о гражданских и политических правах предусмотрено создание Комитета по правам человека, состоящего из восемнадцати независимых экспертов, выдвижаемых и избираемых государствами-участниками Пакта. Они работают в личном качестве. Комитет осуществляет контроль за соблюдением положений Пактов в том числе и путем рассмотрения периодических докладов, представляемых государствами-участниками Пакта (ст. 40). Каждое государство обязуется представлять такие доклады в течение первого года после вступления для них в силу Пакта о гражданских и политических правах, а после этого – по требованию Комитета. Комитет, изучив доклады, высказывает свою точку зрения и направляет ежегодные доклады Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету ООН (ЭКОСОС). Доклады рассматриваются на открытых заседаниях и в присутствии представителя заинтересованного государства, которому могут задавать вопросы. Комитет вправе также адресовать свои соображения непосредственно правительствам.

На защиту прав и свобод человека, осуществляющего защиту своей Родины в процессе обеспечения национальной безопасности, особенно в ходе войны, направлены нормы международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Основными источни-

ками международного гуманитарного права являются Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительные протоколы I и II к ним 1977 г. Нормы международного гуманитарного права обязывают государства обеспечивать правовую защиту законных участников вооруженных конфликтов: раненых, больных, военнопленных, лиц, потерпевших кораблекрушение, т.е. обеспечивать им такой правовой статус, который гарантировал бы гуманное обращение с ними и исключал бы насилие, издевательство, глумление над личностью.

Хотя само понимание права уважения человека корнями уходит в XIX век, однако становление как принципа всеобщего уважения прав человека пошло с принятием Устава ООН. В преамбуле Устава члены ООН утвердили «веру в основные права человека..., в равноправие мужчин и женщин».

Так в ст. 1 Устава ООН в качестве цели членов ООН говорится о сотрудничестве между ними, поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, безразличии расы, пола, языка и религии.

В то же время ст. 55 Устава ООН гласит «... ООН содействует: повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основ свобод для всех». При этом ст. 56 предусматривает, что «все члены ООН обязуются принимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с организацией для достижения целей, указанных в ст. 55». Однако, несмотря на обилие международных основополагающих нормативно-правовых актов, надо, к сожалению, отметить, что в отношении обеспечения прав и свобод человека, занимающегося обеспечением безопасности своего Отечества, далеко еще не все сделано. И хуже того, закрепленные в Пактах о правах человека, законах права и свободы граждан нарушаются. Предстоит пройти огромный путь во имя того, чтобы всем были гарантированы общепризнанные права и свободы и в мирное, и в военное время.

При этом необходимо учитывать, что при обеспечении безопасности государства права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Например, ст. 12 Федерального конституционного закона 2001 г. «О чрезвычайном положении» могут быть предусмотрены следующие меры или временные ограничения: введение комендантского часа; ограничение свободы печати и других средств массовой информации; приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений; проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств; ограничение или запрещение про-

даже оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и т.п.

При этом граждане и организации в установленном законодательством порядке вправе получать разъяснения от субъектов обеспечения безопасности по поводу ограничения прав и свобод. Игнорирование прав человека в ходе процесса обеспечения безопасности государства может серьезно усугубить и осложнить его исход, а затем и вылиться во внутривнутриполитические конфликты.

Рассмотрим возможные ограничения прав и свобод человека по законодательству Российской Федерации. Следует учитывать при этом, что федеральным законодательством предусмотрены как правовые нормы, непосредственно направленные на обеспечение прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения, так и нормы, содержащие «процедурные» вопросы но, которые также косвенно служат целям предотвращения нарушения прав и свобод человека в ходе обеспечения безопасности страны.

К первым относятся, прежде всего, нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации. Так, например, ст. 56 устанавливает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с Федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. В то же время ни при каких условиях не подлежат ограничению права и свободы человека, предусмотренные: статьей 20 (право на жизнь с учетом положений о смертной казни); статьей 21(достоинство личности охраняется государством. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам); статьей 23, ч. 1(каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени); статьей 24 (сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются).

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом); статьей 28 (каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними); статьей 34, ч. 1(каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не за-

прещенной законом экономической деятельности); статьей 40, ч. 1 (каждый имеет право на жилище, не может быть произвольно лишен жилища); статьями 46-54 (положения о судебной защите, о праве на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет, что никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон).

1.3. Роль и место международного права в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации

В современной международной обстановке происходят динамичные, подчас радикальные изменения. Строительство нового мирового порядка сопровождается обострением борьбы за сферы влияния, источники сырья и рынки сбыта, что может привести к возникновению новых очагов напряженности и конфликтов, непосредственно затрагивающих национальные интересы России и влияющих на стабильность в стране. В то же время любые конфликты, развязанные против России, несут в себе опасность их расширения до уровня крупномасштабной войны.

Отличительной чертой эпохи XXI века является наличие значительного числа государств, которые испытывают серьезные внутренние трудности. При этом внутренние проблемы все стремительнее вырываются за государственные границы, вторгаются в сферу международных отношений.

В этой связи в современных условиях возрастает роль международного права в обеспечении национальной безопасности государств.

Обеспечение безопасности как одно из направлений внешнеполитической деятельности государств должно осуществляться в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Принципы и нормы международного права – это руководящие правила поведения государств, возникающие как результат общественной практики, юридически закрепленные начала международного права. Они являются собой наиболее общее выражение устоявшейся практики международных отношений, особенно в укреплении международной безопасности и стабильности.

Основные из них зафиксированы в Уставе ООН. Они являются обязательствами высшего порядка и не могут быть отменены государствами не индивидуально, не по взаимному соотношению.

Принципы и нормы международного права регулируются обычным и договорным путем. В ходе процесса обеспечения безопасности государств

ва они выполняют одновременно две функции: способствуют стабилизации международных отношений, ограничивая их определенными нормативными рамками; закрепляют все новое, что появляется в практике международных отношений, таким образом, способствуют их развитию.

Наиболее авторитарными документами, раскрывающими содержание принципов международного права являются: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.; Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержащаяся в заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года. Международное право стало во второй половине XX века одним из самых мощных средств поддержания международного мира.

Главное его достижение – выработка общепризнанных принципов международных отношений. Это принципы: неприменения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; суверенного равенства; мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения международных обязательств.

Они были юридически закреплены в Уставе ООН 1945 г., в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970 г.) и в Заключительном акте Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года. Следование этим принципам – важнейшее средство обеспечения безопасности государств.

Одним из наиболее важных принципов в сфере международной безопасности является принцип неприменения силы или угрозы силой. Это объективная закономерность впервые была превращена в принцип международного права и закреплена в Уставе ООН.

Пункт 4 ст. 2 Устава ООН гласит: «все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных наций». Впоследствии это положение было конкретизировано и принято в одной из резолюций ООН, а также: в Декларации о принципах международного права 1970 г.; в определении агрессии 1974 г.; в заключительном акте СБСЕ 1975 г. (совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе); Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1977 года.

Действие принципа распространяется на все государства-члены ООН (и не только их). Согласно Уставу ООН запрещается не только применение вооруженной силы, но и невооруженного насилия, которое носит характер противоправного применения силы (ст. 2 п. 4 Устава ООН гласит о запрещении применения вооруженной силы).

Ст. 42-47 и 51 Устава ООН трактуют случаи применения вооруженной силы, а ст. 41 и 50 Устава ООН предусматривают законное применение невооруженной силы. В этих статьях указываются меры, которые применяются к нарушителям: полный или частичный перерыв экономических отношений; прекращение железнодорожных, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения; разрыв дипломатических отношений... Устав ООН предусматривает только 2 случая правомерного применения вооруженной силы: в целях самообороны (ст. 51); по решению Совета безопасности ООН в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии (ст. 39 и 42). Ст. 51 Устава ООН применяется, только если произойдет вооруженное нападение на государство. Ст. 42 используется Советом безопасности ООН только тогда, когда рекомендованные меры невооруженного характера недостаточны, уполномочивается предпринять такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Среди таких мер: демонстрация; блокада; операции воздушных, морских или сухопутных сил членов ООН. Таким образом, принцип неприменения силы предусматривает запрещение агрессивных войн. Согласно определению агрессии 1974 г. применение государством вооруженной силы первым может быть квалифицировано как агрессивная война, которая является международным преступлением и порождает международно-правовую ответственность государств и международную уголовную ответственность виновных индивидов. В уставах Нюрнбергского и Токийского международных военных трибуналов была дана юридическая квалификация действий агрессоров как международных преступлений.

В последние годы в содержание принципа была включена и обязанность государств воздерживаться от пропаганды агрессивной войны. Начиная с 70-х годов в результате активной внешнеполитической деятельности мирового сообщества в нормативном содержании принципа неприменения силы особо подчеркивается обязанность государств воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения границ другого государства или как средства разрешения территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ.

В нормативное содержание принципа неприменения силы включается: запрещение оккупации территории другого государства в нарушение норм международного права; запрещение актов репрессий, связанных с применением силы; запрещение предоставления государством своей территории другому государству, которое использует ее для совершения аг-

рессии против третьего государства; запрещение организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве; запрещение организации или поощрения организации вооруженных банд и регулярных сил, в частности наемников для вторжения на территорию другого государства.

Нарушением принципа неприменения силы следует считать: блокаду городов или берегов государства; любые насильственные действия, препятствующие народу осуществлять законное право на самоопределение, и др.

Другим, не менее важным, принципом в деле укрепления международной безопасности можно назвать принцип мирного разрешения международных споров. Согласно п. 3 ст. 2 Устава ООН «все члены ООН разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость».

Эволюция этого принципа такова, что, разрабатывая международные договоры и соглашения, процесс шел от ограничения права обращаться к войне и постепенному развитию средств мирного разрешения международных споров и установления юридической обязанности государств использовать такие (мирные) средства.

В то же время ст. 33 Устава ООН требует, чтобы стороны, участвующие в споре, прежде всего, старались разрешить этот спор путем переговоров, обследования, посредничества, применения арбитража судебного разбирательства, обращения к религиозным орденам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору. П. 1 ст. 1 Устава ООН гласит, что международные споры должны разрешаться в соответствии с принципами «справедливости и международного права». Большинство государств считает, что ссылки на справедливость подчеркивают, что мирные средства обязательны для разрешения любых международных споров.

Третьим, не менее важным, принципом международного права, оказывающим существенное влияние на безопасность государства, можно назвать принцип территориальной целостности государств. Этот принцип утвердился с принятием Устава ООН в 1945 г. и имеет вариации: территориальная целостность; территориальная неприкосновенность. Назначение принципа – защита территории государства от любых посягательств. Устав ООН запретил угрозу силой или ее применение против территориальной целостности (неприкосновенности) и против независимости любого государства. В Декларации о принципах международного права 1970 г. при раскрытии формулировки п. 4 ст. 2 Устава ООН были отражены элементы этого принципа, хотя сам он отдельно не применялся.

На совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975г. данный принцип нашел свое отражение, и в ходе его работы была дана полная его формулировка: «Государства-участники будут уважать территориаль-

ную целостность каждого из государств-участников. В соответствии с этим они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН, против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства-участника и, в частности, от любых таких действий, представляющих собой применение силы или угрозы силой. Государства-участники будут равным образом воздерживаться от того, чтобы превращать территорию друг друга в результате общественной оккупации или других прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их отсутствия. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будет признана законной». Таким образом, изложение данного принципа в заключительном акте СБСЕ обязало государства: уважать территориальную целостность друг друга; воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН.

Важнейшим принципом обеспечения безопасности государств в международном праве признается принцип нерушимости государственных границ. Этот принцип был сформулирован в Заключительном акте СБСЕ в 1975 году. «Государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг с другом, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы». Признание этого принципа означает также и отказ от каких-либо территориальных притязаний, т.е. государства «будут соответственно воздерживаться от любых требований или действий, направленных на захват или узурпацию части или всей территории любого государства-участника».

Исходя из этого, основное содержание принципа нерушимости границ можно свести к трем основным элементам: признание существующих границ в качестве юридически установленных в соответствии с международным правом; отказ от каких-либо территориальных притязаний на данный момент или в будущем; отказ от любых иных посягательств на эти границы, включая угрозу силой или ее применение.

При этом следует отметить, что существует два понятия относительных границ:

1. Нерушимость границ действует только в отношении государств-участников Заключительного акта СБСЕ (т.е. стороны Западной Европы, США и Канады).

2. Неприкосновенность границ является принципом общего международного права и действует на континентах независимо от того, существует или нет специальное соглашение по этому вопросу. Практическое значение международного права как средства обеспечения безопасности государств состоит также и в том, что оно определяет: стандарты в области прав человека; меры по обеспечению безопасности государств, проведение

операций по поддержанию или восстановлению мира, порядок использования коллективных (миротворческих) сил; порядок военно-морской, военно-воздушной, военно-космической деятельности; правовой режим (статус) войск, находящихся на территории иностранных государств; условия, пределы использования оружия и боевой техники, находящихся на вооружении армии и флота; порядок осуществления мер доверия и международного контроля в военной области; меры по предотвращению загрязнения окружающей среды; порядок, процедуру заключения международных договоров о военном сотрудничестве; критерии для правовой оценки действий национальных войск (сил флота) и вооруженных сил иностранных государств в нетипичных ситуациях.

На основе международного права к настоящему времени выработан целый комплекс средств и мер: мирного разрешения споров, обеспечения коллективной безопасности (всеобщей и региональной); ослабления международной напряженности и прекращения гонки вооружений, разоружения, ликвидации иностранных военных баз; предотвращения ядерной войны и внезапного нападения; демилитаризации отдельных территорий; пресечения актов агрессии, нарушения мира и угрозы миру; создания зон мира в различных районах земного шара, укрепления доверия между государствами и др.

Главную роль в содействии урегулированию споров между государствами, ослаблению напряженности, предотвращению конфликтов и прекращению военных действий играет ООН. Для этого применяются разнообразные средства: принятие решений Советом Безопасности ООН о прекращении огня; направление групп по установлению фактов в зону вооруженного конфликта, миссий наблюдателей; проведение операций по поддержанию мира (ОПМ) силами, состоящими из воинских контингентов государств под командованием ООН и др.

Устав ООН допускает заключение региональных соглашений или создание органов для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, соответствующих целям ООН (ст. 52). Вместе с тем, государства вправе также использовать свои вооруженные силы в целях обеспечения индивидуальной или коллективной самообороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

1.4. Международное сотрудничество в сфере борьбы с международной преступностью представляющей угрозу национальной безопасности Российской Федерации

Одной из важных сфер международного сотрудничества в сфере обеспечения национальной безопасности современной России является борьба с международными преступлениями и преступлениями международного характера.

В современной научной и учебной литературе международными называются преступления против мира и безопасности человечества и представляющие повышенную опасность для всего человечества. К ним относятся агрессия, геноцид, апартеид, насильственное установление или сохранение колониального господства, применение ядерного оружия, расизм, терроризм и т.п.

Преступления международного характера причиняют вред нормальным межгосударственным отношениям, мирному сотрудничеству государств, организациям и гражданам разных стран. К ним относят контрабанду, незаконное распространение и торговля наркотиками, нелегальная миграция, неоказание помощи на море, пиратство, повреждение подводного кабеля, распространение порнографии, столкновение морских судов, торговлю людьми, угон воздушного судна и преступления на его борту, фальшивомонетничество и др.

Международное преступление – это международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление перед международным сообществом в целом. Это такие преступления, как военные преступления, а также преступления против мира и человечества, геноцид, экоцид и другие. Борьба с такими преступлениями попадает в сферу компетенции Совета Безопасности ООН, который несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и выступает от имени всех членов ООН. Субъектами международных преступлений являются, прежде всего, государства, а также физические лица, выступающие от его имени и лично совершившие такие преступления. К международным преступлениям относятся, прежде всего, военные преступления, преступления против мира и человечества, геноцид, преступление агрессии, определения которых содержатся в Уставе Международного Военного Трибунала от 8 августа 1945 г.

В соответствии с Уставом к этим преступлениям относятся:

а) преступления против мира, а именно: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий;

б) военные преступления, а именно; нарушения законов или обычаев войны. К этим нарушениям относятся убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; ограбление общественной или частной собст-

венности; бессмысленное разрушение городов или деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью, и другие преступления;

в) преступления против человечности, а именно: убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам в целях осуществления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет.

К военным преступлениям относятся также деяния, перечисленные в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающимся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I):

а) насилие над жизнью, здоровьем и физическим или психическим состоянием лиц, в частности; убийство; пытки всех видов, будь то физические или психические; телесные наказания; увечья;

б) надругательство над человеческим достоинством, в частности унижительное и оскорбительное обращение, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой его форме;

в) взятие заложников;

г) коллективные наказания;

д) угрозы совершить любое из вышеуказанных действий.

В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 3 (I) «Выдача и наказание военных преступников» от 13 февраля 1946 г. членами Организации Объединенных Наций принимаются все меры для того, чтобы военные преступники, которые несут ответственность за указанные преступления или приняли в них непосредственное участие, были арестованы и высланы в те страны, где они совершили свои деяния, для суда и наказания согласно законам этих стран.

Все государства должны прилагать усилия в целях обеспечения розыска, ареста и справедливого наказания компетентными судами в соответствии с нормами международного права и внутренними законами преступников, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества. Срок давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества не применяется.

Международным преступлением является геноцид (от греч. *genos* – род, племя и лат. *caedo* – убивать). В Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г. под геноцидом понимаются действия, совершенные с намерением уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую.

Геноцид осуществляется в четырех формах:

а) физический геноцид, т.е. физическое истребление целых групп населения по расовым, национальным, этническим или религиозным признакам;

б) социально-экономический геноцид, т.е. умышленное создание для таких групп жизненных условий, рассчитанных на их полное или частичное уничтожение;

в) биологический геноцид, т.е. меры по предотвращению деторождения в среде таких групп;

г) национально-культурный геноцид, т.е. уничтожение культурных и духовных ценностей таких групп.

Геноцид может совершаться как в военное, так и в мирное время. Виновные в совершении геноцида лица подлежат наказанию независимо от того, являются ли они государственными деятелями, должностными или частными лицами. Они должны быть судимы судом того государства, на территории которого совершен геноцид, или таким международным судом, который может быть создан участниками Конвенции. В целях выполнения этого положения государства – участники Конвенции взяли на себя обязательство выдавать лиц, обвиняемых в совершении преступления геноцида, и не считать это преступление политическим. На лиц, обвиненных в геноциде, не распространяется право убежища.

Преступления международного характера по объекту посягательства и степени общественной опасности отличаются от международных преступлений. Это такие преступные деяния индивидов или групп лиц, которые посягают не только на национальный, но и международный правопорядок, представляя общественную опасность для двух или нескольких в масштабе региона государств. Это такие преступления, как, например, распространение и торговля наркотиками; подделка денежных знаков и их распространение; пиратство и так называемое «воздушное пиратство», захват заложников; незаконное радиовещание; посягательство на лиц, пользующихся дипломатической защитой; неоказание помощи на море; незаконный оборот автотранспортных средств, оружия; преступления на континентальном шельфе.

Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера регламентируется главным образом многосторонними соглашениями (конвенциями), каждое из которых посвящено отдельному преступлению. В конвенциях, как правило, содержится: а) нормативное определение состава преступления; б) обязательство государства-участника закрепить норму конвенции в национальном законодательстве (имплементировать); в) обязательство государств-участников распространить свою юрисдикцию на соответствующие преступления.

Важную роль в борьбе с преступлениями международного характера играет **международная организация уголовной полиции – Интерпол**. Международная организация уголовной полиции была создана в 1919 го-

ду. В 1956 году был принят новый современный Устав этой Организации, в соответствии с которым она стала именоваться Международной организацией уголовной полиции – Интерпол. Местом пребывания Интерпола определена Франция. СССР был принят членом этой Организации 27 сентября 1990 г. на 59-й сессии Генеральной ассамблеи. Впоследствии Российская Федерация стала его правопреемником. Российская Федерация участвует в деятельности Интерпола в соответствии с Указом Президента РФ от 30 июля 1996 г. №1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола» и Положением о Национальном центральном бюро Интерпола, утвержденным постановлением Правительства РФ от 14 октября 1996 г. №1190. В соответствии с Уставом Международная организация уголовной полиции – Интерпол имеет целью:

а) обеспечивать широкое взаимодействие всех органов (учреждений) уголовной полиции в рамках существующего законодательства страны и в духе Всеобщей декларации прав человека;

б) создавать и развивать учреждения, которые могут успешно способствовать предупреждению уголовной преступности и борьбе с ней. Организации категорически запрещается осуществлять какое-либо вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера.

Любая страна может уполномочить любой свой официальный полицейский орган, функции которого соотносятся с деятельностью Организации, выступать в качестве члена Организации. Заявка на вступление в члены направляется Генеральному секретарю соответствующим правительственным органом. Решение о принятии в члены утверждается Генеральной ассамблеей большинством в 2/3 голосов. Международная организация уголовной полиции (Интерпол) включает: Генеральную ассамблею; Исполнительный комитет; Генеральный секретариат; Национальное центральное бюро; Советников.

Генеральная ассамблея является высшим органом Интерпола. Она состоит из делегатов, назначаемых его членами. Каждый член Организации может быть представлен в ней одним или несколькими делегатами; однако делегация каждой страны имеет только одного руководителя, назначаемого компетентным правительственным органом данной страны. Генеральная ассамблея осуществляет следующие функции:

а) выполняет обязанности, предусмотренные настоящим Уставом;

б) определяет принципы деятельности и разрабатывает общие меры, которые должны способствовать выполнению задач, предусмотренных Уставом;

в) рассматривает и утверждает общий план работы, предлагаемый Генеральным секретарем на следующий год;

г) устанавливает иные регламентирующие положения, полагаемые необходимыми;

д) избирает должностных лиц для выполнения указанных в Уставе функций;

е) принимает решения и дает рекомендации членам Организации по вопросам, входящим в ее компетенцию;

ж) определяет финансовую политику Организации;

з) рассматривает и выносит решения о сотрудничестве с другими организациями.

Генеральная ассамблея проводит свои сессии ежегодно. По просьбе Исполнительного комитета или большинства членов Организации могут быть созваны чрезвычайные сессии Генеральной ассамблеи. В ходе сессий Генеральная ассамблея может образовывать специальные комитеты для решения конкретных вопросов. Право голоса на Генеральной ассамблее принадлежит только одному делегату от каждой страны. Решения принимаются простым большинством голосов, за исключением тех, для принятия которых согласно Уставу требуется большинство в 2/3 голосов.

Исполнительный комитет состоит из президента Организации, трех вице-президентов и девяти делегатов. Тринадцать членов Исполнительного комитета представляют различные страны в соответствии с принципом справедливого географического представительства. Генеральная ассамблея избирает из числа своих делегатов президента и трех вице-президентов Организации. Президент избирается большинством в 2/3 голосов: если такое большинство не набирается и после второго голосования, достаточным является получение простого большинства голосов. Президент и вице-президенты представляют различные континенты.

Президент избирается сроком на 4 года. Вице-президенты избираются сроком на 3 года. По истечении срока своих полномочий они не могут сразу же быть избраны на те же должности или делегатами в Исполнительный комитет.

Исполнительный комитет собирается на заседания не менее одного раза в год по созыву президента Организации. При выполнении своих обязанностей все члены Исполнительного комитета действуют как представители Организации, а не как представители своих соответствующих стран.

Исполнительный комитет осуществляет следующие функции:

а) контроль за выполнением решений Генеральной ассамблеи;

б) готовит повестку дня сессий Генеральной ассамблеи;

в) представляет Генеральной ассамблее рабочие планы или предложения, которые он считает целесообразным;

г) осуществляет контроль за деятельностью Генерального секретаря;

д) осуществляет все полномочия, которыми его наделяет ассамблея.

Постоянно действующие службы Организации составляют **Генеральный секретариат**, который осуществляет следующие основные функции;

а) выступает в качестве международного центра по борьбе с преступностью;

б) действует как специализированный и информационный центр;

в) осуществляет эффективное руководство деятельностью Организации;

г) поддерживает контакты с национальными и международными органами, при этом вопросы, связанные с розыском преступников, решаются через национальные центральные бюро; издает материалы, которые могут быть сочтены целесообразными.

Генеральный секретариат состоит из Генерального секретаря и технического и административного персонала, который выполняет функции по обеспечению деятельности Организации. Кандидатура Генерального секретаря предлагается Исполнительным комитетом и утверждается Генеральной ассамблеей сроком на 5 лет. Генеральный секретарь может быть переизбран и на последующие сроки, но должен сложить полномочия до достижения 65-летнего возраста. Тем не менее по достижении этого возраста ему может быть разрешено исполнять свои полномочия до истечения срока действия мандата. Генеральный секретарь избирается из числа лиц, обладающих высокой компетентностью в вопросах деятельности полиции. Генеральный секретарь подбирает персонал и руководит его работой, решает вопросы бюджета, а также организует и направляет работу постоянных служб в соответствии с директивами, исходящими от Генеральной ассамблеи или от Исполнительного комитета. Генеральный секретарь ответственен перед Исполнительным комитетом и Генеральной ассамблеей. Для обеспечения сотрудничества каждая страна определяет орган, который будет выступать в качестве Национального центрального бюро (НЦБ). Национальное центральное бюро осуществляет взаимодействие с органами Интерпола и органами полиции других стран. Согласно приказу МВД РФ от 7 декабря 1999 г. №998 днем создания НЦБ Интерпола в России считается 27 сентября 1990 г. Филиалы НЦБ Интерпола созданы по всей территории Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 30 июля 1996 г. №1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола» установлено, что Национальное центральное бюро Интерпола, структурное подразделение Министерства внутренних дел РФ (НЦБ Интерпола), является органом по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола.

Главными задачами НЦБ Интерпола являются: обеспечение эффективного международного обмена информацией об уголовных преступлениях; оказание содействия в выполнении запросов международных право-

охранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации; осуществление наблюдения за исполнением международных договоров по вопросам борьбы с преступностью, участником которых является Российская Федерация.

Положение о Национальном центральном бюро Интерпола утверждено постановлением Правительства РФ от 14 октября 1996 г. №1190. В соответствии с данным Положением Национальное центральное бюро Интерпола (НЦБ Интерпола) – подразделение криминальной милиции, входящее в состав центрального аппарата МВД РФ, имеющее статус главного управления, является органом по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола. НЦБ Интерпола возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности министром внутренних дел РФ. Министр внутренних дел Российской Федерации может создавать территориальные подразделения (филиалы) НЦБ Интерпола.

В соответствии с возложенными задачами НЦБ Интерпола осуществляет следующие основные функции: принимает, обрабатывает и направляет в Генеральный секретариат Интерпола и национальные центральные бюро Интерпола иностранных государств запросы, следственные поручения и сообщения правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации для осуществления розыска, ареста и выдачи лиц, совершивших преступления, а также для осуществления розыска и ареста перемещенных за границу доходов от преступной деятельности, похищенных предметов и документов, проведения иных оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий по делам, находящимся в производстве этих органов; принимает меры по своевременному и надлежащему исполнению международными правоохранительными организациями и правоохранительными органами иностранных государств – членов Интерпола запросов правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации; определяет, подлежат ли согласно Уставу Интерпола и обязательным решениям Генеральной ассамблеи Интерпола, федеральным законам и международным договорам Российской Федерации исполнению на территории Российской Федерации запросы, поступившие из НЦБ Интерпола иностранных государств, и направляет их в соответствующие правоохранительные и иные государственные органы Российской Федерации; запрашивает и получает от правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации материалы и документы для представления в Генеральный секретариат Интерпола в соответствии с Уставом Интерпола и обязательными решениями Генеральной ассамблеи Интерпола; формирует банк данных о лицах, организациях, событиях, пред-

метах и документах, связанных с преступлениями, носящими международный характер; изучает зарубежный опыт борьбы с преступностью, разрабатывает предложения по его использованию в деятельности правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации; направляет в Генеральный секретариат Интерпола сведения о состоянии преступности (в том числе ее структуре), о лицах, входящих в организованные преступные группы, а также о лицах, совершивших преступления, связанные с терроризмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, изготовлением и сбытом поддельных денег, с посягательством на исторические и культурные ценности, и другие преступления, которые подлежат включению в международную уголовную статистику. При этом не допускается передача сведений, распространение которых может причинить ущерб безопасности Российской Федерации.

Международная преступность представляет собой совокупность всех преступных деяний, совершенных в определенный период в государствах. При этом различают два основных вида сотрудничества государств в борьбе с международной преступностью: заключение международных договоров по различным аспектам этой деятельности и участие государств в международных организациях, специализирующихся на борьбе с преступностью.

Такое сотрудничество осуществляется в целях: согласования квалификации международных преступлений. В международных договорах регулируются вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам, выдачи преступников, передачи осужденных для отбывания наказания в страны их гражданства, обеспечение неотвратимости наказания, защиты прав своих граждан при уголовном преследовании их в другом государстве, обмен оперативной и правовой информацией, проведение совместных профилактических мероприятий, координация усилий и мер по предотвращению и пресечению преступлений. В настоящее время Российская Федерация активно сотрудничает с иностранными государствами в борьбе с преступностью.

Таким образом, общая теория национальной безопасности занимает особое место в системе современных научных знаний и играет важную роль в подготовке специалистов для органов внутренних дел Российской Федерации. В современный лексикон права и политики прочно вошли термины «национальная безопасность» и «национальные интересы». Конечно, главное в этом термине - не интересы какой-либо нации в смысле этноса (коренного, титульного, составляющего большинство), а единство интересов граждан и общества в рамках конкретного суверенного государства, т.е. интересы народа (многонационального народа), интегрированного в государственное сообщество на основе права. Поэтому принцип господства права лежит не только в основе современного миропорядка и кон-

ституционного строя государств, но и определяет процессы становления и развития новой системы российской и международной безопасности.

Тема 2. Концептуальные и конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Проблема безопасности волнует человека столь давно, сколько существует он сам. В различные исторические периоды и эпохи по-разному рассматривалась безопасность людей. На ранних стадиях существования человека безопасность сводилась главным образом к обеспечению его защиты от опасных воздействий природных явлений, от окружающего животного мира. По мере развития и институционализации человеческих отношений потребовалась защита человека не только от естественных опасностей, но и от создаваемых им самим. С началом бурного научно-технического прогресса, становлением национального государства и возникновением проблемы его выживания безопасность стала приобретать научное осмысление и современные очертания.

В современных условиях обеспечение национальной (т.е. государственной, общественной и личной) безопасности возможно только при условии определения и создания фундаментальных социальных основ данной деятельности, предполагающей консолидацию для этих целей всех конструктивных сил общества и государственных субъектов обеспечения национальной безопасности.

2.1. Условия формирования и основные направления концептуальных основ обеспечения национальной безопасности

Исторические условия, в которых формировалось то или иное представление о безопасности, оказали определяющее воздействие на ее характер и содержание. Стремление к захвату территорий, природных и человеческих ресурсов, с целью укрепления своей мощи, силы и влияния вынуждали одних применять физическое насилие в отношении других. Эти условия предопределили основные направления концептуальных представлений о безопасности.

Первое направление выражено в учении Т. Гоббса, который утверждал, что для окончания «войны всех против всех», обеспечения внутреннего мира граждане должны подчиниться могущественному суверену¹. На международной арене суверен (князь, король или народ) защищает интере-

¹ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Избр. произв. В 2-х томах. М.: Мысль. 1964.

сы страны военными средствами, так как в системе национальных государств нет правил и институтов юридического принуждения. Суверен уполномочен защищать жизнь и собственность людей от любой опасности. Иными словами, в концепции Т. Гоббса проблема безопасности решается сувереном с помощью силы.

Представитель **второго концептуального направления** И. Кант, выступая против подхода Т. Гоббса, предложил схему «постоянного мира» как моральной нормы и первоосновы безопасности². Суть ее сводится к тому, что безопасность возможна на основе просвещенного политического порядка – республиканской конституции, федеральной государственной системы всемирного гражданства. Для И. Канта причина, вынуждающая нации-государства подчинить свои национальные интересы правилам международного порядка, – это рациональное побуждение и моральное обязательство граждан по отношению к человеческому сообществу. В концепции И. Канта

Основным инструментом обеспечения безопасности выступают моральные нормы и обязательства, которые выражаются в праве.

Третье концептуальное направление получило свою разработку в трудах Г. Гроция³. В противовес позиции Гоббса он утверждал, что государства-нации ведут простую борьбу за власть и безопасность и ограничены в своих конфликтах общими правилами и институтами.

Отличия позиции Г. Гроция от И. Канта проявляются по меньшей мере в двух аспектах. Во-первых, Гроций утверждает, что не отдельные индивиды, а суверенные государства выступают главными действующими лицами в обеспечении безопасности. Во-вторых, нормы общества, как императивы, должны быть определяющими для государств в своих взаимоотношениях друг с другом. При этом эти императивы – не упразднение системы государств и ее замена человеческим сообществом, а признание требований сосуществования в сообществе суверенных государств. Поскольку, при отсутствии наднациональной власти, одних законов недостаточно для регулирования взаимоотношений государств, то необходима их институционализация. Например, создание на Венском конгрессе (1814 – 1815 гг.) Священного союза, или система "баланса сил" в XIX в., целью которых являлось обеспечение безопасности, а не предотвращение войны. Рационалистское концептуальное направление Г. Гроция явилось как бы мостом между реалистическим направлением Т. Гоббса и направлением И. Канта, отдававшим приоритет моральным нормам и стремлениям к лучшему миру. Иными словами, в концепции обеспечения безопасности Г. Гроция предпочтения отдавались правовым механизмам, но при этом не исключалась возможность применения силы.

² Кант И. К вечному миру // Соч. в 6 томах. Т. 6. М., 1996.

³ Гроций (Гуго де Гроот). Три книги о праве войны и мира, 2001.

В последующее время человеческий опыт расширил границы познания и практику обеспечения безопасности.

На протяжении многих веков господствовала гоббсовская концепция безопасности, да отчасти и сегодня она не теряет своей актуальности. Интересы государств, соблазны воспользоваться военной силой для их удовлетворения, наращивание мощи, богатства отдельных стран лежали в основе представлений о безопасности, суть которых сводилась к тому, что только сильное в экономическом, военном отношении государство может обеспечить свою безопасность. В этом отношении система «баланса сил» оказалась наиболее действенной, она не могла не породить таких диктаторов как Наполеон, Вильгельм и др., что приводило к войнам и великим потрясениям человечества.

Созданная в 1919 г. Лига наций явилась попыткой заменить систему «баланса сил» на кантовскую концепцию – системой коллективной безопасности. В качестве посылки выступал тезис, что угроза безопасности одного члена является угрозой для всех. Это предполагало адекватную реакцию каждого члена Лиги наций на возникающую угрозу. Моралистическая концепция предусматривала отмену системы "баланса сил" и политическое господство одной или группы стран, гармонию интересов между ними.

Однако в реальной практике отношения между государствами основывались не на нравственных нормах, а на их интересах, причем проблема власти не выражалась в терминах морали. Лиге наций не удалось справиться с фашизмом и национализмом. Вторая мировая война явилась подтверждением тому, она стала причиной привнесения в проблему безопасности новых идеи и приоритетов.

Созданная в 1945 г. Организация Объединенных Наций (Атлантическая хартия) привнесла новый постулат в безопасность, выраженный в том, что система безопасности может существовать только если она будет основываться на объединении сил и уважении к правам человека. В Уставе ООН отмечено, что безопасность всех членов сообщества должна гарантироваться системой коллективной безопасности (в исключительных случаях допускающей использование сил для самообороны), предусматривающей общие нормы для индивидов и для государств. Проблема безопасности существенно приблизилась к гроцианской концепции. Однако ООН теряла свою эффективность при взаимоисключающих претензиях на мировое господство США, СССР и их союзников.

В период «холодной войны» безопасность на практике носила характер гоббсовской концепции. Главное, в период двухполюсного мира, было не в обеспечении международной безопасности, а в необходимости выживания государства и его утверждения в мировой иерархии. Требованиями безопасности диктовалась необходимость иметь мощные вооруженные силы, передовые, эффективные вооружения. Иными словами безопасность базировалась на том же балансе сил, с разницей в том, что ранее это были

отдельные государства (борьба всех государств против всех), а теперь – противостояние сил двух суперсистем. В конечном итоге безопасность сводилась к безопасности одной державы, имеющей определяющее значение в этой суперсистеме.

События 60-х годов (Карибский кризис и др.) привели к пониманию того, что существует дилемма безопасности, выраженная в формуле: увеличение безопасности одной страны уменьшает безопасность другой страны или группы стран. Когда стало ясно, что такая система безопасности не может предотвратить ядерной катастрофы и ее последствий, предпочтения стали меняться в сторону всеобщей безопасности.

Глобальная безопасность предполагает, что безопасность одного государства тесно связана с безопасностью других государств или хотя бы одного. Государства взаимосвязаны в своих интересах так, что они зависимы друг от друга.

Концепция международной безопасности предлагает лучшие перспективы для решения совместных проблем в области безопасности, чем стратегия безопасности отдельной страны. Но в то же время она ни в коей мере не исключает и не заменяет собой безопасность отдельных стран и регионов. Стало очевидным, что безопасность страны можно обеспечить с учетом интересов безопасности других стран. Для достижения этого необходимы некие императивы, которых придерживаются все субъекты безопасности. Такие императивы могут претендовать на общие принципы безопасности, исходя из которых строится безопасность отдельной страны. Иными словами безопасность страны является элементом безопасности субъектов более высокого порядка (региональной, международной, глобальной).

Таким образом, безопасность, зародившись как необходимость отдельной страны эволюционировала по направлению (от безопасности страны к международной и глобальной безопасности) и по содержанию (от гоббсовской до гроцианской).

В современных условиях сделан важный вывод о том, что национальная безопасность есть часть парадигмы безопасности, которую следует рассматривать не отдельно, а в смысле эволюции в сторону всеобщей, глобальной безопасности. Такой подход достаточно актуален в силу того, что все большая взаимозависимость стран и народов (трансформации международной системы, интеграционные процессы и др.) требует нового осмысления и определения безопасности страны, ее место и роль в системе всеобщей безопасности.

Безопасность это также и свойство любой системы, объекта, условие их существования и развития, это и процесс, и результат самой деятельности, предполагающей ее осмысленность с точки зрения приемлемого риска.

Безопасность – понятие достаточно абстрактное, при употреблении которого требуется конкретизация, о безопасности какого именно объекта идет речь. Дело в том, что, употребляя его в отношении личности (безопасность личности), государства (безопасность государства), нации (национальная безопасность), региона (региональная безопасность) и т.д., в каждом конкретном случае в понятие безопасность вкладывается свое содержание, свой смысл.

Национальная безопасность выступает производным от понятий «нация» и «безопасность». Понятие нация впервые было употреблено во времена Великой Французской революции, когда был провозглашен лозунг «Один народ – одна нация» и в этом смысле под нацией понимается государственно организованный народ, т.е. совокупность граждан того или иного государства⁴.

При таком подходе национальная безопасность – это безопасность граждан и создаваемых ими объединений и институтов. При этом объединения граждан – это социальные, этнические группы, социальные образования и в высшей степени общности – общество, а институты – это те или иные иерархические структуры, социальные, политические, экономические институты, в высшей степени институционализированная структура – государство.

Таким образом можно полагать, что национальную безопасность следует понимать как безопасность граждан, общества и государства. Этот подход утвержден в отечественной науке и практике.

При этом национальная безопасность выступает показателем защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства и способности воздействия на опасности и угрозы с целью их нейтрализации, т.е. создания условий для реализации национальных интересов.

С учетом изложенного представляется, что такая трактовка понятия «национальная безопасность» позволяет выделить два главных направления её обеспечения: а) защиту от угроз и опасностей; б) создание условий надежного существования и прогрессивного развития. Первое предполагает создание и функционирование системы противодействия адекватной угрозам и опасностям, второе – деятельность по созданию и накоплению материального и других потенциалов и их использованию для реализации национальных интересов.

Отсюда усматривается что, национальная безопасность имеет, по меньшей мере, три аспекта:

1) деятельностный (национальная безопасность как совокупность деятельности субъектов по ее обеспечению);

⁴ Нация – понимается как все население страны, граждане государства. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Из-во «Русский язык», 1978. С. 368.

2) ценностный (национальная безопасность как совокупность ценностей, важных для личности, государства и общества);

3) персонифицировано-индивидуальный (национальная безопасность как результат деятельности воплощенный в человеке, в обеспечении его прогрессивного развития).

Таким образом, сущность национальной безопасности заключается в том, что она отражает состояние, при котором обеспечивается приемлемый риск для людей, при этом для нарушения их жизнедеятельности необходимы дополнительные воздействия.

Важными этапами в концептуальном осмыслении национальной безопасности современной Российской Федерации, кроме Закона РФ 1992 г. «О безопасности», явились такие важнейшие документы, как Конституция РФ 1993 г., Концепция внешней политики РФ 1993 г., Концепция национальной безопасности 1997 и 2000 гг., Военная доктрина РФ 2000 г. и Концепция внешней политики 2000 г. Политико-правовыми источниками концептуальных обобщений и последующих практических действий по обеспечению национальной безопасности являются также ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, его выступления по важнейшим проблемам внутренней и внешней политики страны. Известно, что в конце 2002 г. Президент РФ дал указание Совету безопасности подготовить стратегию национальной безопасности РФ.

Необходимость разработки концептуального документа, отражающего долговременные стратегические задачи и приоритеты в осуществлении политики национальной безопасности, основные направления деятельности всех структур по обеспечению национальных интересов, возникла на этапе, когда Россия оказалась в зоне воздействия широкого спектра угроз, создавших реальную опасность существованию самого государства. Концепция национальной безопасности Российской Федерации в свое время стала важным базовым документом в определении государственной политики в сфере национальной безопасности.

Замена действовавшей почти девять лет «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года фактически подвела черту под этапом становления новой российской государственности. Новый документ сохраняет преемственность с Концепцией, но делает акцент не просто на защиту жизненно важных интересов, а на безопасность через развитие.

С позиций разработки концептуальных основ обеспечения национальной безопасности современной России и с правовой точки зрения очень важно, что в новой Стратегии предпринята попытка четко определить основные понятия, которые ранее неоднозначно формулировались в разных правовых актах: «национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации», «угроза национальной безопасности», «стратегические национальные приоритеты», «система обеспечения на-

циональной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности», «средства обеспечения национальной безопасности».

2.2. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности современной России

За последние годы в Российской Федерации произошли колоссальные изменения в осмыслении проблем национальной безопасности и становлении конституционно – правовых основ обеспечения национальной безопасности современной России.

Развитие конституционных и концептуальных основ обеспечения национальной безопасности Российской Федерации нашло свое воплощение в нормативных правовых актах и доктринах, официально принятых и действующих в настоящее время.

Правовое регулирование обеспечения национальной безопасности можно рассматривать как «осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения» в сфере обеспечения национальной безопасности. Основным источником права (в формально-юридическом смысле) для создания правовой основы обеспечения национальной безопасности России является нормативный правовой акт как один из наиболее эффективных способов закрепления (изменения) юридических норм, регулирующих наиболее важные общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности.

В этой связи правовая основа обеспечения национальной безопасности в теоретическом смысле представляет собой совокупность различающихся по юридической силе и относящихся к различным отраслям права норм, отражающих существо процессов, происходящих в сфере обеспечения национальной безопасности, составляющих единую систему, способствующую совершенствованию механизма правового обеспечения конкретных видов национальной безопасности.

Правовой основой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности России является законодательство, регламентирующее отношения в сфере обеспечения безопасности. Основопологающее значение в правовом регулировании обеспечения национальной безопасности России принадлежит Конституции Российской Федерации как нормативному правовому акту высшей юридической силы. При этом федеральные законы являются важнейшим элементом этого законодательства.

Ключевую роль в определении конституционно-правовых основ обеспечения национальной безопасности современной России играет Конституция Российской Федерации. Важно подчеркнуть, что Конституция Рос-

сийской Федерации выступает одновременно источником и основой правовых норм в сфере обеспечения национальной безопасности современной России.

Уже в преамбуле Конституции Российской Федерации содержатся исходные принципы формирования российской государственности, ее функционирования и развития, которую своим волеизъявлением образует народ. Так, в ней указывается, что Конституцию принимает многонациональный народ «соединенный общей судьбой на своей земле». Это означает, что существует определенная территория и население соединенные вместе. Ведь территория и население выступают первоосновой национальной безопасности, поскольку люди, создавая государство, становятся нацией.

Кроме того, в преамбуле содержатся и другие базовые принципы объединения людей на данной территории, а именно «утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия», что выражается как национальная ценность.

Не менее важным для развития правовых норм является принцип «сохранности исторически сложившегося государственного единства», что требует неделимости безопасности, ее равенности для всех народов, этнических групп и общностей проживающих на территории Российской Федерации.

В качестве принципов национальной безопасности Российской Федерации следует рассматривать такие исходные положения, содержащиеся в преамбуле как «возрождение суверенной государственности России», «утверждение незыблемости ее демократической основы», «стремление обеспечить благополучие и процветание России» и «ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями». Эти принципы направлены на обеспечение именно содержательной стороны процесса обеспечения национальной безопасности, поскольку априори задают ее уровень, а именно такой, на котором они реализуются.⁵

Важным для национальной безопасности является положение преамбулы, согласно которому население России «сознает себя частью мирового сообщества». Это означает, что в современных отношениях безопасность нации должна обеспечиваться не за счет и не в ущерб другим народам и нациям. Второе вытекающее из этого принципа требование следует рассматривать в том смысле, что Российская Федерация, ее безопасность является элементом более высоких систем безопасности – региональной (например, европейской, азиатской и др.) и международной или всеобщей.

Изложенные в преамбуле принципы предопределили содержащиеся в Конституции РФ нормы, которые выступают как базовыми правовыми основами национальной безопасности России, так и регулируют обществен-

⁵ См.: Ницевич В.Ф. Национальная безопасность России. М., 2007. С. 24-26.

ные отношения в этой сфере, поскольку Конституция – это закон прямого действия.

Положения, содержащиеся в преамбуле, находят свою детализацию в статьях Конституции и предопределяют развитие конституционных принципов и норм в законодательстве Российской Федерации, в частности по национальной безопасности.

Для национальной безопасности основополагающими являются те нормы Конституции РФ, которые определяют совокупность и приоритетность объектов, чьи интересы подлежат безусловной защите, сохранению и развитию.

Так, согласно ст. 2 Конституции РФ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»⁶. В этой статье содержатся исключительные нормы и приоритетность в обеспечении национальной безопасности. Речь идет о том, что первоначальным, основным объектом национальной безопасности выступает человек, его права и свободы. Это означает:

- во-первых, что главным является человек, а затем гражданин, т.е. всем людям, находящимся на территории Российской Федерации гарантируется безопасность;

- во-вторых, правами и свободами человека, содержащимися во «Всеобщей декларации прав человека»⁷ обладают все люди, в том числе граждане Российской Федерации;

- в-третьих, в обязанности государства вменяется защищать и соблюдать указанные права и свободы;

- в-четвертых, права и свободы человека и гражданина выступают первичными перед интересами государства.

Важное значение для содержания и приоритетности обеспечения прав и свобод человека и гражданина имеет норма ст. 55, п.1, согласно которой «перечисленные в Конституции Российской Федерации основные права и свободы не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Тем самым, как бы в Конституции имплементируются документы ООН, определяющие совокупность прав и свобод человека и гражданина. Очевидно, что между человеком и гражданином в РФ различия состоят не в правах и свободах, а в обязанностях. Для первых они более узкие, чем для вторых.

Таким образом, конституционные нормы не только регулируют отношения гражданина и государства в сфере безопасности, но и устанавлива-

⁶ См.: Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Парламентская газета. 2009. 23-29 янв. № 4.

⁷ См.: Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

ют их первенство в обеспечении. К тому же ст. 7 Конституции гласит, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», а это предопределяет отношения безопасности между гражданами.

Вместе с тем, в жизни людей возникают ситуации, когда их права и свободы необходимо ограничивать, при чем, в их же благо. Очевидно, что такие ситуации должны быть оговорены в соответствующих законах, поскольку в противном случае могут возникнуть желание и возможность, под видом обеспечения безопасности, установить тотальный контроль за поведением и деятельностью граждан, как это было в отечественной истории.

Произвольное ограничение прав и свобод человека и гражданина в России не допускается ни под каким видом. Однако, согласно ст. 55 «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». То есть ограничение прав и свобод может быть допущено в исключительных случаях, которые являются исчерпывающими и на основании только федеральных законов.

Например, согласно п.1, ст. 56 «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия».

Более того, Конституция строго запрещает ограничивать целый ряд прав и свобод, в частности, предусмотренных статьями 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54⁸.

Такая жесткая норма с необходимостью обязывает государство, особенно такие его институты как Федеральное собрание и Конституционный Суд не допускать превышений в ограничении прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, права человека и гражданина, их сохранение, защиту и реализацию следует считать не только конституционным интересом, но и базовой ценностью, показывающей уровень национальной безопасности. Иными словами конституционные нормы в области прав и свобод человека и гражданина выступают тем основанием, нарушение которого влечет потерю безопасности Российской Федерации.

Особую значимость в обеспечении национальной безопасности имеет конституционная норма, напрямую определяющая требование к незыблемой основе национальной безопасности – территории. Согласно п.3, ст. 4

⁸ См.: Конституция Российской Федерации (с учетом поправок внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Парламентская газета. 2009. 23-29 янв. № 4.

Конституции «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». Это означает, что любая попытка или нарушение территориальной целостности независимо от того, чем оно вызвано внешними или внутренними факторами, следует рассматривать как угрозу национальной безопасности⁹.

Очевидно, что потеря территории, независимо от того, какие этнические представители на ней проживают и какого их желание в ее отношении, приводит к нарушению всей системы общественных отношений регулируемых данной нормой-принципом. Поэтому территориальный вопрос – это всегда вопрос нации и ее безопасности и требует всеобщего решения.

Важно подчеркнуть, что нормы конституции не дают основания какому-либо территориальным образованиям к выходу из состава Российской Федерации из чего следует, что национальная безопасность по масштабу не может сужаться. Вместе с тем, согласно п.2, ст. 65 «принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Это значит, что национальная безопасность может только расширяться по масштабу, а, расширившись, не может сужаться.

Конституция содержит и другие правоустанавливающие нормы, распространяющие свое действие на сферу национальной безопасности. Так, согласно ст. 3 «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»¹⁰. Эта статья определяет отношения гражданина и государства. Интерес граждан состоит в соблюдении суверенитета и независимости государственной власти и ее подотчетности своим гражданам. Речь идет о том, что никакая другая власть, кроме власти народа, не может иметь никаких полномочий в отношении власти государства. Иными словами, народ, а это совокупность людей – общество имеет свои жизненно важные интересы, среди которых, независимость власти государства от других подобных властей¹¹.

Конституция однозначно устанавливает полномочия и ответственность уровней и органов государственной власти в сфере национальной безопасности. Например, п. «м», ст.71 относит к ведению Российской Федерации «оборону и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования».

⁹ См.: Ницевич В.Ф. Национальная безопасность России. М., 2007. С. 24-29.

¹⁰ См.: Конституция Российской Федерации (с учетом поправок внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Парламентская газета. 2009. 23-29 янв. № 4.

¹¹ См.: Ницевич В.Ф. Указ. соч. С. 24-29.

Согласно п. «ж», ст.83 Президент РФ «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом»¹².

Конституция РФ содержит норму, которая предопределяет иерархию законодательства, в том числе в сфере национальной безопасности. Так, ст. 4, п.2 Конституции определяет, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Это значит, что все федеральные конституционные и федеральные законы, в том числе издаваемые по вопросам национальной безопасности, не должны противоречить нормам Конституции.¹³

Защита основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации как стратегическая цель обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности.

В отечественной научной литературе сложилось понимание структуры национальной безопасности. В качестве ее структурных элементов национальной безопасности выступают **виды безопасности**, выделенные в зависимости от всей совокупности опасностей и угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Анализ нормативных правовых документов и научной литературы в сфере обеспечения национальной безопасности позволяет утверждать, что исходя из содержания и особенностей тех или иных сфер жизни общества и угроз безопасности личности, общества и государства, национальную безопасность можно разделить на политическую, экономическую, социальную, экологическую, информационную, военную и другие виды безопасности.

Политическая безопасность - такое состояние политической системы, которое гарантирует права и свободы граждан, социальных групп, обеспечивает баланс их интересов, стабильность и целостность государства, его благоприятное международное положение.

Политическая безопасность - это составная часть, главное звено и основа национальной безопасности. Неотъемлемым признаком политической безопасности государства является суверенитет. Это понятие определяется как возможность ведения государством независимой внешней и внутренней политики. Другими словами суверенитет - это верховенство государственной власти внутри страны, означающее подчинение ему всех лиц и организаций в пределах государственной территории, и независимость в международных отношениях.

¹² См.: Конституция Российской Федерации (с учетом поправок внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Парламентская газета. 2009. 23-29 янв. № 4.

¹³ См.: Ницевич В.Ф. Указ. соч. С. 26-29.

Экономическая безопасность - состояние жизнедеятельности личности, социальной группы и общества в целом, при котором гарантируется защита их материальных интересов, гармоничное, социально ориентированное развитие экономики, обеспечивается способность государства определять без вмешательства извне пути и формы своего экономического развития.

Социальную безопасность можно определить как такое состояние развития личности, различных групп населения, общества и государства, при котором они сохраняют удовлетворенность своим социальным статусом, а отношения внутри них и между ними не носят конфронтационный характер.

Под информационной безопасностью понимается способность государства защищать все сферы общественной жизни, сознание и психику граждан от негативного информационного воздействия, обеспечение управленческих структур достоверными данными для их успешного функционирования, недопущение утечки закрытой общественно ценной информации и сохранение постоянной готовности к информационному противоборству внутри страны и на мировой арене.

Военная безопасность - это состояние, при котором нация не жертвует своими интересами из-за боязни оказаться вовлеченной в войну и способна надежно и эффективно защищать их военными средствами и методами, если войны избежать не удалось.

Специфика этого вида безопасности заключается в том, что военная безопасность служит условием обеспечения многих других видов безопасности и в то же время обеспечивается на их основе. Исторический опыт показывает, что отсутствие или слабость государства в военном отношении часто подталкивали другие страны к вооруженной агрессии, осуществлению своих интересов в конкретном регионе за счет игнорирования или ущемления чужих.

Взяв за основание объекты безопасности в качестве структурных элементов национальной безопасности выделяют: безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства¹⁴.

В функционально-деятельностном плане структура национальной безопасности представляет взаимосвязанную совокупность:

- объектов национальной безопасности – жизненно важные интересы личности, общества и государства;
- субъектов национальной безопасности – конкретные институты государства и гражданского общества, действующие по защите и реализации национальных интересов;
- целей и задач национальной безопасности;

¹⁴ См.: Военная политология. Минск: МВВИУ, 1993. С. 138.

– средств обеспечения национальной безопасности – военных и невоенных;

– взглядов на национальную безопасность – концепция национальной безопасности, национальная доктрина государства и др. основополагающие документы;

– деятельности субъектов по использованию имеющихся средств для достижения целей национальной безопасности¹⁵.

Видимо, представленную функциональную структуру национальной безопасности следует рассматривать не как собственно структуру национальной безопасности, а как структуру обеспечения национальной безопасности. Это следует из того, что состояние, а именно через эту категорию дается определение национальной безопасности, не может осуществлять деятельность. В данном случае, деятельность, направленную на достижение и поддержание заданного состояния, осуществляют соответствующие структуры, специально для этого созданные в государстве и обществе.

Следует подчеркнуть, что для каждого из выделенных компонентов разрабатывается (или уже разработана) своя теория, цели, задачи, организационная структура системы обеспечения и ее управления. Таким образом, для каждого компонента национальной безопасности существует своя система ее обеспечения. Важно отметить, что эти системы являются компонентами более общей системы, а именно системы обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, национальная безопасность имеет два аспекта – **внутренний и внешний**, что обусловлено наличием внутренних и внешних опасностей и угроз. О приоритетной значимости того или иного аспекта можно судить проанализировав конкретно-историческую ситуацию. К примеру, для России, в связи со снижением глобального военного противостояния и имеющимися неразрешимыми внутренними противоречиями во всех областях общественной жизни, на современном этапе актуализируются внутренние источники опасностей и угроз. Однако нельзя забывать, что особую силу набирают внешние экономические, экологические, информационные опасности.

Рассматривая содержание национальной безопасности России следует отметить особую роль в обеспечении национальной безопасности института главы государства, органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Становление системы национальной безопасности России происходит в условиях утверждения новой российской государственности, формирования новых общественных отношений, проведения широкомасштабных

¹⁵ См., например: Щипанов Ф.Б. Система безопасности РФ и роль Вооруженных Сил в ее обеспечении: Дис. ... канд. филос. наук. М.: ГАВС, 1994. С. 73 и др.

социально-экономических, политических и государственно-правовых реформ. Модернизация всех сторон жизни современного российского общества и государства проходит в условиях мирового финансового и экономического кризиса, сопровождается внутренней нестабильностью и политической неустроенностью, политическим и социальным противостоянием различных групп населения Российской Федерации. Особо остро стоит проблема устойчивости политического режима, формы государственного устройства, а также способов и методов осуществления политической и государственной власти, что имеет самое непосредственное отношение к обеспечению национальной безопасности. Однако в этих условиях, хотя и медленно, но идет процесс становления институтов гражданского общества, как важнейшего элемента системы общественной и национальной безопасности.

Таким образом, национальная безопасность представляет собой сложное, многоаспектное и многоуровневое явление. Она может рассматриваться как общественное явление, как теория, как процесс и как показатель состояния национальных интересов.

2.3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации

Рассматривая конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности современной России следует указать, что на смену «Концепции национальной безопасности Российской Федерации «в редакции 2000 года пришла «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (Стратегия). Она была утверждена Президентом Российской Федерации 12 мая 2009 года Указом № 537¹⁶.

Представляется, что необходимость ее разработки и принятия была вызвана рядом важных факторов.

Во-первых, обострением межгосударственных противоречий, связанных с неравномерностью их развития и углублением разрыва между уровнями благосостояния стран.

Во-вторых, уязвимостью всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз.

В-третьих, с укреплением новых центров экономического роста и политического влияния складывается качественно новая геополитическая ситуация, связанная с решением имеющихся проблем и урегулированием кризисных ситуаций на региональной основе без участия нерегиональных сил.

¹⁶ См.: О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Российская газета. 2009. 19 мая. № 88.

В-четвертых, несостоятельностью систем глобальной и региональной безопасности (ориентированной, особенно в Евро-атлантическом регионе, только на Организацию Североатлантического договора).

В-пятых, несовершенством правовых инструментов и механизмов, создающих угрозу обеспечению международной безопасности. В-шестых, необходимостью решения важных внутренних вопросов в области здравоохранения, образования, науки, экологии, культуры, а также повышения уровня благосостояния граждан и экономического роста. «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» - своего рода ответ на новую международную обстановку. Она является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В ней излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Стратегия - основа для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Кроме того, в этом документе уточнены и конкретизированы ряд важных понятий современной теории национальной безопасности.

Так, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» определяет, что национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Национальные интересы Российской Федерации характеризуются как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Угроза национальной безопасности трактуется как прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Стратегические национальные приоритеты определяются как важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности.

В Стратегии определены национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты.

Национальные интересы нашего государства на долгосрочную перспективу заключаются:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;
- в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Таким образом, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации – это принципиально новый документ. В нем впервые четко отражены стратегические национальные приоритеты и обозначены основные критерии оценки состояния национальной безопасности.

Стратегические национальные приоритеты характеризуются как внутренние и внешние суверенные потребности государства в обеспечении национальной безопасности.

Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация сосредоточивает свои усилия и ресурсы на следующих приоритетах устойчивого развития:

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

Основными критериями оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации являются:

- уровень безработицы (доля от экономически активного населения);
- уровень роста потребительских цен;

- уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;
- уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами;
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения).

В целом, реализация «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» призвана стать мобилизующим фактором развития национальной экономики, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления национальной обороны, государственной безопасности и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа России. Основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации.

Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности. Важно отметить, что безопасность общества в целом зависит от состояния защищенности всех его сфер (областей), таких, как здравоохранение, образование, культура, наука, экология и т.д.

Анализ нормативно-правовых документов позволяет выделить основные принципы обеспечения национальной безопасности современной России.

1. Приоритет национальных интересов.
2. Законность.
3. Ответственность органов и сил национальной безопасности за ее обеспечение в лице их руководящих должностных лиц перед законом.
4. Информированность общества при строгом соблюдении государственной, служебной и коммерческой тайны.
5. Единство государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.
6. Эффективность и оптимальность мер по обеспечению национальной безопасности.

Таким образом, к основным объектам национальной безопасности относятся: личность, ее права и свободы; общество, социальный мир и согла-

сие; государство, его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Важно подчеркнуть, что национальная безопасность современной России включает в себя защищенность личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

2.4. Роль и место института главы государства, органов исполнительной законодательной и судебной власти Российской Федерации в обеспечении национальной безопасности

Важнейшей гарантией обеспечения национальной безопасности, защиты прав и законных интересов личности, общества и государства служит правоохранительная деятельность Президента РФ, системы органов обеспечения безопасности законодательной исполнительной и судебной власти современной России.

Правовую основу этой деятельности составляют: Конституция РФ, Закон «О безопасности», указы и распоряжения Правительства РФ и другие нормативные акты РФ, республик в составе РФ, других субъектов Федерации, международные договоры и соглашения, заключенные или признанные РФ.

К основным объектам безопасности относятся: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство.

Реализация положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, других нормативных правовых актов возложена на Президента и Правительства Российской Федерации. Органы законодательной власти определяют основные направления и приоритеты в защите жизненно важных интересов объектов безопасности; формируют сферу правового регулирования отношений обеспечения безопасности; устанавливают порядок организации и функционирования органов обеспечения безопасности; осуществляют контроль за их деятельностью и т.д.

Судебные органы обеспечивают: защиту конституционного строя в Российской Федерации, осуществляют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены, и т.д.

Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством органов власти субъектов Российской Федерации, их нормативными правовыми актами, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

Обеспечение национальной безопасности в деятельности Президента, Федерального Собрания, Правительства, органов судебной власти Российской Федерации достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического и организационного характера.

Основными функциями органов законодательной исполнительной и судебной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности являются:

- выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности;
- осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации;
- создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности;
- управление силами и средствами безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;
- реализация системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации;
- участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами России в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Россией.

Основные задачи в области обеспечения общественной безопасности осуществляет Президент Российской Федерации.

Президент Российской Федерации контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности; в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности; представляет Федеральному Собранию ежегодный доклад об обеспечении национальной безопасности Российской

Федерации и основных задачах политики национальной безопасности на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Как глава государства Президент РФ не включен в систему разделения властей. В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президенту принадлежит право определять основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе в области правоохранительной деятельности. Кроме того, согласно норме той же статьи, на главу государства возложена функция обеспечения единства государственной власти, осуществляемой законодательными, исполнительными, судебными органами. В случае разногласий между ними Президент РФ имеет возможность инициировать согласительные процедуры и даже передать решение спора на рассмотрение соответствующего суда (ст. 85 Конституции), однако в процессе согласования он не представляет интересы какой-либо стороны. Обеспечение взаимодействия и согласованного функционирования всех государственных органов является одной из главных конституционных обязанностей Президента.

Вместе с тем наличие у главы государства упомянутой функции не означает, что он должен принимать решения или нести ответственность вместо названных органов. Усилия Президента по координации, объединению действий законодательной, исполнительной и судебной власти нельзя рассматривать как прямое директивное руководство или ограничение самостоятельности соответствующих органов. Глава государства не подменяет законодательные и исполнительные органы власти, а действует вместе с ними и через них, создавая необходимые условия для их слаженной работы. Интегрирующая роль большинства конституционных функций Президента применительно ко всем ветвям власти проявляется без привилегированного отношения к одной из них. Конституция России (ч. 2 ст. 80) закрепляет функцию главы Российского государства «принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности». В целях реализации указанной функции Президент России обязан проводить соответствующие мероприятия по обеспечению безопасности страны.

Поскольку обеспечение национальной безопасности является общегосударственной задачей, в таких мероприятиях обязаны принимать участие в соответствии с Федеральным законом все органы государственной власти России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации, должностные лица и граждане России. Особое правовое положение главы Российского государства в системе органов государственной власти Российской Федерации, наделенных полномочиями в области обеспечения национальной безопасности объясняется, прежде всего, необходимостью обеспечения им демократического (политического) и организационно - правового единства государственной власти, а также тем, что Президент России обладает объек-

тивно большими возможностями, чем Федеральное Собрание, Правительство, высшие судебные органы Российской Федерации, мобильно, оперативно, действенно принимать соответствующие меры по обеспечению национальной безопасности и государственной целостности России.

Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство государственными органами обеспечения безопасности.

Координирующим межведомственным органом системы обеспечения национальной безопасности является Совет Безопасности Российской Федерации. Он обеспечивает реализацию функций Президента Российской Федерации по управлению государством, формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, сохранению государственного суверенитета России, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан.

Президент РФ возглавляет Совет Безопасности; контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности и принимает необходимые оперативные решения.

Правовую основу организации и деятельности Совета Безопасности России (СБ) составляет Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации». Данным подзаконным нормативным правовым актом утверждено Положение о Совете Безопасности РФ.

СБ РФ – конституционный орган, осуществляющий подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

СБ формируется Президентом в соответствии с Конституцией РФ и Законом РФ «О безопасности». К числу постоянных членов СБ относятся Президент РФ, являющийся по должности председателем СБ, Председатель Правительства РФ. В состав СБ входят министры иностранных дел, обороны, внутренних дел, руководители специальных служб, а также председатели палат Федерального Собрания РФ.

Основными задачами СБ являются:

- определение жизненно важных интересов общества и государства, выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;
- разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения;
- разработка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений и оценка их эффективности;

– совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества, государства и др. В целях более углубленной подготовки вопросов, выносимых на заседания СБ, создаются межведомственные комиссии по отдельным направлениям его деятельности. В их числе межведомственные комиссии по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией; по конституционной безопасности; по безопасности в сфере экономики; по военной безопасности, а также межведомственная комиссия по проблемам Содружества Независимых Государств. В этих же целях при СБ действует Научный совет из председателей РАН, отраслевых академий наук, имеющих государственный статус, руководителей организаций, осуществляющих научную и научно-техническую деятельность, образовательных учреждений высшего профессионального образования, видных ученых и специалистов.

СБ – совещательный орган. Его решения вступают в законную силу только после утверждения их Председателем СБ – Президентом РФ. Решения СБ по важнейшим вопросам оформляются указами Президента.

Важно подчеркнуть, что среди основных задач в области обеспечения национальной безопасности страны Стратегия национальной безопасности Российской Федерации называет «совершенствование системы государственной власти Российской Федерации, федеративных отношений, местного самоуправления и законодательства Российской Федерации..., укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества, обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства Российской Федерации всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями»

Таким образом, анализ конституционно-правовых основ обеспечения национальной безопасности Российской Федерации показывает, что национальными интересами России на современном этапе развития российского общества и государства являются: предотвращение угроз национальной безопасности России по всему их спектру; территориальная целостность страны; сохранение гражданского мира, свободы и обеспечение прав человека; обеспечение интересов России в политической и геополитической сфере; обеспечение экономических интересов Российской Федерации.

В этой связи эффективность функционирования органов государственной власти Российской Федерации с неоднородностью ее экономического пространства, многонациональным и многоконфессиональным составом, особенностями и традициями, огромной территорией и богатыми природными ресурсами во многом зависит от взаимоотношений центра и регионов, от региональной политики государства.

Поэтому в современных условиях от деятельности Президента РФ, всей системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти в сфере обеспечения национальной безопасности во многом зависит эффективность обеспечения безопасности граждан, общества и государства.

Тема 3. Основные элементы государственной системы обеспечения национальной безопасности России

Современный мир полон острых противоречий политического, экономического, социального и исторического характера. В этой ситуации особенно сложно приходится России, так как она имеет уникальные географическое положение, природные ресурсы, многонациональное население, разнообразные культурные и научные достижения. Поэтому для нашей страны очень важно обеспечение национальной безопасности, без которой невозможно ее развитие.

Обеспечение национальной безопасности зависит от многих обстоятельств, выраженных в условиях и факторах, выявление и учет которых носит определяющее значение. Однако бесспорно одно, целенаправленное и эффективное обеспечение национальной безопасности невозможно без комплексного использования политических, правовых, экономических, научно-технических, духовно-нравственных, информационных, военных и иных возможностей общества и государства. Иными словами, достичь требуемого состояния национальной безопасности невозможно без соответствующей системы или механизма обеспечения национальной безопасности.

3.1. Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

В соответствии с существующей в России законодательной и нормативно-правовой базой **национальная безопасность** – это гарантированная защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства, а также национальных ценностей и образа жизни от внешних и внутренних угроз (политических, экономических, военных, информационных, экологических и др.).

Следует различать систему национальной безопасности и систему обеспечения национальной безопасности. Первая – это функциональная система, отражающая процессы взаимодействия интересов и угроз, а вторая – это система органов, сил, средств, различных организаций, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности.

Под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации понимается целенаправленная деятельность государственных и обще-

ственных институтов, а также граждан по выявлению, предупреждению угроз безопасности личности, общества и государства и противодействию им в качестве обязательного и неопременного условия защиты национальных интересов России. Она проявляется в определении политическим руководством страны целей и постановке принципиальных задач по защите национальных интересов страны и выработке форм, методов и способов достижения этих целей.

Политика национальной безопасности современной Российской Федерации осуществляется на принципах строгой законности; соблюдения баланса интересов личности, общества и государства; взаимной ответственности личности, общества и государства за национальную безопасность и интегрированности с международными системами коллективной безопасности.

Главной целью обеспечения национальной безопасности России является создание и поддержание необходимого уровня защищенности жизненно важных интересов всех объектов безопасности, создающего благоприятные условия для развития личности, общества и государства и исключающего опасность ослабления роли и значения Российской Федерации как субъекта международного права, подрыва способности государства реализовывать национальные интересы Российской Федерации.

В содержательном плане обеспечение национальной безопасности современной России представляет собой деятельность личности, общества и государства по защите национальных интересов от внутренних и внешних угроз и дифференцируется на ряд самостоятельных направлений, таких как: геополитическая, оборонная, политическая, социальная, экономическая, продовольственная, демографическая, экологическая, информационная, психологическая (сознание человека как объект национальной безопасности).

Защита национальных интересов государства осуществляется системой национальной безопасности, которая создается и функционирует на основе стратегии национальной безопасности.

Система национальной безопасности - это совокупность органов управления, сил и средств, законодательных актов, ориентированных на обеспечение безопасности и защиту жизненно важных интересов государства и общества от внешних и внутренних угроз.

Под жизненно важными интересами Российской Федерации понимаются:

- ее территориальная целостность;
- воспроизводство народонаселения;
- уровень государственно-экономического самосознания народа;
- экономическое и социальное благополучия;
- психическое и физическое здоровье;
- права, свободы и обязанности граждан.

Задачами системы национально-государственной безопасности являются:

- разработка и осуществление оперативных планов и других мер по защите национальных интересов;
- формирование, обеспечение и развитие органов, сил и средств обеспечения национальной безопасности;
- восстановление объектов национальной безопасности, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций.

Структура системы национально-государственной безопасности включает в себя:

- органы и силы безопасности;
- государственные, общественные и гражданские организации и объединения, действующие в соответствии с федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, решениями Совета Безопасности РФ, краткосрочными федеральными программами обеспечения национальной безопасности;
- отдельные граждане, привлекаемые на законном основании уполномоченными государственными органами к реализации мер по обеспечению национальной безопасности.

К органам национальной безопасности относятся:

- органы внешней безопасности РФ: Минобороны, МИД, Служба внешней разведки;
- органы внутренней безопасности: МВД - ведомство гражданской безопасности; ФСБ - ведомство по охране конституции и государственных институтов; Прокуратура, ФСО (Федеральная служба охраны) Российской Федерации;
- органы экономической безопасности РФ: Минэкономики, Минфин, Налоговая служба, Таможенная служба, МВЭС;
- органы экологической и техносферной безопасности РФ: МЧС, Минэкологии, органы технического надзора - Ростехнадзор, Госпожнадзор;
- органы демографической безопасности РФ: Минздравсоцразвития, Минобрнауки, комитеты Федерального собрания РФ по демографии;
- органы информационной и компьютерной безопасности: комитеты Федерального собрания по информационной политике, ЦСУ, Госстаткомиссия России, Роскоминформ, Межведомственная комиссия по защите государственной тайны.

К силам национальной безопасности РФ относятся:

- внешние силы национальной безопасности РФ: Вооруженные Силы Российской Федерации и все законные формирования, ведущие оперативную работу за рубежом в защиту национальных интересов РФ;
- внутренние силы национальной безопасности РФ: Внутренние войска МВД; подразделения МВД, наделенные исполнительными функциями и реализующие их; войска ПС ФСБ России; оперативные и создаваемые в

кризисных ситуациях подразделения министерств, и все другие законные вооруженные формирования внутри страны. К внутренним силам национальной безопасности относятся общественные силы безопасности (ДНД, ДПД, народные ополчения, спасательные отряды и др.), создаваемые с целью защиты национальных интересов РФ в кризисных ситуациях.

Обеспечение национальной безопасности достигается мерами и средствами экономического, информационно-пропагандистского, правового, организационного, технического и иного характера.

Меры по обеспечению национальной безопасности состоят в:

- государственной защите национальных интересов;
- национальной дипломатической политике;
- поисках и поддержке стратегических геополитических союзников;
- быстром и мобильном реагировании на угрозы национальным интересам оптимальными средствами;
- готовности мгновенного нанесения ответного удара, а также в использовании тех или иных средств обеспечения национальной безопасности в целях защиты интересов России.

Система национальной безопасности Российской Федерации функционирует в четырех режимах, действующих в общегосударственном, региональном или отраслевом масштабах:

- мирного времени;
- повышенной готовности;
- чрезвычайного положения;
- военного времени.

Режим мирного времени - это нормальное функционирование системы национальной безопасности в условиях отсутствия угроз национальным интересам России или их практической нейтрализации.

Режим повышенной готовности - это функционирование системы национальной безопасности при наличии угроз, требующих их пресечения.

Режим чрезвычайного положения - это функционирование системы национальной безопасности при наличии угроз национальным интересам России, требующих локализации и устранения.

В режиме чрезвычайного положения вводится цензура средств массовой информации с целью защиты национальных интересов.

Режим военного времени - это функционирование системы национальной безопасности при наличии угроз национальным интересам России, требующих отражения и уничтожения.

Данный режим регулируется Законом РФ «О военном положении». При этом все мероприятия режимов повышенной готовности и чрезвычайного положения дополняются введением военного положения и созданием на базе Совета Безопасности Государственного комитета по обороне.

Основными критериями оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации на современном этапе являются:

- уровень безработицы (доля от экономически активного населения);
- уровень роста потребительских цен;
- уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;
- уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами;
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения).

Так, например, в Европе децильный коэффициент колеблется в пределах 6-8 раз, в США - 10-12. По мнению Российской академии наук, в 2000 году в нашей стране доходы наиболее богатых превосходили доходы наиболее бедных в 14 раз, сейчас - в 17.

Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности. Важно отметить, что безопасность общества в целом зависит от состояния защищенности всех его сфер (областей), таких, как здравоохранение, образование, культура, наука, экология и т.д.

Основные принципы обеспечения национальной безопасности России следующие:

1. Приоритет национальных интересов.
2. Законность.
3. Ответственность органов и сил национальной безопасности за ее обеспечение в лице их руководящих должностных лиц перед законом.
4. Информированность общества при строгом соблюдении государственной, служебной и коммерческой тайны.
5. Единство государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.
6. Эффективность и оптимальность мер по обеспечению национальной безопасности.

Национальными интересами России на современном этапе развития общества и государства являются:

1. Предотвращение угроз по всему их спектру.
2. Территориальная целостность страны.
3. Сохранение гражданского мира, свободы и обеспечение прав человека.
4. Обеспечение интересов России в политической и геополитической сфере.

5. Обеспечение экономических интересов Российской Федерации.

К основным объектам национальной безопасности относятся:

- личность, ее права и свободы;
- государство, его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Среди основных источников **угроз национальной безопасности современной России** необходимо выделить следующие:

1. Геополитические противники;
2. Снижение темпов социально-экономического развития;
3. Коррупция;
4. Организованная преступность.

Наибольшую опасность представляет вмешательство внешних сил во внутренние дела России, с тем, чтобы навязать путь развития в выгодном для определенных сил за рубежом направлении:

- недопущение функционирования обрабатывающей промышленности и агрокомплекса в режиме расширенного воспроизводства;
- ориентация России на экспорт сырья и импорт оборудования, товаров народного потребления, продовольствия;
- удушение индустрии, науки, сельского хозяйства;
- утечка капиталов;
- недопущение России на мировые рынки;
- перекачка ресурсов и др.

Утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определяет, что основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года - официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Основная задача Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 состоит в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов.

В этой связи реализация «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» призвана стать мобилизующим фактором развития национальной экономики, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления национальной обороны, государственной безопасности и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа России.

3.2. Обеспечение национальной безопасности в области обороны

Стратегические цели совершенствования национальной обороны состоят в предотвращении глобальных и региональных войн и конфликтов, а также в осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны.

Стратегическое сдерживание предполагает разработку и реализацию комплекса взаимосвязанных политических, дипломатических, военных, экономических, информационных и иных мер, направленных на упреждение или снижение угрозы деструктивных действий со стороны государства - агрессора.

Стратегическое сдерживание осуществляется с использованием экономических возможностей государства путем развития системы военно-патриотического воспитания граждан, а также военной инфраструктуры и системы управления военной организацией государства. Российская Федерация обеспечивает национальную оборону, исходя из принципов рациональной достаточности и эффективности, в том числе за счет методов и средств невоенного реагирования, механизмов публичной дипломатии и миротворчества и международного военного сотрудничества.

Военная безопасность обеспечивается путем развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выделения на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов.

Достижение стратегических целей национальной обороны осуществляется путем развития системы обеспечения национальной безопасности, проведения перспективной военно-технической политики и развития военной инфраструктуры, а также за счет совершенствования системы управления военной организацией государства и реализации комплекса мер по повышению престижа военной службы.

Государственная политика Российской Федерации в области Национальной обороны и военного строительства, в том числе в рамках Союзного государства, на долгосрочную перспективу нацелена на совершенствование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, призванных при любых условиях развития военно-политической обстановки обеспечить безопасность, суверенитет и территориальную целостность государства.

Угрозами военной безопасности Российской Федерации на современном этапе является политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная:

- на достижение преобладающего превосходства в военной сфере (прежде всего в стратегических ядерных силах, путем развития высокоточных, информационных и других высокотехнологичных средств ведения вооруженной борьбы, стратегических вооружений в неядерном оснащении);
- на формирование в одностороннем порядке глобальной системы противоракетной обороны и милитаризации околоземного космического пространства, способных привести к новому витку гонки вооружений;
- на распространение ядерных, химических, биологических технологий;
- на производство оружия массового уничтожения либо его компонентов и средств доставки.

Негативное воздействие на состояние военной безопасности Российской Федерации и ее союзников усугубляется отходом от международных договоренностей в области ограничения и сокращения вооружений, а также действиями, направленными на нарушение устойчивости систем государственного и военного управления, предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, функционирования стратегических ядерных сил, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной и химической промышленности, других потенциально опасных объектов.

В этой связи главной задачей укрепления национальной обороны России в среднесрочной перспективе является переход к качественно новому облику Вооруженных Сил Российской Федерации. В целом она заключается в сохранении потенциала стратегических ядерных сил за счет совершенствования организационно-штатной структуры и системы территориального базирования войск и сил, наращивании количества частей постоянной

готовности, совершенствовании оперативной и боевой подготовки, организации межвидового взаимодействия войск и сил.

Для этого в современной России уточняется система комплектования Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, принимаются меры по укреплению престижа военной службы и статуса офицерского состава, обеспечивается выполнение государственных программ и заказов на разработку, создание и модернизацию вооружения, военной и специальной техники.

В среднесрочной перспективе в Российской Федерации планируется завершение перехода на единую систему заказов федеральными органами исполнительной власти вооружения, военной и специальной техники для Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также на унифицированную систему тылового и технического обеспечения.

Для этого будет обеспечено нормативное правовое регулирование поддержания запасов материальных средств в государственном и мобилизационном резерве, а также сотрудничества с другими государствами в области военной безопасности.

При этом Организация Договора о коллективной безопасности рассматривается в качестве главного межгосударственного инструмента, призванного противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера, включая борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В целом намеченные направления будут способствовать надежному обеспечению национальной безопасности в области обороны.

Российская Федерация обеспечивает национальную оборону, исходя из принципов рациональной достаточности и эффективности, в том числе за счет методов и средств невоенного реагирования, механизмов публичной дипломатии и миротворчества, международного военного сотрудничества.

В стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что военная безопасность обеспечивается путем развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выделения на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов.

Достижение стратегических целей национальной обороны осуществляется путем развития системы обеспечения национальной безопасности, проведения перспективной военно-технической политики и развития военной инфраструктуры, а также за счет совершенствования системы управления военной организацией государства и реализации комплекса мер по повышению престижа военной службы.

Таким образом, государственная политика Российской Федерации в области национальной обороны и военного строительства, в том числе в

рамках Союзного государства, на долгосрочную перспективу нацелена на совершенствование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, призванных при любых условиях развития военно-политической обстановки обеспечить безопасность, суверенитет и территориальную целостность государства.

Российская Федерация реализует долгосрочную государственную политику в области национальной обороны путем разработки системы основополагающих концептуальных, программных документов, а также документов планирования, развития норм законодательного регулирования деятельности органов государственной власти, учреждений, предприятий и организаций реального сектора экономики, институтов гражданского общества в мирное и военное время, а также совершенствования сил и средств гражданской обороны, сетевой и транспортной инфраструктуры страны в интересах национальной обороны.

Главной задачей укрепления национальной обороны в среднесрочной перспективе является переход к качественно новому облику Вооруженных Сил Российской Федерации с сохранением потенциала стратегических ядерных сил за счет совершенствования организационно-штатной структуры и системы территориального базирования войск и сил, наращивания количества частей постоянной готовности, а также совершенствования оперативной и боевой подготовки, организации межвидового взаимодействия войск и сил.

3.3. Организационно - правовые основы функционирования элементов государственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

В механизме обеспечения национальной безопасности нормы обеспечивают правовое пространство и поле деятельности, взаимную ответственность субъектов, играют роль регулятора их прав, обязанностей и полномочий. Деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности должна быть регламентирована правовыми актами.

Поскольку, как указывалось выше, национальная безопасность одной страны не мыслима сегодня без безопасности других стран, субъектов международных отношений, более того в значительной мере зависит от состояния безопасности региона, мирового сообщества в целом, то следует нормативно-правовую базу ее обеспечения строить в соответствии с принятыми международными нормами и правилами, по крайней мере, она не должна противоречить им.

Основные приоритеты международной и региональной безопасности обеспечиваются в соответствии с принципами и целями, закрепленными в Уставе ООН. Главный принцип региональных соглашений и органов – их деятельность должна быть совместима с целями и принципами ООН. По-

этому обеспечение национальной безопасности находится как бы под давлением как норм международного права, так и норм межгосударственного договорного права.

Первую группу норм обеспечения национальной безопасности составляют нормы международного права, национальные законы и другие нормативные акты.

Внешний нормативно-правовой компонент системы обеспечения национальной безопасности составляют:

- документы ООН, Совета Безопасности ООН, Европейского Союза, ОБСЕ, СНГ и других региональных структур, нормы которых имплементированы в национальное законодательство;

- межгосударственные договоры, пакты, соглашения, затрагивающие проблемы обеспечения безопасности субъектов международных отношений.

Внутренний нормативно-правовой компонент обеспечения национальной безопасности России составляют: Конституция РФ, Концепция национальной безопасности, Законы РФ "О безопасности", "Об обороне", Договор об общественном согласии, Военная доктрина РФ, законы и другие нормативные акты республик в составе РФ и нормативные акты органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов.

Ведущую роль в выработке законодательных норм выполняют Государственная Дума, Совет Федерации, Президент России как имеющий право издавать указы, так и обладающий правом законодательной инициативы, а также законодательные органы власти субъектов Федерации. По сути на них возлагается нормативно-правовое обеспечение политики безопасности страны.

Ко второй группе относятся нормативные документы, уставы организаций и объединений с известной долей условности разграничивают функции, полномочия различных субъектов в защите личности, общества, государства от всевозможных опасностей и угроз и могут рассматриваться как вторая группа норм. При этом крайне важно согласование их действий, которое выполняют судебные органы власти (Конституционный Суд, Верховный Суд и иные).

Третью группу составляют так называемые неписанные законы, выраженные в традициях, обычаях, менталитете граждан. Моральные, социокультурные и другие нормы являются третьей группой норм обеспечения национальной безопасности.

С целью более эффективной деятельности субъектов разрабатываются концепции и доктрины по видам безопасности: политической, экономической, информационной, военной, экологической и др. Нужно отметить, что работа по выработке таких концепций и доктрин в России ведется. Например, имеется проект Доктрины информационной безопасности, существу-

ют Основные положения Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации¹⁷ и другие документы.

Под средствами обеспечения национальной безопасности следует понимать органы и институты государства и общества, которые непосредственно используются для предотвращения, нейтрализации и устранения опасностей и угроз, а также ликвидации их последствий.

Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства в системе исполнительной власти в соответствии с законом образуются государственные органы обеспечения безопасности¹⁸.

Основными средствами обеспечения национальной безопасности являются: Совет Безопасности; Вооруженные силы, Федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, внешней разведки, специальной связи и информации, налоговой службы; службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; пограничные и внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, на транспорте; службы обеспечения безопасности средств связи и информации, таможни, природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и др.

Современная концепция международной безопасности ориентирует мировое сообщество, региональные и национальные субъекты политики на приоритетное использование всего арсенала политических, невоенных средств и методов защиты от опасностей и угроз.

Всю совокупность способов обеспечения национальной безопасности принято делить на две большие группы: невоенные и военные.

Невоенные способы различаются на политико-дипломатические и социально-экономические. Политико-дипломатическими способами являются:

– переговоры. В результате переговоров стороны могут прийти к обоюдовыгодным решениям. Следует помнить, что единственной обязательной формой решений выступает договор. Пройдя соответствующие процедуры подписания и ратификации договор носит силу закона. Реше-

¹⁷ См.: О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях): Указ Президента РФ // Российская газета. 1996. 14 мая.

¹⁸ См.: О безопасности: Закон РФ. Ст. 4.

ния, выраженные в других формах (конвенция, соглашение, пакт и т.д.) носят необязательный характер;

- сотрудничество. Сотрудничество предполагает партнерство, взаимовыгоду, оно исключает понятие «баланс»;

- посредничество. Когда стороны не в состоянии найти путь к переговорам, то используется такая форма как посредничество. При этом стороны сами определяют посредников;

- арбитраж. Этот способ предполагает деятельность третьей стороны, обладающей властными полномочиями на основе нормативных актов (например, Международный суд в Гааге);

- обследования. Обследованиям подвергаются международные силы, институты или органы.

- инспекции. Инспекциям подвергаются национальные силы.

Социально-экономические способы.

Эмбарго (от исп. Embargo – запрещение) – запрещение государственной властью ввоза в страну или вывоза из нее товаров, валюты, оружия, а также в порядке репрессалий – захода в порты своей страны иностранных судов или задержание их. Эмбарго может быть введено как в военное, так и мирное время и применяется либо как вид санкций, либо как способ экономического и политического давления на различные государства, национальные движения, коммерческие структуры и т.д.

Устав ООН предусматривает возможность установления эмбарго в качестве коллективной репрессивной меры в отношении государств, действия которых представляют угрозы международной безопасности¹⁹.

Блокада – система мер по отношению к какой-либо стране с целью ее внешнеэкономической изоляции от остального мира²⁰. В настоящее время, по мотивам гуманности, в результате блокады полностью нарушаются экономические связи по стратегически важным: сырью, производству, товарам.

Санкции – меры принудительного воздействия, применяемые к нарушителям установленного порядка осуществления хозяйственно-финансовой деятельности и влекущие для них определенные неблагоприятные последствия. Санкции подразделяются на: договорные, банковские, финансовые, товарные, расчетные и др.²¹

Помощь, в терминах экономики, представляет собой содействие, оказываемое из-за границы развивающимся странам с целью облегчить создание стартовых условий, необходимых для подъема их экономики. Действенность экономической помощи была доказана на практике планом Маршалла. Способы оказания помощи выражаются: в займах, безвозмездных

¹⁹ См.: Военно-этнологический словарь. Пенза: ИРА «Комсомолка плюс», 1998. С. 151.

²⁰ См.: Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Фонд «Правовая культура», 1994. С. 48.

²¹ Там же. С. 356.

субсидиях, прямых безвозмездных поставок в натуре, финансовой, помощь-проект, внепроектная помощь²².

Военные способы бывают двух видов: военные и вооруженные. К военным относят:

- демонстрацию силы. Это открытый показ решимости использовать вооруженные силы для обеспечения национальной безопасности;
- устрашение. Под ним понимают действия, основанные на обеспечении военно-технического или военно-стратегического превосходства и ультимативного требования от противостоящей стороны желаемого действия или бездействия при альтернативе военного насилия;
- сдерживание. Это создание таких условий противостояния, при которых действия любой стороны могут (вероятнее всего) нанести непоправимый урон. Примерами сдерживания являются годы "холодной войны", современный ядерный потенциал России, США и других стран.

Вооруженными способами являются:

- вооруженная борьба. Она может осуществляться в виде военного или вооруженного конфликта, локальной войны и даже мировой войны.
- миротворческие операции. В конце нынешнего столетия стали довольно популярным явлением. Они используются для разведения сторон, их примирения и т.д. По сути они направлены на создание условий для переговорного процесса.

Методами обеспечения национальной безопасности являются такие как: баланс сил, баланс интересов, общих интересов.

«Баланс сил». Этот метод предполагает создание такой мощи государств, особенной военной, при которой ее использование одной из сторон не гарантирует защиту от ответного использования мощи другой стороной. Данный метод широко использовался на практике в период после окончания Второй мировой войны до распада СССР. Главным образом безопасность в мире достигалась наличием мощных ядерных сил, оружия массового поражения в СССР и США. Этот период «холодной» войны характеризовался гонкой вооружения, политическим не примирением, отсутствием экономических отношений, идеологическим противоборством. Для одной и другой стороны было очевидно, что использование ядерного оружия для реализации национальных интересов крайне нежелательно, т.к. в ядерной войне победителя не будет. В этих условиях оружие массового поражения выступало инструментом сдерживания и, в конечном счете, обеспечивало безопасность обеих сторон.

«Баланс интересов» предполагает такую деятельность государства, страны по реализации национальных интересов, которая не ущемляла бы реализацию национальных интересов других. Иными словами «баланс ин-

²² Более подробно см.: Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический словарь. Французская, русская, английская, немецкая, испанская терминология: В 2-х т. Т.1: Пер. с фр. М.: Междунар. отношения, 1994. С. 69.

тересов» требует согласования деятельности многих субъектов безопасности по реализации национальных интересов, достижения компромисса. Этот метод был объявлен основным после распада СССР. Однако в реальной практике он оказался недостаточно эффективным в силу трудности его выполнения. Проблема сводится к тому, что деятельность по реализации национальных интересов одних зачастую оказывается в противоречии такой же деятельности других. Тем более, что, например, в США национальные интересы определяются как «такие по которым страна ни в коем случае не пойдет на компромисс, а при необходимости готова будет ради их обеспечения вступить в войну»²³. Бесперспективность использования данного метода в обеспечении национальной безопасности потребовала выработки других методов, в частности метода «общих интересов». Метод «общих интересов» предполагает совместную деятельность многих субъектов безопасности по реализации общих интересов. Изначально такими общими интересами были: глобальные экологические проблемы, нераспространение ядерного и другого оружия массового уничтожения, освоение космического пространства, ликвидация последствий природных катастроф и т.д. Сегодня в орбиту общих интересов все больше вовлекаются проблемы экономического, социального, военного, демографического, политического характера.

Следует отметить, что названные выше способы и методы, во-первых, не исчерпывают всю совокупность, а во-вторых, в настоящее время используются используются в комплексе, при этом в каждой конкретной ситуации имеют свои приоритеты.

В механизме обеспечения национальной безопасности, а именно как показатель эффективности деятельности субъектов, играют определенную роль **объекты безопасности**, основными из которых являются: 1) личность – защита ее жизни и здоровья, прав и свобод, достоинства и имущества имеет приоритетное значение; 2) общество – его материальные и духовные ценности, защита законности и порядка, формирование благоприятных условий для труда и быта людей, деятельности общественных организаций, выражающих их интересы, обеспечение равноправия социальных и этнических общностей, обуздание преступности, национального и религиозного экстремизма; 3) государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность, что предполагает отстаивание демократических основ власти, законности, решительное противодействие деструктивным силам, коррупции, бюрократизму, попытками узурпации власти и использование ее механизма в эгоистических планах групповых интересах²⁴.

²³ См.: Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире // Мировая экономика и международные отношения. 1992. № 2. С. 6.

²⁴ См.: О безопасности: Закон РФ. Ст. 1; Голубев В.И., Пусько В.С. Национальная безопасность: концептуальные основы, механизм обеспечения, слагаемые. М.: ВУ, 1996. С. 15.

Под **целями национальной безопасности** следует понимать те параметры состояния опасностей и угроз, которые обеспечивают реализацию национальных интересов. Такой механизм дает представления о сложности, многовариантности процесса обеспечения национальной безопасности современной России.

Таким образом, правильно понятые и обоснованные национальные интересы современной России являются важнейшим фактором обеспечения безопасности личности, общества, обеспечения стабильности и безопасности современного российского государства.

Значительная роль в обеспечении национальной безопасности современной России принадлежит совершенствованию национальной обороны. Стратегические цели совершенствования национальной обороны состоят в предотвращении глобальных и региональных войн и конфликтов, а также в осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны. Защита основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации являются важнейшей стратегической целью обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности. В этой связи основное содержание системы обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации.

Тема 4. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности России, в условиях чрезвычайных ситуаций

В современных условиях решение проблем обеспечения национальной безопасности, защиты общенациональных и общегосударственных интересов любой страны и всего мирового сообщества, всех сфер и институтов общественной жизнедеятельности какого бы то ни было государства, а также прав и свобод каждого отдельного человека неразрывно связано с их защитой от чрезвычайных ситуаций (ЧС) социально-политического, техногенного и природного характера. На сегодняшний день мировым сообществом, в том числе и Российской Федерацией, эта защита определена в качестве приоритетного направления государственной политики.

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС) является одной из важнейших составляющих национальных интересов России в области обеспечения безопасности личности, общества и государства. Сегодня государство обязано, с одной стороны, взвешенно оценивать реальность ЧС социально-политического, техногенного и природного харак-

тера, с другой - принимать адекватные меры по их устранению или смягчению их последствий.

4.1. Понятие чрезвычайной ситуации и особенности конституционно-правового регулирования режима чрезвычайного положения в Российской Федерации

В современной научной литературе и действующем законодательстве Российской Федерации чрезвычайная ситуация определяется как обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Зона чрезвычайной ситуации - это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Специализированные технические средства оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей - это специально созданные технические устройства, осуществляющие прием, обработку и передачу аудио- и (или) аудиовизуальных, а также иных сообщений об угрозе возникновения, о возникновении чрезвычайных ситуаций и правилах поведения населения.

Режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций - это определяемые в зависимости от обстановки, прогнозирования угрозы чрезвычайной ситуации и возникновения чрезвычайной ситуации порядок организации деятельности органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и основные мероприятия, проводимые указанными органами и силами в режиме повседневной деятельности, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Конституционно-правовую основу обеспечения национальной безопасности России, в условиях чрезвычайных ситуаций составляют Конституция Российской Федерации, Закон РФ «О чрезвычайном положении», а также законодательные акты, в основном регламентирующие деятельность отдельных органов государственного управления в условиях ЧП. Среди таких законов можно назвать: ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ», ФЗ «О безопасности», ФЗ «О гражданской обороне» и др.

Обеспечение национальной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций может достигаться путем введения чрезвычайного положения на территории всей Российской Федерации или в отдельных ее регионах.

Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Чрезвычайное положение представляет собой особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, вводимый в стране или отдельных её районах для защиты от внешней или внутренней угрозы, поддержания общественного порядка.

Режим чрезвычайного положения предполагает ограничение прав и свобод граждан, юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Чрезвычайное положение в соответствии со ст. 88 Конституции РФ вводится на территории всей страны или в отдельных ее местностях по распоряжению Президента с немедленным уведомлением Государственной Думы и Совета Федерации. При устранении обстоятельств послуживших основанием введения чрезвычайного положения Президент РФ отменяет режим чрезвычайного положения полностью или частично своим указом.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» был подписан Президентом РФ Владимиром Путиным 30 мая 2001 года и вступил в силу с момента его опубликования. Закон заменил одноимённый акт, принятый Верховным Советом РСФСР 17 мая 1991 года.

Закон «О чрезвычайном положении» вводит понятие целей и обстоятельств введения чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение вводится для «устранения обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации» (ст. 2).

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, представляющих «непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционного строя Российской Федерации». Такие основания подразделяются на две категории:

попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, вооружённый мятеж, региональные конфликты и т. п.

чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, стихийные бедствия и т. п. (ст. 3).

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ на всей территории Российской Федерации сроком не более 30 суток или в отдельных местностях сроком не более 60 суток с правом их продления новым указом Президента.

Указ Президента о введении чрезвычайного положения не требует предварительного согласования с руководством субъектов Федерации, однако он должен быть одобрен Советом Федерации «в возможно короткие сроки», в течение 72 часов с момента обнародования указа. Указ, не утверждённый Советом Федерации, автоматически утрачивает свою силу по истечении трёх суток с момента его обнародования.

Указ должен содержать «исчерпывающий перечень временных прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений».

При введении чрезвычайного положения на всей территории страны Совет Федерации и Государственная Дума продолжают свою работу в течение всего периода его действия, а при введении чрезвычайного положения на части территории Российской Федерации выборы и референдумы не проводятся до момента отмены чрезвычайного положения при автоматическом продлении срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Обеспечивают режим чрезвычайного положения в основном органы внутренних дел и уголовно-исправительной системы, федеральные органы безопасности и внутренние войска, однако в исключительных случаях допускается привлечение Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Закон предусматривает возможность введения «особого управления» территорией, на которой объявлен режим чрезвычайного положения, после соответствующего предупреждения, обращённого Президентом РФ к населению и должностным лицам органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на такой территории.

Все нормативно-правовые акты, принятые в целях обеспечения режима чрезвычайного положения и связанные с ограничением прав и свобод, утрачивают силу одновременно с прекращением действия чрезвычайного положения, без специального уведомления.

По действующему законодательству чрезвычайное положение вводится лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную уг-

розу безопасности граждан, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

К общим мерам, вводимым при объявлении чрезвычайного положения, относятся следующие ограничения:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в пункте «а» статьи 3 Закона «О чрезвычайном положении», в дополнение к перечисленным общим мерам и временным ограничениям могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

а) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности - временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств - за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

В случае введения чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. «б» ст.3 Закона «О чрезвычайном положении», в дополнение к перечисленным общим ограничениям могут применяться следующие меры:

а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация ука-

занных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими предписанных законом мер и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток. В исключительных случаях этот срок может быть продлен указом Президента РФ, с условием того, что не были достигнуты цели введения чрезвычайного положения.

Таким образом, режим чрезвычайного положения при наличии чрезвычайной ситуации (ЧС) вводится в установленном законом порядке компетентными государственными органами.

В соответствии с Законом «О чрезвычайном положении» оно может вводиться лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, представляют собой реальную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю страны, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

4.2. Правовые основы обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера

Законодательство Российской Федерации, определяя основания объявления чрезвычайного положения (ЧП) при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера, дает характеристику возможных обстоятельств, используя следующие критерии:

а) конкретные явления, возникновение которых создает опасность для жизни и здоровья граждан, нормальной деятельности государственных институтов;

б) обстоятельства, служащие основанием для объявления ЧП, должны представлять собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу. Здесь законодатель не связывает основания объявления ЧП с наступлением конкретных явлений или событий; применение чрезвычайных мер может быть вызвано и угрозой наступления реальной опасности - задачей ЧП будет как раз устранение такой угрозы;

в) сферы, в которых могут возникнуть чрезвычайные ситуации социально-политического характера - общественный порядок, межнациональные и межконфессиональные отношения.

г) степень кризисности чрезвычайной ситуации, которая должна быть таковой, чтобы органы государственной власти признали существующие у них в силу обычного законодательства возможности недостаточными и что для ее урегулирования необходимо применение чрезвычайных мер.

Основаниями введения чрезвычайного положения при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера могут быть условия или события, указанные в ст. 3 указанного Закона:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

До введения чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. «а» закона, Президент Российской Федерации или Председатель Государственной Думы в установленном порядке обязан обратиться к группам лиц, организациям, учреждениям, являющимся инициаторами или участниками действий, служащих основанием для введения чрезвычайного положения, с предупреждением и требованием прекратить противоправные действия в течение установленного в обращении срока.

В случае неподчинения упомянутых лиц, организаций, и учреждений обращенному к ним требованию и продолжения ими противоправных действий по истечении установленного срока может быть введено чрезвычайное положение.

В обстоятельствах, требующих неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение может быть введено немедленно без предупреждения.

Таким образом, регламентируется порядок введения чрезвычайного положения. Основаниями введения чрезвычайного положения являются обстоятельства, перечисленные в Законе.

В соответствии с действующим законодательством режим чрезвычайного положения при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера реализуется в реорганизации управляющей системы, перераспределении полномочий государственных органов, наделении их дополнительными правами и, соответственно, ограничении прав и свобод физических и юридических лиц, а также возложении на них дополнительных обязанностей.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить несколько организационных форм создания управляющих систем в условиях чрезвычайного положения социально-политического характера:

1) при введении чрезвычайного положения существующие органы сохраняются, но ставятся в прямое подчинение Президенту;

2) при введении чрезвычайного положения исполнительные органы сохраняются, но ставятся в прямое подчинение органу, назначенному Президентом;

3) для координации работ по ликвидации обстоятельств, вызвавших введение чрезвычайного положения, образуются специальные временные органы;

4) при ненадлежащем осуществлении органами государственной власти и управления своих функциональных обязанностей создаются специальные временные органы.

В первом случае органы управления не реорганизуются, а им придается большой авторитет за счет полномочий Президента, который осуществляет прямое руководство этими органами. К данной форме Президент обращается, когда орган исполнительной власти полностью лоялен и можно в короткий срок разрешить возникший конфликт, в частности, путем его силового подавления. Подобный путь разрешения парламентского кризиса был применен в нашей стране в октябре 1993 г.

При втором варианте в случае объявления чрезвычайного положения создается специальный орган управления, в подчинении которого находятся местные органы исполнительной власти. Обладая соответствующим аппаратом, такой орган может осуществлять руководящую деятельность в полном объеме - сюда входит правоохранительная, хозяйственно-восстановительная деятельность, ведение переговоров и т.п. При этом, являясь независимым от местных властей и свободным от предвзятости, он способен объективно оценивать обстановку и принимать оптимальные решения.

Относительно третьей организационной формы можно отметить, что при наделении специальных временных органов властными полномочиями они будут аналогичны органу управления, указанному во второй форме.

Если указанные полномочия не были данному органу делегированы, то он будет представлять собой просто координационный центр.

Наибольшую сложность вызывает на практике создание системы управления на территории действия режима чрезвычайного положения при бойкотировании или ненадлежащем осуществлении своих функций соответствующими властными органами на местах. В данном случае в соответствии со ст. 15 Закона «О чрезвычайном положении» полномочия местных представительных и исполнительных органов могут быть ограничены или приостановлены. В частности, в законе сказано, что Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения. В этой связи возникает необходимость создания принципиально новой системы управления с такими органами управления, как временная администрация и комендатуры.

Главой временной администрации, как правило, назначается заместитель Председателя Правительства России. Высший законодательный орган утверждает представленную кандидатуру либо отклоняет ее. Государственная Дума может также сформировать временную депутатскую комиссию для наблюдения за создавшимся положением и содействия урегулированию конфликта либо нейтрализации бедствия.

Глава временной администрации обладает широкими полномочиями. Он имеет право:

- подбирать и назначать кадры в рамках своей компетенции;
- издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения всеми, находящимися на территории района чрезвычайного положения;
- отстранять от должности нелояльных руководителей и представителей местной власти, если их деятельность идет вразрез с законом;
- отменять местные нормативные акты в случае, если они носят противоправный или подстрекательный характер;
- осуществлять руководство приданными силами и средствами;
- организовывать взаимодействие с соседними областями и др.

Временная администрация руководит комендатурами, образованными на подведомственной территории, а также координирует деятельность объединенных сил, находящихся в ее подчинении. Главой временной администрации утверждается Положение о комендатуре в районе чрезвычайного положения. Образованные на основании указанного акта комендатуры различных уровней подчиняются исключительно временной администрации.

Глава временной администрации определяет границы комендантских районов и участков, дислокацию их расположения, их штатную числен-

ность и персональный состав. Все приданные коменданту силы, состоящие из органов внутренних дел, войсковых частей, пограничников, подразделений МЧС и других представителей силовых структур, находятся в его оперативном подчинении.

Распоряжения комендантов всех уровней по вопросам, связанным с режимом чрезвычайного положения, обязательны для всех граждан, должностных лиц, органов местной власти, предприятий и организаций, расположенных на подведомственной территории, где введено чрезвычайное положение. Комендант издает приказы и распоряжения по вопросам поддержания режима чрезвычайного положения, координирует деятельность правоохранительных органов. В то же время на территории, где введено чрезвычайное положение, устанавливаются ограничения, направленные на изменение прав и свобод граждан, компетенцию организаций и учреждений.

Ограничение прав и свобод граждан зависит от содержания, способов реализации прав и свобод и характера корреспондирующих им обязанностей. Во-первых, это права и свободы, реализуемые при активном содействии государственных органов: право на труд, некоторые права на пользование достижениями культуры и т.д. Здесь механизм ограничения состоит в том, что обязанность государственных (муниципальных) органов в обычных условиях обеспечивать осуществление прав и свобод при чрезвычайных ситуациях «трансформируется» в их право прекратить начавшуюся по волеизъявлению граждан реализацию путем установления запретов, отказа создавать условия для нее.

Во-вторых, права и свободы, реализуемые гражданами собственными действиями: свобода научного, технического и художественного творчества, свобода слова, печати, собраний, право на объединение в общественные организации, право на личную неприкосновенность и т.д. Чрезвычайное законодательство предоставляет государственным органам полномочия прямого вмешательства в начавшийся процесс их осуществления либо непосредственно предстоящий: установить общий запрет на совершение активных действий, а если право осуществляется вопреки запрету, то вмешаться в процесс реализации и прекратить его.

В условиях чрезвычайного положения социально-политического характера также увеличивается интенсивность административно-правового регулирования. Это выражается в следующих юридических признаках:

1. Охват административно-правовым регулированием более широкого круга общественных отношений. При экстремальной ситуации возникает необходимость в регламентации тех общественных отношений, которые уже были урегулированы, однако в результате социального взрыва перестали поддаваться нормативно-организационному воздействию. Несмотря на то, что большинство этих отношений существует не в сфере государственного управления, их правовое регулирование в чрезвычайных условиях

осуществляется в форме административно-правовых предписаний, в частности, запретов и ограничений. Аппарату управления предоставляется право:

а) временно изымать у граждан, предприятий, учреждений, организаций огнестрельное и холодное оружие, боеприпасы, звукоусиливающие технические средства;

б) вносить изменения в планы работы предприятий и организаций, устанавливать особый режим их работы и т.д.

2. Усиление мер административно-правовой ответственности.

Этот признак выражен в:

а) закреплении в законодательстве новых составов административных проступков (например, нарушение комендантского часа, распространение провокационных слухов);

б) увеличении штрафных санкций за отдельные виды правонарушений;

в) установлении особых административно-процессуальных правил.

В административной юрисдикции вводится новая фигура - комендант района чрезвычайного положения. Чрезвычайный юрисдикционный режим устанавливает специальную подведомственность. До трех суток сокращается процессуальный срок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Основными задачами комендатуры, которая создается при введении на какой-либо территории чрезвычайного положения, являются:

- обеспечение в зоне своего действия общественного порядка и безопасности;

- защита прав и законных интересов граждан;

- борьба с преступностью и иными правонарушениями;

- изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, боевой техники и иных предметов и веществ, исключенных из гражданского оборота;

- доведение до сведения населения распоряжений временной администрации;

- организация контрольно-пропускного режима;

- осуществление проверок и досмотра граждан и транспортных средств;

- задержание нарушителей и лиц, подозреваемых в совершении преступлений;

- пресечение проведения запрещенных массовых акций;

- планирование и проведение специальных операций;

- проведение профилактической и разъяснительной работы;

- отстранение от должности руководителей предприятий и организаций, а также представителей исполнительной власти, отказывающихся вы-

полнять распоряжения временной администрации или нарушающих режим чрезвычайного положения;

- поддержание режима установленного комендантского часа;
- оказание помощи населению.

Важная роль по предотвращению, пресечению и ликвидации негативных последствий при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера, приводящих к резкой дестабилизации общественного порядка и безопасности в том или ином регионе страны, принадлежит силовым структурам и иным государственным и общественным организациям. Конкретные задачи, функции и полномочия по объему и характеру этих субъектов зависят от специфики и направленности их деятельности. Одни осуществляют аварийно-восстановительные и спасательные работы, другие связаны с организацией жизнеобеспечения, третьи обеспечивают охрану общественного порядка и безопасности в зоне чрезвычайного положения.

4.3. Правовое обеспечение национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера

В Российской Федерации правовую основу обеспечения национальной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций техногенного характера составляют положения Конституции РФ (1993 г.), согласно которым каждый гражданин имеет право на жизнь, труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями, а также вследствие незаконных действий (или бездействия) органов государственной власти или их должностных лиц. Скрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством.

В настоящее время деятельность по защите населения от ЧС различного характера, отнесенная к числу важнейших в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации, представляет собой систему (комплекс) взаимоувязанных по времени, месту и ресурсам общегосударственных политических, организационно-управленческих, социально-экономических и правовых мер, направленных на предупреждение и ликвидацию ЧС природного, техногенного и военного характера и осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, специально созданными органами управления и силами, предприятиями и учреждениями (независимо от организационно-правовых форм и вида собственности), общественными объединениями и

гражданами как заблаговременно, так и при угрозе или возникновении экстремальных ситуаций.

Причем эффективность этой защиты находится в прямой зависимости от состояния нормативно-правовой базы, регулирующей общественные правоотношения в данной сфере и обеспечивающей проведение единой государственной политики и реализацию полномочий органами власти и управления всех уровней, хозяйствующими субъектами (независимо от организационно-правовой формы и вида собственности), общественными объединениями и гражданами в различных условиях чрезвычайной обстановки; создание общественно-политических, организационных, экономических, социальных и правовых условий, при которых не может быть принята ни одна программа развития и размещения производительных сил, не могут быть начаты ни один эксперимент или строительство какого бы то ни было объекта, если это влечет снижение уровня безопасности и степени защищенности людей, какими бы намерениями и обстоятельствами они ни диктовались, т.е. предупреждение ЧС различного характера и повышение устойчивого функционирования объектов социально-экономического назначения и всей инфраструктуры; оперативное реагирование и эффективное управление при возникновении ЧС различного характера, своевременное восстановление безопасности и нормальных условий жизнедеятельности населения и функционирования производственно-экономических систем в зоне бедствия.

Данные принципы подлежат обязательному и неукоснительному исполнению государством и всеми его институтами власти и органами управления, обществом и народом (гражданами).

При этом следует особо отметить, что главенствующая роль в обеспечении безопасности и эффективной защиты населения, объектов экономики и в целом национального достояния страны от ЧС природного, техногенного и военного характера принадлежит государству, формирующему и устанавливающему в данной сфере соответствующие нормы, стандарты, критерии, правила, требования и предписания, которые в свою очередь являются основой функциональных процедур государственного регулирования предупреждения ЧС, а также организации и осуществления мероприятий по их ликвидации.

В последние годы в Российской Федерации, исходя из того, что потребность государства, общества и народа (гражданина) в эффективном правовом механизме предупреждения ЧС и ликвидации их негативных последствий имеет долгосрочную актуальность и представляет значимый аспект проблемы обеспечения национальной безопасности, идут достаточно активные процессы по принятию соответствующих решений в данной сфере. На основе требований Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О безопасности» и норм международного права формируется новое законодательство о защите населения от ЧС или, по определению

Б.Н. Топорнина, создается «право чрезвычайных ситуаций», отвечающее прогнозируемому многообразию событий и возможных негативных последствий, имеющих место в результате возникновения аварий в техногенной сфере, стихийных и иных бедствий, независимо от времени их наступления, обеспечивающее создание условий для адекватного реагирования на них и оказания помощи физическим и юридическим лицам, пострадавшим от воздействия их поражающих факторов.

На сегодняшний день основу такого законодательства составляют Федеральные законы: «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О государственном материальном резерве», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», а также целый ряд Указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации, положения которых раскрывают тесную связь с нормами различных отраслей права. Данные нормативно-правовые акты позволили существенно повысить эффективность защиты населения от ЧС различного характера, в особенности ее реагирующей компоненты, перевести ее управление с ведомственного на правительственный уровень. Выполнение задач в данной сфере перестало быть прерогативой одного федерального министерства. Постепенно внимание стало акцентироваться на том, что организация этой защиты и вся полнота ответственности за выполнение возложенных задач лежит на органах исполнительной власти всех уровней, руководителях предприятий и учреждений.

Основу законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от ЧС, гражданской обороны, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах составляют федеральные законы от 21.12.94 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 21.12.94 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 14.07.95 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и от 12.02.98 № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет основные цели и принципы защиты населения и территорий от ЧС, разграничение полномочий в области защиты населения и территорий от ЧС между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями. Федеральный закон закрепляет полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от ЧС, а также систему государственного управления в области защиты населения и территорий от ЧС, обязанности федеральных органов исполнительной власти, организаций и граждан в указанной области, устанавли-

вает порядок финансового и материального обеспечения соответствующих мероприятий, содержит целый ряд других положений, направленных на повышение эффективности системы защиты населения и территорий. Особое внимание уделено таким важным вопросам, как подготовка населения к действиям в ЧС и пропаганда знаний в области защиты от ЧС.

Федеральный закон «О пожарной безопасности» устанавливает общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, закрепляет основные понятия, такие как пожарная безопасность, требования пожарной безопасности, нарушение требований пожарной безопасности, пожарная охрана, государственный пожарный надзор и др. Определяется система обеспечения пожарной безопасности и ее основные функции, виды и основные задачи пожарной охраны, личный состав Государственной противопожарной службы, гарантии правовой и социальной защиты личного состава Государственной противопожарной службы, страховые гарантии сотрудникам и работникам Государственной противопожарной службы, финансовое и материально-техническое обеспечение служб пожарной безопасности, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области пожарной безопасности, права, обязанности и ответственность граждан и организаций в области пожарной безопасности.

Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», будучи базовым, содержит основы (начала) всех иных нормативных правовых актов в области спасательного дела, определяет направления государственной политики в области правовой и социальной защиты спасателей, а также общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и их виды на территории Российской Федерации.

Федеральный закон «О гражданской обороне» закрепляет понятие гражданской обороны как системы мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера, задачи в области гражданской обороны, принципы организации и ведения гражданской обороны. Определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области гражданской обороны, в том числе Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а также полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, права и обязанности граждан Российской Федерации в области гражданской обороны, руководство гражданской обороной, органы, осуществляющие управление гражданской обороной,

силы гражданской обороны, основы деятельности войск гражданской обороны и финансирования мероприятий по гражданской обороне.

Помимо указанных, вопросы безопасности населения и территорий регулируются и другими законодательными актами, среди которых законы «О безопасности», «О чрезвычайном положении», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Особенности управления в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера предусмотрены федеральным законом от 21 декабря 1994 года «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В этом законе под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сформирована единая государственная система, объединяющая органы исполнительной власти и местного самоуправления, а также организации, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В законе конкретизированы полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Основная их направленность - предупреждение таких ситуаций.

Непосредственное государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возложено на федеральные органы исполнительной власти. Обязанности этих органов по предупреждению чрезвычайных ситуаций являются органической частью их компетенции, осуществляемых в обычных условиях. По отношению к подведомственным организациям они разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях; утверждают отраслевые нормы и правила безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правила защиты работников организаций от чрезвычайных ситуаций и т.д.

В чрезвычайных ситуациях проводят аварийно-спасательные и иные неотложные работы.

Специальным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и координацию федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является Министерство Российской Федерации по

делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий (стихийных бедствий) - МЧС России. Оно образует подведомственные ему территориальные органы соответствующего профиля.

Закон определяет также права и обязанности предприятий, учреждений и

организаций, а также граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Особенности управления вызываются именно чрезвычайными ситуациями и необходимостью их ликвидации.

Так, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренном федеральным законом, может ввести на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение. Он может принимать решение о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженные силы Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

МЧС России в этих условиях осуществляет разнообразные задачи и функции, в том числе руководство работами по ликвидации крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций; координацию деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф; контроль за осуществлением мероприятий в этой области; организует формирование и доставку гуманитарной помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, полномочия органов государственной власти, в том числе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, подведомственных ему региональных органов, можно подразделить на две группы:

а) те, которые осуществляются в нормальных условиях и направлены на

предупреждение чрезвычайных ситуаций;

б) те, которые реализуются в чрезвычайных ситуациях и при ликвидации их последствий. Взятые в своем комплексе, они ориентированы на выполнение важнейшей государственной задачи по защите интересов граждан и общества.

Исходя из этого можно сказать, что без решения задач по предупреждению ЧС природного, техногенного и военного характера и ликвидации негативных последствий (в том числе отдаленных) от их поражающих факторов практически невозможно обеспечить конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, реализовать курс ее устойчивого развития и на этой основе достичь основных национальных целей: социально-экономического и научно-технического про-

гресса; повышения уровня жизни народа; сохранения и приумножения национального достояния и национальных ценностей; защиты национальных интересов страны во всех сферах и усиления ее позиций на международной арене.

4.4. Организация деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по обеспечению режима чрезвычайного положения

Органы внутренних дел и внутренние войска РФ являются одними из главных субъектов обеспечения режима чрезвычайного положения. Административная деятельность органов внутренних дел в рассматриваемых условиях условно подразделяется на правовую и организационную формы — т.е. порождающую юридические последствия во внешней деятельности рассматриваемого субъекта и не влекущую таковых.

Деятельность в рамках первой формы является наиболее важной, так как при этом устанавливаются, изменяются или отменяются правовые нормы, направленные на исполнение законов, осуществляется издание совместных с другими государственными органами актов, а в случаях, когда органам внутренних дел делегируются соответствующие полномочия, они выступают в качестве первичного регулятора общественных отношений.

Другая правовая форма деятельности органов внутренних дел связана с правоприменением и характеризуется изданием индивидуальных актов управления. Значительная их часть при чрезвычайных происшествиях связана с обеспечением запретительных мер, направленных на поддержание установленного правового режима, а также с привлечением к административной ответственности за их нарушение.

Методами обеспечения органами внутренних дел правового режима чрезвычайного положения являются: осуществление общего и специального административного надзора, который выражается в систематическом наблюдении и проверке выполнения гражданами и должностными лицами соответствующих правовых установлений; проверка сообщений жалоб и заявлений о нарушениях установленного режима, применение к правонарушителям принудительных мер и привлечение виновных к ответственности в строгом соответствии с законодательством.

К организационной деятельности органов внутренних дел в условиях режима чрезвычайного положения относятся действия, направленные на внутреннее обеспечение, создание необходимой инфраструктуры, организацию подготовки к выполнению поставленных задач и достижению основных целей.

Это информационное обеспечение внутриуправленческой деятельности, анализ информации, включая оперативные и статистические данные о складывающейся обстановке, использовании сил и средств, реакции населения на принятие тех или иных мер, его настроении и намерениях, накоп-

лении и обобщении опыта; издание внутриведомственных приказов и распоряжений, оказание организационной и методической помощи общественным формированиям, которым делегированы отдельные функции по охране общественного порядка; планирование.

Оперативное планирование имеет важное значение для успешного выполнения поставленных задач. В МВД, ГУВД, УВД, УВДТ и горрайлиноорганах внутренних дел с целью готовности личного состава к действиям в чрезвычайных ситуациях, которые можно прогнозировать заблаговременно, разрабатываются специальные планы, в том числе и на случай введения чрезвычайного положения.

В подобных планах предусматривается:

- характеристика возможной обстановки на обслуживаемой территории в период возникновения различных стихийных бедствий и социальных конфликтов;

- перечень и последовательность неотложных действий дежурного и начальника органа внутренних дел при получении команды о введении чрезвычайного положения;

- расчет привлекаемых сил и средств и порядок их сбора по тревоге;

- указание конкретных мест (горячих точек), где необходимо сосредоточить и развернуть силы в виде конкретных нарядов;

- меры по эвакуации и спасению людей, оказанию помощи населению;

- порядок оцепления опасных зон, развертывания заградительных постов и заслонов, организация контрольно-пропускных пунктов для обеспечения установленного пропускного режима, обеспечения безопасности дорожного движения;

- эвакуация из опасных зон задержанных и арестованных, а в отдельных случаях - оружия, спецтехники и документации в безопасные места;

- организация взаимодействия на всех уровнях;

- оказание помощи в организации спасательно-восстановительных работ;

- организация связи, материально-техническое, хозяйственное, медицинское, продовольственное и иное обеспечение.

В целях поддержания необходимой боеготовности органов внутренних дел к действиям в особых условиях, в частности, при объявлении чрезвычайного положения, в подразделениях осуществляется обучение личного состава в системе служебной подготовки и периодически проводятся командно-штабные учения.

В условиях чрезвычайного положения на органы внутренних дел, кроме перечисленных задач по обеспечению введенного правового режима, возлагаются функции по охране жизненно важных объектов. Повышенное внимание уделяется разработке специальных планов и проведению необходимой работы по защите объектов органов внутренних дел, иных

государственных органов, объектов системы жизнеобеспечения (водопровод, гидроузлы, дамбы, электростанции, газопроводы и т.п.).

В условиях режима чрезвычайного положения устанавливается повышенная административная ответственность (увеличивается размер штрафа, срок административного ареста). Сокращаются сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях. Возрастает число должностных лиц, имеющих право привлекать виновных к административной ответственности и т.д.

Важное значение в условиях чрезвычайного положения имеет организация деятельности внутренних войск МВД РФ.

Согласно закону Внутренние войска МВД входят в систему Министерства внутренних дел РФ и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

Деятельность внутренних войск основывается на Конституции РФ, Законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел», федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти.

В целях исполнения закона на внутренние войска возлагаются следующие задачи:

- участие совместно с органами внутренних дел РФ в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- охрана важных государственных объектов и специальных грузов;
- участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- оказание содействия пограничным войскам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы РФ

Во внутренние войска входят следующие соединения и части:

- органы управления внутренними войсками;
- соединения и воинские части оперативного назначения;
- специальные моторизованные соединения и воинские части;
- соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов;
- авиационные воинские части;
- морские воинские части;
- разведывательные воинские части (подразделения);
- воинские части (подразделения) специального назначения.

Президент РФ лично принимает решение о привлечении внутренних войск для участия совместно с органами внутренних дел в обеспечении режима чрезвычайного положения.

Правительство РФ устанавливает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, государственным и муниципальным предприятиям,

учреждениям и организациям задания по подготовке и передаче во внутренние войска транспортных средств, средств связи и иных материально-технических средств в связи с введением режимов чрезвычайного положения, а также устанавливает другие мобилизационные задания.

В целях выполнения задач в условиях режима чрезвычайного положения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других чрезвычайных обстоятельств Министерство обороны РФ, Министерство связи РФ, Министерство транспорта РФ, другие федеральные органы исполнительной власти предоставляют бесплатно линии, каналы и средства связи для управления соединениями и воинскими частями (подразделениями) внутренних войск.

На соединения и воинские части оперативного назначения внутренних войск возлагаются следующие задачи по обеспечению режима чрезвычайного положения:

- участие совместно с органами внутренних дел в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечении в указанных районах вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, в изъятии оружия у населения, в проведении мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления - в их ликвидации;

- участие совместно с органами внутренних дел в принятии мер по усилению охраны общественного порядка и общественной безопасности в районах, примыкающих к районам чрезвычайного положения или районам вооруженных конфликтов;

- участие в пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях;

- участие совместно с органами внутренних дел в принятии неотложных мер по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, обеспечению охраны общественного порядка при чрезвычайных ситуациях и других чрезвычайных обстоятельствах, а также в обеспечении режима чрезвычайного положения;

- участие совместно с органами внутренних дел в обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

При несении боевой службы по обеспечению режима чрезвычайного положения, вводимого Президентом Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, которые предусмотрены федеральным конституционным законом, военнослужащим внутренних войск предоставляются следующие дополнительные права:

- а) входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности (за исключением дипломатических представительств

иностранных государств в РФ), и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление либо произошел несчастный случай.

Обо всех случаях проникновения в жилище против воли проживающих в нем граждан командование воинской части внутренних войск уведомляет прокурора в течение 24 часов с момента проникновения;

б) временно запрещать или ограничивать движение транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, осуществлять их досмотр в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан;

в) использовать транспортные средства предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических, консульских и иных представительств иностранных государств в РФ, международных организаций, а также транспортных средств специального назначения), транспортные средства общественных объединений или граждан для проезда к месту чрезвычайных ситуаций и других чрезвычайных обстоятельств, доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, преследования лиц, совершивших преступление, и доставления их в полицию;

г) не допускать граждан в целях защиты их жизни, здоровья и имущества на отдельные участки местности и объекты; обязывать их остаться на указанных участках местности и объектах или покинуть их;

д) пользоваться беспрепятственно в служебных целях линиями, каналами и средствами связи, принадлежащими предприятиям, учреждениям, организациям независимо от форм собственности (за исключением дипломатических представительств иностранных государств в РФ) и общественным объединениям;

е) получать безвозмездно от предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности информацию, необходимую для исполнения военными внутренними войсками служебных обязанностей, за исключением случаев, когда законом установлен иной порядок получения соответствующей информации;

ж) осуществлять при необходимости проверку у граждан документов, а в исключительных случаях при имеющихся данных о наличии у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств производить личный досмотр граждан, досмотр их вещей, жилых и иных помещений, транспортных средств;

з) задерживать граждан, нарушивших режим комендантского часа, до его окончания, а лиц, не имеющих при себе документов, удостоверяющих их личность, кроме того, до установления личности, но не более чем на срок, установленный соответствующим федеральным конституционным законом.

В целях выполнения задач возложенных на внутренние войска военнослужащие внутренних войск могут применять оружие, боевую и специальную технику. Порядок и случаи, в которых возможно применения данных средств, регламентируется федеральным законом.

Срок привлечения личного состава соединений и воинских частей (подразделений) внутренних войск к выполнению возложенных на них задач по обеспечению режима чрезвычайного положения не должен превышать три месяца.

Таким образом, органы внутренних дел и внутренние войска Российской Федерации является центральным звеном обеспечения национальной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций социально-политического, природного и техногенного характера. Их эффективная деятельность позволяет обеспечить надежную защиту личности, общества, и государства от преступных посягательств, в том числе и в условиях режима чрезвычайного положения.

Таким образом, конституционно-правовую основу обеспечения национальной безопасности России, в условиях чрезвычайных ситуаций составляют Конституция Российской Федерации, Закон РФ «О чрезвычайном положении», а также законодательные акты регламентирующие деятельность отдельных органов государственного управления в условиях введения режима чрезвычайного положения.

В общем случае чрезвычайные режимы - это специальные правовые режимы деятельности органов государственной власти и управления, допускающие ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально-объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами.

Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус субъектов этой территории, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, устанавливают меры, которые используются для урегулирования ситуации. Выбор того или иного чрезвычайного режима зависит от остроты сложившегося положения, уровня кризисной ситуации.

При этом учитывается степень интенсивности воздействия угрозы на безопасность, временной аспект протекания, масштабность, комплексность угрожающей опасности, ее влияние на различные сферы общественной жизни, разнопорядковость последствий чрезвычайной ситуации, их цепной характер.

Тема 5. Правовое регулирование социальной, экономической, информационной, экологической безопасности и проблемы их обеспечения в Российской Федерации

Национальная безопасность в течение длительного промежутка времени имела исключительно внешнюю ориентацию — защита независимости государства от внешнего вмешательства. Современный этап развития человечества вывел понимание национальной безопасности на принципиально иной уровень. Уровень национальной безопасности все больше зависит не от конкретной военной мощи страны, а от таких факторов, как уровень развития национальной экономики, качество жизни населения, степень развитости социальной инфраструктуры, размеров национального богатства. Современные угрозы национальной безопасности сместились в сторону терроризма, межкультурных конфликтов, нарушения экологии, спада национальной экономики.

В этой связи сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе, обеспечение социальной, экономической, информационной, экологической безопасности современной России рассматривается как важнейшая стратегическая цель обеспечения национальной безопасности, достижение которой позволяет поддерживать нормальное функционирование всего государства, сохранять его суверенитет и территориальную целостность.

5.1. Понятие и организационно-правовое обеспечение политической, социальной и экономической безопасности в современной России

Общество и государство тесно связаны между собой. При этом главным связующим звеном между ними является личность. Защита ее жизни и здоровья, прав и свобод, достоинства и имущества имеет первостепенное значение. Безопасность личности состоит в реальном обеспечении конституционных прав и свобод; повышении качества и уровня жизни; физическом, духовном и интеллектуальном развитии. В условиях современной России особую роль приобретает обеспечение политической, социальной и экономической безопасности.

В научной и учебной литературе политическая безопасность трактуется как такое состояние политической системы, которое гарантирует права и свободы граждан, социальных групп, обеспечивает баланс их интересов, стабильность и целостность государства, его благоприятное международное положение.

Неотъемлемым признаком политической безопасности государства является суверенитет. Это понятие определяется как возможность ведения государством независимой внешней и внутренней политики. Другими словами суверенитет - это верховенство государственной власти внутри стра-

ны, означающее подчинение ему всех лиц и организаций в пределах государственной территории, и независимость в международных отношениях.

Политическая безопасность есть состояние защищенности политической системы и политических отношений, обеспечивающих интересы личности, общества и государства, от внутренних и внешних угроз.

С политической безопасностью тесно связана социальная безопасность, которую можно определить как такое состояние развития личности, различных групп населения, общества и государства, при котором они сохраняют удовлетворенность своим социальным статусом, а отношения внутри них и между ними не носят конфронтационный характер.

Специфика этого вида безопасности заключается в том, что социальная безопасность служит условием обеспечения многих других видов безопасности и в то же время обеспечивается на их основе.

Социальная безопасность современной Российской Федерации - состояние защищенности ее национальных интересов в социальной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства. Основу политической и социальной безопасности составляет экономическая безопасность.

Экономическая безопасность - состояние жизнедеятельности личности, социальной группы и общества в целом, при котором гарантируется защита их материальных интересов, гармоничное, социально ориентированное развитие экономики, обеспечивается способность государства определять без вмешательства извне пути и формы своего экономического развития.

Национальная экономическая безопасность - это защищенность экономики страны от внутренних и внешних неблагоприятных факторов, которые нарушают нормальное функционирование экономики, подрывают достигнутый уровень жизни населения. Это режим функционирования национальной экономики, который позволяет поддерживать приемлемые условия жизнедеятельности населения — качество, уровень жизни и обеспечение экономическими ресурсами в том объеме, который необходим для обеспечения устойчивых темпов экономического роста.

Закон Российской Федерации «О безопасности» определяет экономическую безопасность России как защиту жизненно важных интересов всех жителей страны, российского общества в целом и государства в экономической сфере от внутренних и внешних угроз.

Угрозы экономической безопасности - такие явления и процессы, которые отрицательно влияют на экономическое состояние страны, ограничивают экономические интересы личности, общества, государства, создают опасность национальным ценностям и национальному образу жизни.

Угрозы экономической безопасности подразделяются на внутренние и внешние.

К **внутренним угрозам экономической безопасности** России можно отнести:

Усиление имущественного расслоения общества. По данным Минэкономразвития РФ, уровень доходов наиболее обеспеченных россиян в 15 раз превышает уровень доходов наименее обеспеченных граждан.

Криминализацию экономики и общества. Оценки масштабов российской теневой экономики варьируются обычно в интервале 20-40% ВВП. Разрушение научно-технического потенциала страны. По абсолютным затратам на науку Россия сегодня примерно в 5 раз уступает Германии, в 7 раз - Японии и в 17,5 - 100 раз - США.

К наиболее существенным **внешним угрозам экономической безопасности** России можно отнести:

«Утечка умов за границу». К сожалению, именно Россия является сейчас основным поставщиком высококвалифицированных специалистов за рубеж. И речь в данном случае идет о потере того слоя населения, который смог бы обеспечить России достойное место в мировом сообществе XXI века.

Бегство капитала за рубеж. Понятие «бегство капитала» означает нелегальный вывоз капитала за границу.

Нарастание импортной зависимости по продовольствию и потребительским товарам. Сегодня 80% российского рынка лекарств и более 40% продовольственного рынка России приходится на импорт.

Национальная экономическая безопасность основана на таких основных принципах, как:

- **независимость национальной экономики.** По причине все большего вовлечения национальных экономик в мировую этот принцип может быть выполнен только относительно — необходимо достижение состояния относительной независимости национальной экономики. Задача государства заключается в том, чтобы сформировать такой уровень развития национальной экономики, который позволяет ей занять конкурентные и равные позиции в мировом хозяйстве;

- **стабильность национальной экономики.** Государство должно создать устойчивый рост национальной экономики, исключая социальные потрясения, усиление роли криминальных структур и создающий режим безопасности для каждого гражданина;

- **устойчивые темпы роста национальной экономики.** В современных условиях только постоянный и устойчивый рост может обеспечить приемлемый уровень экономической безопасности, включающий совершенствование производства, профессионализма каждого человека.

Экономическая безопасность основана на независимости, стабильности и росте национальной экономики, что является обязательным условием нормального ее функционирования.

«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» утвержденная главой государства 12 мая 2009 года Указом № 537 является нормативно-правовым актом, закрепляющим основные положения национальной безопасности, в том числе и экономической.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации подчеркивает, что в сфере экономики угрозы национальной безопасности Российской Федерации имеют комплексный характер и обусловлены, прежде всего, существенным сокращением внутреннего валового продукта, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, стагнацией аграрного сектора, разбалансированием банковской системы, ростом внешнего и внутреннего государственного долга, тенденцией к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках - продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости.

Ослабление научно-технического и технологического потенциала страны, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за рубеж специалистов и интеллектуальной собственности угрожают России утратой передовых позиций в мире, деградацией наукоемких производств, усилением внешней технологической зависимости и подрывом обороноспособности России.

Негативные процессы в экономике лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов Российской Федерации. Это ведет к усилению политической нестабильности, ослаблению единого экономического пространства России и его важнейших составляющих - производственно-технологических и транспортных связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

Экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей способствуют усилению напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу Российской Федерации. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» провозглашает обеспечение национальной безопасности и защиту интересов России в экономической сфере приоритетными направлениями политики государства.

Важнейшими задачами во внешнеэкономической деятельности современной России являются:

создание благоприятных условий для международной интеграции российской экономики; расширение рынков сбыта российской продукции; формирование единого экономического пространства с государствами - участниками Содружества Независимых Государств. В условиях либерализации внешней торговли России и обострения конкуренции на мировом рынке товаров и услуг необходимо усилить защиту интересов отечественных товаропроизводителей.

Важнейшее значение приобретает проведение сбалансированной кредитно-финансовой политики, нацеленной на поэтапное сокращение зависимости России от внешних кредитных заимствований и укрепление ее позиций в международных финансово-экономических организациях. Необходимо усилить роль государства в регулировании деятельности иностранных банковских, страховых и инвестиционных компаний, ввести определенные и обоснованные ограничения на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям месторождений стратегических природных ресурсов, телекоммуникаций, транспортных и товаропроводящих сетей. Эффективные меры должны быть приняты в сфере валютного регулирования и контроля в целях создания условий для прекращения расчетов в иностранной валюте на внутреннем рынке и предотвращения бесконтрольного вывоза капитала.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации во внутриэкономической деятельности государства являются:

- правовое обеспечение реформ и создание эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации;
- усиление государственного регулирования в экономике;
- принятие необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса, сохранению и развитию научно-технического, технологического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при снижении вероятности техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности отечественной промышленной продукции, подъему благосостояния народа.

Переход к высокоэффективной и социально ориентированной рыночной экономике должен осуществляться путем постепенного формирования оптимальных механизмов организации производства и распределения товаров и услуг в целях максимально возможного роста благосостояния общества и каждого гражданина.

На первый план выдвигаются задачи, связанные с устранением деформаций в структуре российской экономики, с обеспечением опережающего роста производства наукоемкой продукции и продукции высокой степени переработки, с поддержкой отраслей, составляющих основу расширенного воспроизводства, с обеспечением занятости населения.

Существенное значение имеют усиление государственной поддержки инвестиционной и инновационной активности, принятие мер по созданию устойчивой банковской системы, отвечающей интересам реальной экономики, облегчение доступа предприятий к долгосрочным кредитам на финансирование капитальных вложений, оказание реальной государственной поддержки целевых программ структурной перестройки промышленности.

Решение указанных задач предполагает концентрацию финансовых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и

техники, оказание поддержки ведущим научным школам, ускоренное формирование научно-технического задела и национальной технологической базы, привлечение частного капитала, в том числе путем создания фондов и использования грантов, реализацию программ развития территорий, обладающих высоким научно-техническим потенциалом, создание при поддержке государства инфраструктуры, обеспечивающей коммерциализацию результатов научно-исследовательских разработок с одновременной защитой интеллектуальной собственности внутри страны и за рубежом, развитие общедоступной сети научно-технической и коммерческой информации.

Государство должно содействовать созданию равных условий для развития и увеличения конкурентоспособности предприятий независимо от формы собственности, в том числе становлению и развитию частного предпринимательства во всех сферах, где это способствует росту общественного благосостояния, прогрессу науки и образования, духовному и нравственному развитию общества, защите прав потребителей.

В кратчайшие сроки должны быть разработаны механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития особо кризисных регионов и районов Крайнего Севера, а также тарифная политика, обеспечивающая единство экономического пространства страны.

Приоритет экономических факторов в социальной сфере принципиально важен для укрепления государства, для реального государственного обеспечения социальных гарантий, для развития механизмов коллективной ответственности и демократического принятия решений, социального партнерства. При этом важно проведение социально справедливой и экономически эффективной политики в области распределения доходов.

Организация работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации конкретных мер, направленных на предотвращение и преодоление угроз национальным интересам России в области экономики, также требует дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в указанной области и обеспечения строгого его соблюдения всеми хозяйствующими субъектами.

Для противодействия угрозам экономической безопасности Российской Федерации силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества нацелены на поддержку государственной социально-экономической политики, направленной на решение следующих задач:

- прогнозирование появления внутренних и внешних угроз;
- разработка и реализация необходимых мероприятий по снижению степени влияния внутренних и внешних угроз;
- защита суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;

- разработка и реализация экономической политики, направленной на активизацию экономического роста;
- создание условий научной и технологической независимости;
- обеспечение безопасности человека и гражданина, его прав и свобод;
- повышение эффективности государственного аппарата;
- поддержание баланса межнациональных отношений;
- создание условий соблюдения законодательства;
- формирование взаимовыгодных отношений с другими государствами;
- содержание военного потенциала страны;
- улучшение экологической обстановки;
- интеграция национальной экономики в мировое хозяйство;
- формирование единого экономического пространства со странами СНГ;
- защита на мировых рынках интересов отечественных производителей;
- формирование режима финансово-кредитной независимости России;
- усиление государственного регулирования иностранных компаний, ведущих хозяйственную деятельность на территории страны;
- формирование эффективного правового поля деятельности хозяйствующих субъектов;
- вывод национальной экономики из кризиса.

Таким образом, обеспечение национальной безопасности современной России в экономической сфере рассматривается в качестве приоритетного направления политики государства, так как без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как во внутригосударственном, так и в международном плане. Экономическая безопасность страны выступает гарантией независимости страны. Реализация важнейших национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономики. В связи с этим экономическая безопасность государства справедливо рассматривается как неотъемлемая составная часть национальной безопасности, ее фундамент, материальная основа.

5.2. Информационная безопасность и особенности ее правового обеспечения в Российской Федерации

Характерной чертой современного общества является его информатизация – активная разработка и внедрение во все сферы человеческой деятельности информационных технологий и средств. Информация и информационные ресурсы становятся одним из решающих факторов развития личности, общества и государства.

Широкие возможности компьютеров и информационных технологий позволяют автоматизировать процессы мониторинга и управления государственными, экономическими, социальными, оборонными и другими объектами и системами, получать, накапливать, обрабатывать и передавать информацию об этих процессах практически с любой требуемой скоростью, в любом количестве.

Все это дает основание утверждать, что информатизация играет сегодня решающую позитивную роль в развитии человечества, что информационное общество объективно неизбежно. Но история учит нас тому, что многие достижения научно-технической мысли использовались не только во благо людей. Сегодня у определенных субъектов (коалиций, государств, организаций, личностей) возникает стремление единолично обладать информационными ресурсами, средствами и технологиями и использовать их для удовлетворения своих интересов и противодействия интересам вероятных конкурентов в экономическом, коммерческом и даже военном противоборстве. Информация и информационные технологии при этом начинают выступать в качестве объектов угроз, что порождает проблему информационной безопасности.

В современной литературе информационная опасность определяется двояко:

- как состояние окружающей среды или объекта, в котором существует возможность причинить им существенный ущерб или вред путем оказания воздействия на информационную сферу объекта;

- как свойство объекта, характеризующееся способностью наносить существенный ущерб другому объекту путем оказания воздействия на его информационную сферу.

В соответствии с этим информационная безопасность – это: состояние объекта, когда ему путем воздействия на его информационную сферу не может быть нанесен существенный ущерб или вред;

- свойство объекта, характеризующее его способность не наносить существенного ущерба какому-либо объекту путем оказания воздействия на информационную сферу этого объекта.

Информационная угроза – угроза объекту путем оказания воздействия на его информационную сферу:

- намерение нанести (причинить) объекту существенный ущерб путем оказания воздействия на его информационную сферу;

- информационная опасность, реализация которой становится весьма вероятной;

- фактор или совокупность факторов, создающих информационную опасность объекту; такими факторами могут быть действия, поведение объектов, природные явления и т. д.

Все вышесказанное позволяет сформулировать понятие **информационной безопасности Российской Федерации** как такое состояние страны,

в котором гражданам, объединениям и общественным группам граждан, обществу и государству не может быть нанесен существенный ущерб путем оказания воздействия на ее информационную сферу.

Основными объектами информационной безопасности являются личность (ее права и свободы), общество (его материальные и духовные ценности) и государство (его конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность, экономика, военное дело и т. д.).

Информационная безопасность личности – это состояние человека, в котором его личности не может быть нанесен существенный ущерб путем оказания воздействия на окружающее информационное пространство.

Информационная безопасность общества – это состояние общества, в котором ему не может быть нанесен существенный ущерб путем воздействия на его информационную сферу. В ее основе – безопасность индивидуального, группового и массового сознания граждан при наличии информационных угроз, к которым в первую очередь следует отнести информационно-психологическое воздействие. Действие этих угроз может вызывать психоэмоциональную и социально-психологическую напряженность, искажение нравственных критериев и норм, морально-политическую дезориентацию и, как следствие, неадекватное поведение отдельных лиц, групп и масс людей. В результате таких воздействий возможны глубокие трансформации индивидуального, группового и массового сознания, негативные изменения морально-политического и социально-психологического климата в обществе.

Информационная безопасность государства – это состояние государства, в котором ему не может быть нанесен существенный ущерб путем оказания воздействия на его информационную сферу. Обеспечение информационной безопасности государства неразрывно связано с обеспечением национальной безопасности.

В современном обществе информационная безопасность является системообразующим фактором практически всех сфер его жизни. Она оказывает определенное влияние на состояние экономической, оборонной, социальной, политической и других составляющих национальной безопасности. В то же время информационная безопасность сама выступает составной частью национальной безопасности, значение которой с каждым годом неуклонно растет.

Особая роль информационной безопасности объясняется теми глобальными процессами, которые характерны сегодня для социально-экономического развития мира. Поэтому можно уверенно утверждать, что информационная безопасность может рассматриваться как важнейший компонент национальной безопасности, «пронизывающий» все остальные виды безопасности.

Следует отметить, что, хотя порождаемые информатизацией проблемы информационной безопасности являются глобальными, для России они

приобретают особую значимость в связи с ее геополитическим и экономическим положением.

В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 9 сентября 2000 года, угрозы информационной безопасности страны по их общей направленности подразделяются на угрозы:

- конституционным правам и свободам человека и гражданина в области информационной деятельности;
- духовной жизни общества;
- информационной инфраструктуре;
- информационным ресурсам.

Угрозами конституционным правам и свободам человека и гражданина в области информационной безопасности могут являться:

- принятие органами государственной власти нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы граждан в области информационной деятельности;
- создание монополий на формирование, получение и распространение информации в Российской Федерации, в том числе с использованием телекоммуникационных систем;
- противодействие, в том числе со стороны криминальных структур, реализации гражданами своих конституционных прав на личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений, а также неэффективное применение существующей в этой области нормативно-правовой базы;
- нерациональное, чрезмерное ограничение доступа к общественно необходимой информации;
- нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области массовой информации;
- невыполнение органами государственной власти, организациями и гражданами требований законодательства РФ, регулирующего отношения в информационной сфере.

Угрозами духовной жизни общества могут быть:

- применение средств воздействия на массовое сознание граждан;
- дезорганизация и разрушение системы накопления и сохранения культурных ценностей, включая архивы;
- ограничение доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам органов государственной власти, другой социально значимой информации;
- снижение духовного, нравственного и творческого потенциала России;
- манипулирование информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации).

Угрозами информационной инфраструктуре могут являться:

- нарушение адресности и своевременности информационного обмена, противозаконный сбор и использование информации;
- нарушение технологии обработки информации;
- внедрение в аппаратные и программные изделия компонентов, реализующих функции, не предусмотренные в документации на эти изделия;
- разработка и распространение программ, нарушающих нормальное функционирование информационных и информационно-телекоммуникационных систем, в том числе системы защиты информации;
- уничтожение, повреждение, радиоэлектронное подавление или разрушение средств и систем обработки информации, телекоммуникации и связи;
- хищение программных или аппаратных ключей и средств криптографической защиты информации;
- перехват информации в технических каналах, ее утечка, возникающая при работе технических средств обработки и хранения, а также во время передачи информации по каналам связи;
- внедрение электронных устройств перехвата информации в технические средства обработки, хранения и передачи информации по каналам связи, а также в служебные помещения органов государственной власти и организаций;
- уничтожение, повреждение, разрушение или хищение машинных и других носителей информации;
- перехват, дешифрование и навязывание ложной информации в сетях передачи данных, линиях связи и системах массовой информации;
- воздействие на парольно-ключевые системы защиты автоматизированных систем обработки и передачи информации;
- закупка за рубежом информационных технологий, средств информатизации, телекоммуникации и связи, имеющих отечественные аналоги, не уступающие по своим характеристикам зарубежным образцам.

Угрозами информационным ресурсам могут быть:

- деятельность космических, воздушных, морских и наземных технических средств разведки иностранных государств;
- осуществление несанкционированного доступа к информационным ресурсам и их противоправное использование;
- хищение информационных ресурсов из библиотек, архивов, банков и баз данных;
- нарушение законных ограничений на распространение информационных ресурсов.

В информационном пространстве с позиции информационной безопасности наиболее типичными являются две опасности:

1) контроль (извлечение) информационных ресурсов государства, т. е. фактически информационная разведка (шпионаж). Информационное пространство было и остается сферой деятельности многочисленных разведы-

вательных служб. Сегодня информационная разведка может быть реализована двумя путями: несанкционированным проникновением в информационные и управляющие системы; легальным путем, за счет активного участия зарубежных фирм в создании информационной структуры России. При этом кроме негативных последствий, связанных с тем, что информационные ресурсы страны оказываются под контролем соответствующих иностранных структур, наносится прямой урон экономике – остаются без собственных заказов отечественная наука и производство;

2) угроза разрушения или дезорганизация информационных ресурсов элементов государственных структур. При современном уровне развития информационных технологий такие воздействия могут осуществляться даже в мирное время. Они чреваты разрушением ценной для государства информации, ее искажением или внедрением негативной информации в целях дезорганизации или принятия неправильных решений на соответствующем уровне государственного управления.

В современных условиях особое место занимает информационно-психологическая безопасность которая характеризуется как состояние защищенности граждан, отдельных групп и социальных слоев общества, массовых объединений людей, населения в целом от негативных информационно-психологических воздействий, осуществляемых в информационном пространстве.

С помощью существующих перспективных информационных средств и технологий можно практически полностью контролировать и регулировать информационное взаимодействие людей. Речь идет о потенциальных возможностях подслушивания телефонных (и не только телефонных) разговоров, осуществления контроля за перепиской, создания компьютерных баз данных о каждом человеке, включающих конфиденциальную информацию, и т.д.

Современные информационные технологии позволили резко повысить эффективность средств воздействия на психику людей и общественное сознание, создать новые формы «тихого» («скрытого») манипулирования индивидуальным, групповым и массовым сознанием. Не случайно средства массовой информации называют «четвертой властью». Дальнейшее развитие информационных технологий существенно расширит возможности СМИ, и сила этой власти еще более возрастет. В этой связи вполне обоснованно появление и развитие нового междисциплинарного направления – информационно-психологическая безопасность.

К числу форм «скрытого» воздействия на сознание можно отнести новые технологии средств массовой информации, психотронное оружие, сетевые технологии, позволяющие получать доступ к различной негативной информации, в том числе порнографического, националистического и другого характера, современные компьютерные игры, существенно влияющие на формирование сознания детей, и т.д.

Вполне очевидно, что проблема национальной безопасности носит ярко выраженный информационный характер.

В число первоочередных мероприятий, направленных на обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства входят следующие.

1. Развитие информационной культуры населения, в том числе развитие личностных способов активной и пассивной защиты от опасных информационных воздействий и привитие навыков технологически грамотного продуцирования информации.

2. Развитие законодательства в информационной сфере. Основным и, возможно, единственным гарантом соблюдения прав и свобод личности в информационном пространстве является государство. Эту функцию оно может реализовать только через соответствующие законы. 3. Создание системы мониторинга информационно-технологических факторов риска (возможно, путем расширения функций структур изучения общественного мнения, обеспеченных соответствующими методиками).

4. Расширение международного сотрудничества по вопросам безопасности в информационном пространстве. Диапазон проблем для обсуждения в рамках такого сотрудничества весьма широк. Это и установление согласованной точки зрения по проблемам воздействия информации на индивидуальное и массовое сознание, на психику человека, и подготовка соглашений (конвенций) о неиспользовании информационного пространства во враждебных целях, о контроле над производством и внедрением информационных технологий, которые могут быть использованы в террористических и криминальных целях, о международной правовой защите сетевых информационных ресурсов, о возможности контроля и ограничения распространения по глобальным сетям типа Интернета информации, оказывающей негативное воздействие на физическое, психическое и социальное здоровье людей, особенно детей и молодежи, и т. д.

Таким образом, информатизация общества порождает проблемы информационной безопасности. Они носят глобальный характер, но для России приобретают особую остроту, что обусловлено ее геополитическим и экономическим положением.

Угрозы информационной безопасности России подразделяются по общей направленности (угрозы конституционным правам и свободам граждан, духовной жизни общества, информационной структуре, информационным ресурсам) и по способам воздействия (собственно информационные, программно-математические, физические и организационные).

В современном обществе информационная безопасность является важнейшим компонентом национальной безопасности. От нее в значительной степени зависит уровень экономической, оборонной, социальной, политической и других видов безопасности.

В теории и практике информационной безопасности можно выделить два направления: защита информации и информационно-психологическая безопасность. Информационно-психологическая безопасность создает условия для обеспечения психического здоровья отдельной личности и населения страны в целом, надежного функционирования государственных и общественных институтов, а также формирования индивидуального, группового и массового сознания, нацеленного на прогрессивное развитие общества. Обеспечение информационной безопасности Российской Федерации – залог устойчивого развития современного российского общества и государства.

5.3. Сущность и правовые основы обеспечения экологической безопасности современной России

Стратегия национальной безопасности РФ среди основных задач в области обеспечения национальной безопасности выделяет коренное улучшение экологической ситуации в стране.

В современной научной литературе экологическая безопасность характеризуется как совокупность состояний, процессов и действий, обеспечивающая экологический баланс в окружающей среде и не приводящая к жизненно важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимым природной среде и человеку. Это также процесс обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества, природы, государства и всего человечества от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду.

Объектами экологической безопасности являются права, материальные и духовные потребности личности, природные ресурсы и природная среда или материальная основа государственного и общественного развития.

Политика экологической безопасности представляет собой целенаправленную деятельность государства, общественных организаций, юридических и физических лиц по обеспечению экологической безопасности.

Система экологической безопасности - совокупность законодательных, технических, управленческих, медицинских и биологических мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого развития. Экологическая безопасность достигается системой мероприятий (прогнозирование, планирование, управление и пр.), обеспечивающих минимальный уровень неблагоприятных воздействий на человека и природу при сохранении достаточных темпов развития промышленности, коммуникаций, сельского хозяйства.

Иными словами система экологической безопасности - это механизм, обеспечивающий допустимое негативное воздействие техногенных и антропогенных факторов на окружающую среду и самого человека.

Характеризуя правовые основы обеспечения экологической безопасности современной России необходимо отметить, что согласно п. е ст. 71 Конституции РФ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития находятся в ведении Российской Федерации. При этом Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии (п. в ст. 114 Конституции РФ).

Обеспечение экологической безопасности следует рассматривать в неразрывной связи с правом каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ), а также с обязанностью сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Статья 42 Конституции РФ провозглашает право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Это обязывает государство периодически публиковать в средствах массовой информации доклады, подготовленные компетентными органами, о состоянии окружающей среды.

Экологическая безопасность означает не только охрану окружающей среды, но и определение национальных интересов в этой сфере, выработку и проведение государственной политики по предупреждению возможности угроз и минимизации их последствий.

С учетом положений Указа Президента РФ от 4 февраля 1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» к числу приоритетных направлений в области обеспечения экологической безопасности относятся: экологически обоснованное размещение производительных сил; экологически безопасное развитие промышленности, энергетики, транспорта, коммунального и сельского хозяйства; борьба с загрязнением природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов; борьба с радиоактивным загрязнением; создание экологически чистых технологий; неистощительное использование возобновимых природных ресурсов; рациональное использование возобновимых природных ресурсов; расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов; совершенствование управления в области охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Современное состояние экологического законодательства характеризуется наличием довольно широкого круга федеральных законов прямого действия, регулирующих отношения по обеспечению экологической безопасности и образующих юридическую основу перечисленных выше направлений деятельности в области обеспечения экологической безопасно-

сти, на базе и согласно которым субъекты Российской Федерации будут развивать свое законодательство.

Основополагающим законом в области обеспечения экологической безопасности является ФЗ Об охране окружающей среды от 12 января 2002 г. На предотвращение вредного воздействия хозяйственной или иной деятельности направлены сформулированные в Законе основные положения об экономическом механизме охраны окружающей среды, о нормировании качества окружающей среды, об экологической экспертизе, о чрезвычайных экологических ситуациях, об экологическом контроле, а также экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов.

ФЗ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ определяет общие требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе и при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, представляющей угрозу экологической безопасности.

Значимым Законом, регулирующим отношения в области обеспечения экологической безопасности, является ФЗ Об экологической экспертизе от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ.

Реализация конституционного права граждан России на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду закреплена в преамбуле Закона в качестве основной цели его принятия. В Законе установлены основные принципы экологической экспертизы: презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности; экологической безопасности при проведении экологической экспертизы и др.

Закон достаточно подробно регламентирует: полномочия различных органов в области экологической экспертизы; объекты экологической экспертизы, порядок проведения государственной и общественной экологической экспертизы; права граждан и общественных организаций в области экологической экспертизы.

В 1995 г. были приняты федеральные законы «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ и «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ.

В Законе «Об использовании атомной энергии» определены жесткие требования по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии; повышенные требования к должностным лицам и персоналу ядерных объектов. Установленная ответственность за правонарушения в этой области должна привести к снижению аварийности на ядерных объектах и оздоровлению окружающей среды. Не менее важен ФЗ «О радиационной безопасности населения», который определяет правовые основы

обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья.

В Законе закреплены: гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения населения и работников; общие требования к обеспечению радиационной безопасности; права и обязанности компетентных органов, должностных лиц и населения в области обеспечения радиационной безопасности.

ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ обозначает комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно на аварийно-опасных предприятиях и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения.

ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах, перечень которых приводится в приложениях к Закону. В соответствии с Законом требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам экологической безопасности.

ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ устанавливает правовые основы обеспечения безопасного обращения с пестицидами, в том числе с их действующими веществами, а также с агрохимикатами в целях охраны здоровья людей и окружающей природной среды.

Целью принятия ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ является предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду. Указанная цель достигается путем лицензирования деятельности по обращению с отходами; разработки нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования; составления паспортов опасных отходов; установления жестких требований безопасности на всех этапах обращения с опасными отходами.

Нормы, регулирующие отношения в области обеспечения экологической безопасности, содержатся также в Водном кодексе РФ от 18 октября 1995 г., в ФЗ «О недрах» от 3 марта 1995 г., «О континентальном шельфе РФ» от 30 ноября 1995 г., «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г., в Лесном кодексе РФ от 29 января 1997 г. и других законах.

Отметим, что обеспечение экологической безопасности невозможно только внутренними мерами. Для достижения этой цели требуется организация широкого сотрудничества с другими государствами.

Правовые нормы, содержащиеся в международных нормативных правовых актах, оказывают все большее влияние на обеспечение экологической безопасности России, так как Конституция РФ в ст. 15 определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

В настоящее время в сфере международной охраны окружающей среды действует более 900 нормативно-правовых актов. В число основных международно-правовых документов, составляющих основу правового регулирования обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, входят:

- Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 23 марта 1990 г.);
- Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (Вена, 26 сентября 1986 г.);
- Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий (Женева, 22 июня 1993 г.);
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.);
- Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.);
- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном пространстве (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.) и др.

Таким образом, экологическое законодательство - это система законодательных (всех нормативно-правовых) актов, действующих в сфере правового регулирования общественных отношений по охране окружающей природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности с целью сохранения и восстановления благоприятного для человека, экологически безопасного состояния окружающей природной среды и природных ресурсов.

Важно подчеркнуть, что в условиях современной России обеспечение социальной, экономической, информационной, экологической безопасности - это гарантия независимости страны, условие стабильности и эффективной жизнедеятельности общества, достижения успеха проводимых в стране реформ.

Социальная, экономическая, информационная экологическая сферы представляют собой одну из жизненно важных сторон деятельности общества, государства и личности, и, следовательно, понятие национальной безопасности будет пустым словом без их обеспечения.

В этой связи обеспечение социальной, экономической, информационной, экологической безопасности принадлежит к числу важнейших национальных приоритетов. Социальная, экономическая, информационная, экологическая безопасность - это совокупность условий и факторов, обеспе-

чивающих независимость российского государства, его стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию.

Тема 6. Правовое регулирование противодействия коррупции как угрозе национальной безопасности России

Коррупция в современном мире превратилась в такое социальное явление, которое восприниматься уже не просто как одно из неизбежных, сопутствующих цивилизации зол, а как зло, несущее с собой глобальные угрозы национальной безопасности отдельных государств и даже безопасности всего мира.

Опасность коррупция для современной России заключается не только в экономических потерях, вызывающих падение качества жизни населения, но и в негативном воздействии на эффективность работы государственных служащих, снижении качества управления обществом, ухудшении геополитического положения страны либо вообще в разрушении государства как суверенной единицы. Коррупция стала негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику, сильно подрывающим авторитет страны на мировой арене и, в конечном итоге, создающим угрозу национальной безопасности страны.

Не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации относит коррупцию к числу угроз национальным интересам России. В указанной Стратегии, в частности, отмечается, что угроза криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности, приобретает особую остроту и представляет угрозу национальной безопасности Российской Федерации

6.1. Коррупция как социально-правовое явление и фактор внутренней угрозы национальной безопасности России

Исторически с древнейших времен термином коррупция означалось «ухудшение», «подкуп», «порчу», «разложение». Понятие «коррупция» основано на сочетании латинских слов «correi» (несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета) и «rumpere» (ломать, повреждать, нарушать, отменять). Латинское слово коррупция (corruptio) происходит от греческого «грязь», одно из значений этого слово «подкуп», остальные - характеризуют различные степени нравственного падения.

Употребление термина «коррупция» применительно к политике приписывается еще Аристотелю, который определял тиранию как неправильную, испорченную, т.е. коррумпированную форму монархии. В римском праве этим термином обозначалась деятельность нескольких лиц, направленная на нарушение нормального хода судебного процесса или управления обществом. Наиболее интересным является определение «коррупции» сделанное Н.Макиавели - использование публичных возможностей в частных интересах²⁵.

В русском языке термином коррупция обозначается «продажность», «лихоимство», «мздоимство», «поборы»²⁶. Более позднее толкование данного термина в русском языке носит многозначный характер: подкуп, порча, разложение и даже как злоупотребление служебным положением в корыстных целях.

Такое широкое толкование коррупции означает объединение под одним названием очень разных по своим криминологическим характеристикам явлений: и хищений и должностных преступлений, и подкупа – продажности.

Анализируя современные представления о коррупции, можно привести следующие определения коррупции, предлагаемые различными исследователями:

- использование субъектом управления своих властных полномочий вопреки интересам службы из личной заинтересованности (Комиссаров В.С.);

- социальное явление, заключающееся в корыстном использовании должностным лицом органов государственной власти и управления своего служебного положения для личного обогащения (Кабанов П.А.);

- разложение управленческого аппарата, основанное на использовании чиновниками своего служебного положения в корыстных целях (Борзенков Г.Н.);

- явление в сфере социального управления, выражающееся в злоупотреблении субъектами управления своими властными полномочиями путем их использования в личных (в широком смысле – индивидуальных и групповых материальных и иных) целях (Мишин Г.К.);

- социальное явление, характеризующееся подкупом-продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных, либо в узкогрупповых корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей (Долгова А.И.);

²⁵ См.: Астафьев Л.В. К вопросу о понятии коррупции // Коррупция в России: Состояние и проблемы. М., 2003.

²⁶ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., дополненное. М.: Азбуковник, 1997. С. 298.

- злоупотребление властью как результат ее использования в личных целях, которые не обязательно должны быть материальными (Д. Бейли);
- отклоняющееся поведение, соединенное с частной мотивацией, означающее, что частные (индивидуальные, групповые) цели преследуются за публичный счет (К. Фридрих);
- поведение, которое отклоняется от формальных обязанностей публичной роли под воздействием частных (индивидуальных, семейных, частной клики) материальных или статусных целей, либо нарушает правила, запрещающие определенные виды относительно частного влияния (Дж. Най)²⁷.

Приведенный и далеко не полный перечень определений коррупции, свидетельствует, что общим для всех является тезис о злоупотреблении служебным положением в корыстных целях. Когда лица, обладающие полномочиями, пользуются ими не ради достижения целей, для реализации которых они и наделены данными полномочиями, а используют их в целях обогащения, в личных и групповых интересах. Такая ситуация наиболее характерна для институтов власти в системе государственного управления²⁸.

Необходимо отметить тот факт, что современная коррупция является интернациональной проблемой. Она свойственна всем странам независимо от политического устройства и уровня политического развития. Дело лишь в масштабах. Ни одна страна не может считать себя застрахованной от коррупции. Генеральная Ассамблея ООН в 1979 году и конгресс ООН (Гавана 1990 г.) предложили следующее определение: коррупция – это злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственным служащим выгоды в связи с занимаемым служебным положением. В современном законодательстве подавляющего числа государств коррупция – это противоправная деятельность, заключающаяся в использовании должностным лицом предоставленных полномочий с целью незаконного достижения личных или имущественных интересов. Чем больше масштабы и чем шире спектр видов деятельности, где имеют место такие злоупотребления, тем выше уровень коррупции²⁹.

Закон Российской Федерации № 273-ФЗ от 25 октября 2008 года определяет, что коррупция - «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий

²⁷ См.: Социально-экономические аспекты коррупции: Проблемно-тематический сборник. М.: ИНИОН РАН, 2002;

²⁸ См.: Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 4.

²⁹ См.: Ожиганов Э.Н. Понятие и структура коррупции // Социология власти: Информационно-аналитический бюллетень. № 1: Социальные права российских граждан и их реализация. М.: Изд-во РАГС, 2003.

подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»³⁰.

Современную коррупцию можно рассматривать в качестве социального явления, содержание которого проявляется в нарушении нормального режима работы властных структур, когда государственные (или муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение госфункций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях, т.е. для личного обогащения, или в групповых интересах, последствием которых рано или поздно опять же являются корыстные интересы. В таком аспекте коррупция находит конкретные формы проявления в совершении различных коррупционных деяний, часть из которых объявляется преступными и преследуется в уголовном порядке³¹.

Отсюда следует, что коррупционная преступность представляет собой совокупность преступлений, совершенных лицами, официально привлеченными к управлению (государственными и муниципальными служащими и иными лицами, уполномоченными на выполнение публичных функций), использующими различным образом имеющиеся у них по статусу возможности для незаконного извлечения личной выгоды.

В современной юридической науке часто различают коррупцию в широком и узком смысле. Первая связана с нарушением должностным лицом своих обязанностей ради материального вознаграждения, вторая - с взяточничеством и чиновничьим предпринимательством³².

Общепризнанным является факт, что для современной России характерен высокий уровень коррупции. Сегодня принято считать, что коррупция в чиновничьих, государственных кругах - порождение рыночной экономики, социально-экономических и политических потрясений произошедших в нашем обществе в 1990-е годы. Думается, что данная точка зрения верна лишь отчасти. Анализ научной литературы и исторических источников позволяет сделать вывод о том, что коррупция как массовое яв-

³⁰ О противодействии коррупции: Закон Российской Федерации от 25 октября 2008 года № 273-ФЗ. М., 2008.

³¹ Сазонова Н.П. Природа и феномен коррупции, ее социальная роль // Материалы научно-практической конференции. М., 2008.

³² См.: Аванесов Г.А., Иншаков С.М., Лебедев С.Я., Эриашвили Н.Д. Криминология / Под ред. Г.А. Аванесова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006; Абызов К.Р., Гриб В.Г., Ильин И.С. Криминология: курс лекций / под ред. В.Г. Гриба. М.: Маркет ДС, 2008. 352 с.; Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 912 с.

ление было присуще всем временам и народам, приобретая иногда характер бытового явления. Коррупция всегда являлась и является не только социальным, но и политическим явлением, поскольку непосредственно связана с осуществлением государственной власти.

Вполне очевидно, что коррупция влияет на выработку и реализацию политических решений, а они, в свою очередь, на состояние коррупции в государстве. В политическом аспекте коррупция оказывает непосредственное влияние на осуществление всего спектра правоохранительной деятельности включая правосудие.

В большинстве случаев при привлечении к ответственности высокопоставленных чиновников юридическому решению предшествует решение политическое. В этой связи необходимо указать, что проблема противодействия коррупции – это не только проблема правоохранительных органов. По большому счету - это проблема политического руководства государства. Как показывает мировой и отечественный опыт, эффективность борьбы с коррупцией во многом зависит от политической воли руководителей государства, и она является решающим фактором эффективности борьбы с коррупцией.

Коррупция как одно из самых пагубных явлений для любого государства стала для России конца XX - начале XXI века основным препятствием для политического, экономического и духовного возрождения, превратилась в реальную угрозу национальной безопасности страны, главный тормоз на пути любых преобразований. Став фактически одним из элементов функционирования государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции не только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость.

Ее отрицательное влияние универсально. Прямые экономические потери от коррупции по разным оценкам составляют от 20 до 40 миллиардов долларов в год. Косвенные экономические потери не поддаются точным оценкам, но масштаб их огромен. Коррупция угнетает бизнес, препятствуя его развитию. Коррупция усугубляет социальное неравенство, затрудняет неимущим слоям населения доступ к формально бесплатным государственным услугам (образование, медицина и т.п.). Коррупция разлагает политическую систему, смещая цели общественного развития, и способствует политической нестабильности. Будучи порождением неэффективности управления, коррупция делает это управление еще более неэффективным³³.

³³ См.: Азовский С.Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности. М., 2009. С. 5.

В связи с этим борьба с организованной преступностью и коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер³⁴.

6.2. Правовые основы и принципы противодействия коррупции в современной России

В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Российской Федерации, не обходится без упоминания о необходимости решительной борьбы с коррупцией. В конце XX – начале XXI веков слова «коррупция», «коррупционная преступность», «борьба с коррупцией» прочно вошли в нашу жизнь и непременно присутствуют во многих современных нормативно-правовых актах (указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, федеральных и региональных программах по борьбе с преступностью). Так, начиная с 1991 года Президентом и Правительством, Верховным Советом, обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации принято свыше 270 нормативных правовых актов различной природы (не считая индивидуальных), в которых в том или ином контексте использовались термины «коррупция», «коррумпированность» или однокоренные слова³⁵.

Коррумпированность нынешней российской системы государственного управления, отдельных ведомств, предпринимательских структур, вовлеченность в систему коррупционных отношений значительного числа россиян давно стали проблемой, вызывающей повышенное внимание общества.

Коррупция в современной России определяется в значительной степени неэффективностью государственного управления, особенностями общественного менталитета, спецификой политической культуры, неразвитостью гражданских институтов, призванных контролировать органы исполнительной власти. Это усугубляется тем, что постоянно меняются социально-экономические и политические условия жизни общества, что обновляет «коррупционное поле» социальных взаимодействий, вводя в него все новых и новых действующих лиц. Объекты и субъекты коррупционных отношений постоянно расширяются. С коррупцией сталкиваются практически все граждане, но выявляются и, соответственно, наказываются лишь единичные факты, что в итоге подрывает принцип неотвратимости наказания. Все говорят и пишут об обязательных «откатах», о баснословных суммах взяток при поступлении в ВУЗы, при выделении земельных участ-

³⁴ См.: О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Российская газета. 2009. 19 мая. № 88.

³⁵ См.: Максимов В.К. Проблемы изучения современной российской коррупционной преступности // Социология коррупции: материалы науч. практ. конф. М., 2009. С. 158.

ков, служебных помещений, лечении в больницах, обучении детей в специальных школах и т.п.³⁶

По мнению различных экспертов, экономические потери от коррупции в современной России составляют от 5 до 50 процентов валового внутреннего продукта страны. Ежегодный ущерб, причиняемый коррупцией экономике России, составляет 40 млрд рублей, говорится в сообщениях МВД. Однако согласно некоторым зарубежным экспертным оценкам, отмечают в МВД, эта сумма оказывается гораздо выше: 20 млрд долларов. Опросы населения показывают, что свыше 70% россиян в той или иной форме сталкивались с вымогательством взяток, отмечают в Министерстве³⁷.

В современных научных исследованиях значительный размах коррупционных процессов в России на рубеже XX-XXI веков объясняется, прежде всего, сменой общественно-экономической формации, повсеместным насаждением новых нравственных ценностей, центральное место среди которых занимает культ личного преуспевания и обогащения, а деньги являются мерилom и эквивалентом жизненного благополучия.

Нельзя не отметить, что именно коррупция стала основным источником дохода для определенной части руководителей федерального, регионального и муниципального уровней, представителей законодательных органов и политических партий, превратилась в главный побудительный мотив при принятии управленческих решений, играющих стратегическую роль для социально-экономического, научно-технического и культурного развития государства, формирования политической инфраструктуры, поддержания обороноспособности и дееспособности военно-промышленного комплекса.

Коррупция в современной России стала системным фактором, оказывающим негативное влияние на поступательное развитие общества и представляющая собой реальную угрозу функционированию публичной власти, верховенству закона, демократии и правам человека, социальной справедливости. Коррупция затрудняет экономическое развитие и угрожает нормальному функционированию рыночной экономики, что предполагает создание эффективного организационно-экономического и правового механизмов противодействия коррупции.

Еще более очевидна общественная опасность коррупции: она не только влияет на экономику, но и подрывает все виды правительственных решений, наносит ущерб морали и нравственности, доверию граждан к государству, разрушает принцип справедливости и объективности правосудия.

³⁶ См.: Лунеев В.В. Коррупция учтенная и фактическая // Государство и право. 2003. № 8.

³⁷ См.: Азовский С.Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности. М., 2009. С. 5-9.

Для социальной коррозии власти (а коррупция является именно такой) не имеет значения, каким образом происходит это «разъедание власти». Принципиально важным является другое: власть перестает быть государственной (в прямом смысле слова) властью, теряя свое изначальное предназначение, она перестает быть способом защиты граждан и превращается в носителя опасности для их прав и свобод. В пользу такого понимания коррупции как социального явления говорит исторический опыт. Так, в Древней Греции это явление имело бытовой характер и проявлялось в форме «... порчи пищи и питьевой воды ...». Впоследствии коррупцией стали называть такие деяния, как – «порча нравов, развращение молодежи, расстройство порядка в полисе...».

Коррупция получает развитие в условиях усиления бюрократии и наделения ее привилегиями, вывода из под социального контроля. Для преступлений, связанных с коррупцией, характерен постоянный поиск все новых и новых возможностей преступно-корыстных способов действий. Побудительный механизм коррупции имеет общую основу - устойчивость корыстных побуждений. По мнению ученых корысть - это один из самых стойких и трудноискоренимых человеческих пороков. Он является системообразующим фактором устойчивой отрицательной направленности личности³⁸. Кроме того, это ведет к падению нравственности и духовности личности. Явление коррупции ставит общество перед необходимостью осуществления радикальных социально-политических преобразований.

Сегодня можно говорить, что в Российской Федерации в основном сформирована и функционирует правовая и организационная основы противодействия коррупции.

Правовую основу противодействия коррупции в современной России составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Серьёзный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по её проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, а также в

³⁸ См.: Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 4-6.

законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности этой важной работы закреплены в Федеральном законе №273 «О противодействии коррупции», который был подписан Президентом Российской Федерации 25 декабря 2008 года. Указанным Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Закон Российской Федерации № 273-ФЗ от 25 октября 2008 года характеризует противодействие коррупции как «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений»³⁹.

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами⁴⁰.

Профилактике коррупции в значительной степени посвящена утвержденная Президентом РФ федеральная программа реформирования и развития системы государственной службы РФ на 2009-2013 годы.

³⁹ О противодействии коррупции: Закон Российской Федерации от 25 октября 2008 года № 273-ФЗ. М., 2008.

⁴⁰ Там же.

Но, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех государственных и общественных звеньев. Следует признать, что уровень коррупции в рядах государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов и силовых ведомств продолжает оставаться достаточно высоким.

В этой связи Закон о противодействии коррупции явился первым этапом формирования действенной государственной антикоррупционной стратегии в современной России. Эта государственная антикоррупционная стратегия должна определять разработку и осуществление целенаправленных и последовательных мер государства и общества по противодействию коррупции, рассчитанных как на долгосрочную перспективу, так и на ближайшее время. Следовательно, системное и постоянное противодействие коррупции должно стать стратегической задачей государства.

Становление и развитие антикоррупционной деятельности в современной России – это не самоцель, результатом ее должно стать снижение негативного воздействия коррупции на общество, содействие становлению честной и эффективной системы власти на всех уровнях управления.

В современных условиях антикоррупционная политика заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению или минимизации причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни. Учитывая, что коррупция без постоянного противодействия ей имеет свойство расширяться и мимикрировать, необходимо, чтобы со временем была выделена антикоррупционная функция государства как одна из его базовых задач.

Таким образом, речь идет как о создании механизмов, позволяющих уменьшить масштабы коррупции в краткосрочном плане, так и о выработке и проведении антикоррупционной политики как постоянно действующей органичной функции государства. При этом эффективность данной функции в значительной степени будет зависеть от того, насколько активно в ее реализации примут участие структуры гражданского общества.

6.3. Проблемы преодоления коррупции в правоохранительных органах современной России

Опыт общественно-политического и государственно-правового развития разных стран и народов показывает, что наибольшую степень опасности коррупция представляет тогда, когда она захватывает органы государственной власти, включая правоохранительные органы, т.е. те самые органы, которые существуют для борьбы с ней.

Общественная опасность преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, заключается в том, что эти преступления совершают должностные лица, на которых в первую очередь лежит обязан-

ность соблюдения закона. Преступления, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов, подрывают саму основу существования правоохранительных органов, снижают их авторитет и формируют негативное отношение населения к ним, способствуя развитию правового нигилизма в стране⁴¹.

В условиях современной России коррупция в правоохранительных органах представляет повышенную общественную опасность, поскольку именно эти органы призваны осуществлять противодействие коррупции на всех уровнях публичного управления. Очевидно, что коррумпированные правоохранительные органы не в состоянии эффективно противодействовать тем явлениям и процессам, которые реально угрожают безопасности личности, общества и государства.

Несмотря на то, что борьба с коррупцией является одной из главных задач деятельности правоохранительных органов, к сожалению, сотрудники этих органов зачастую сами вовлечены в это негативное явление. В 1993 году в опубликованном отчете МВД России «Состояние правопорядка в стране и результаты борьбы с преступностью в 1992 году» впервые официально было констатировано, что коррупция проникла в правоохранительные органы, в том числе, в органы внутренних дел. В 1992 году, - отмечается в отчете, - по направленным в суд уголовным делам, предъявлено обвинение в коррупции 283 работникам правоохранительных органов, из которых 97 % являлись работниками органов внутренних дел. В 1992 году в системе МВД России было выявлено 210 фактов взяточничества сотрудников, что на 80 % больше, чем в предшествующий год. Через три года, в 1995 году перед судом за совершение должностных преступлений предстало уже 678 работников органов внутренних дел⁴².

В современных условиях особую актуальность приобретает разработка мер направленных на предупреждение и пресечение всевозможных злоупотреблений со стороны сотрудников правоохранительных органов, поставленных государством на страже закона, искоренению в их деятельности такого явления, как коррупция. В противном случае нормальной деятельности аппарата государственной власти грозит паралич.

К числу важных причин и условий, способствующих распространению коррупции в правоохранительных органах современной России, следует отнести нравственное разложение сотрудников, попирающих требования закона в целях извлечения материальной выгоды. Декаданс профессиональной этики, норм нравственности у сотрудников правоохранительных органов РФ невозможно устранить сиюминутно. Страна переживает новую волну социально-экономического кризиса. Государство не может дать возможность жить представителям власти в материальном отношении

⁴¹ Гладких В.И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления // Рос. следователь. 2001. № 3. С. 31.

⁴² Басова Т.Б. Коррупция в органах внутренних дел современной России. М., 2008.

достойно. Как следствие - происходит дегенерация, вырождение нравственных начал в выполнении служебного долга сотрудниками органов правопорядка. Высокие нравственные принципы и этические нормы в деятельности правоохранительных органов современной России, в большинстве своем практически не реализуются, а остаются лишь декларативными.

Оценивая положение с коррупцией в правоохранительных органах современной России, следует отметить, что в борьбе с этим негативным явлением важно не только выявить и привлечь к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений, но, прежде всего, целесообразно разрабатывать и осуществлять конкретные меры, направленные на недопущение распространения в системе правоохранительных органов России такого социально-правового зла. Причем предупреждение коррупции в правоохранительных органах современной России должно осуществляться комплексно и органично соотноситься с системой мероприятий, направленных на профилактику коррупции в целом по России.

Исторический опыт свидетельствует, что еще никому не удалось одержать верх над коррупцией за один день, за один год, да и за многие годы. Это, к сожалению, очень серьезная и очень сложная проблема. И успеха в этом очень важном направлении деятельности можно добиться только при систематическом, настойчивом и поступательном осуществлении всего комплекса долгосрочных мер, реализуемых в рамках единой государственной антикоррупционной политики.

Вместе с тем, необходимо осознать, что пока в общественном сознании не произойдет радикальных изменений, борьба с коррупцией будет безрезультативной, поскольку останется неизменным тот нравственный фундамент, на котором базируется коррупция и развивается терпимое отношение к ней со стороны общества. В этой связи представляется важным более широкое применение моральных и этических принципов в противодействии коррупции. Возрождение и воспитание нравственности в людях, справедливости, сопереживания и ответственности, социальной активности и многих других качеств, помогут противостоять коррупционным проявлениям.

6.4. Организационно-правовые основы противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации

Коррупция в органах внутренних дел является одним из проявлений коррупции в системе правоохранительной службы. Данный вид коррупции обладает как общими, так и специфическими признаками, которые обусловлены правоохранительной деятельностью.

В современных исследованиях правовых механизмов противодействия коррупции коррупция в органах внутренних дел характеризуется как «использование сотрудниками органов внутренних дел своего статуса (слу-

жебных полномочий) в ходе осуществления правоохранительной деятельности, а также деятельности управленческого характера в интересах третьих лиц или групп за материальное или иное вознаграждение»⁴³.

Специфическим признаком коррупции в органах внутренних дел является то, что она способствует росту правонарушений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, позволяет реальным правонарушителям уклоняться от соответствующего вида юридической ответственности и наказания. Кроме того, коррупция в органах внутренних дел создает реальную угрозу собственной безопасности органов внутренних дел, а также снижает правоохранительный потенциал государства.

В современных условиях, когда одной из важнейших задач российского государства становится укрепление общественного правопорядка, авторитет закона напрямую зависит от людей, стоящих на его страже.

В этой связи, важнейшим фактором успешной деятельности сотрудника органов внутренних дел современной России в современных условиях должна стать воспитательная работа, направленная на формирование высоких профессиональных и нравственных качеств личности обладающей стойким иммунитетом к коррупционному поведению. Сотрудника профессионально грамотного, преданного своей работе, четко понимающего значение слов – честь и достоинство, совесть и долг.

Однако следует отметить, что уровень коррупционной преступности сотрудников органов внутренних дел с конца 1980-х годов до настоящего времени многократно возрос. Характерной чертой подобного рода криминальных проявлений является их качественное изменение.

Органы внутренних дел современной России призванные защищать общество от коррупции к сожалению, сами оказались подверженными этой «заразе». К сожалению, законность в правоохранительных органах сегодня находится не на должном уровне. Такой вывод можно сделать в связи с тем, что, согласно статистическим данным, до последнего времени наблюдается рост правонарушений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов. Наибольшее число правонарушений приходится на органы внутренних дел. Акцент на проблему коррупции сотрудников органов внутренних дел сделан не случайно. Об этом объективно свидетельствует ряд следующих факторов:

- система МВД России – наиболее многочисленный аппарат правоохранительных органов, насчитывающий более миллиона сотрудников;
- многообразны входящие в систему МВД России аппараты и службы, а также выполняемые ими функции;

⁴³ Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2009. С. 8.

– любой гражданин практически каждый день сталкивается с сотрудниками органов внутренних дел, будь это сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения или патрульно-постовой службы;

– любой гражданин связывает правоохранительные органы в первую очередь с полицией.

Необходимо отметить, что коррупция в органах внутренних дел – одно из проявлений коррупции в обществе. Данное явление порождается различными социальными факторами и условиями. Значит, чтобы успешно бороться с коррупцией, необходимо снизить факторы и условия, порождающие ее. Однако это долговременная задача, ее невозможно осуществить разом⁴⁴.

Особый статус сотрудников органов внутренних дел, в свою очередь, придает совершенным ими преступлениям повышенную общественную опасность и характеризуется высокой латентностью. Достаточно сказать, что, как отмечают различные специалисты, в официальную статистику попадает только 20-25% преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел. Еще меньшее количество из них реализуется в процессе судопроизводства.

По данным МВД, структура привлеченных к ответственности коррумпированных должностных лиц в 2011 г. представляла собой следующее: работники министерств, комитетов и подразделений на местах – 41,1%; сотрудники правоохранительных органов – 26,5%; работники кредитно-финансовой системы – 11,7%; работники контролирующих органов – 8,9%; работники таможенной службы – 3,2%; депутаты – 0,8%; прочие – 7,8%. По другим данным, 77,1% населения считают, что органы внутренних дел коррумпированы в высокой и средней степени. Подобного мнения (72,3%) придерживаются и сотрудники правоохранительных органов⁴⁵.

Анализ зарегистрированных коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел нашей страны, свидетельствует о неблагоприятных тенденциях. Так, если число сотрудников, привлеченных за преступления против личности и собственности, с 1996 года по 2011 год возросло вдвое, то число привлеченных за преступления против интересов государственной службы увеличилось 8 раз, в том числе за взяточничество – 6,5 раза. В течение ряда лет практически каждое третье преступление против интересов государственной службы, совершенное сотрудниками органов внутренних дел, связано с взяточничеством⁴⁶.

⁴⁴ См.: Гладких В.И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления // Рос. следователь. 2001. № 3. С. 31-33.

⁴⁵ См.: Гаджиев С.Н. Коррупция в органах внутренних дел. М., 2011. С. 14.

⁴⁶ См.: Куракин А.В. Коррупция: понятие, характеристика и формы проявления в сфере государственного управления // Современное право. 2012. № 3. С. 35-36.

В связи с этим, МВД утвердило Концепцию обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел и Федеральной миграционной службы. Впервые за последние десятилетия сделана попытка систематизировать борьбу с этим злом. Создан Национальный план противодействия коррупции.

Борьба с коррупционными проявлениями в органах внутренних дел современной России стоит на особом контроле у руководства МВД России. В рамках реализации Национального плана противодействия коррупции в МВД России утвержден и реализуется План по противодействию коррупции. Также, в рамках борьбы с коррупцией в законодательство Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие распространение на сотрудников органов внутренних дел ряда ограничений, запретов и обязанностей.

С 1 января 2010 года предусмотрено представление сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Кроме этого, для осуществления контроля за соблюдением законности и дисциплины сотрудниками подразделений Госавтоинспекции в ГИБДД МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации были созданы контрольно-профилактические подразделения⁴⁷.

Важным антикоррупционным фактором в МВД является разработка административных регламентов, регулирующих исполнение государственных функций. К настоящему времени издано пять таких регламентов, в том числе по выполнению обязанностей, связанных с контролем и надзором за соблюдением правил в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Следует подчеркнуть, что проводимые в системе МВД России административно-правовые и организационные мероприятия, направленные на повышение эффективности борьбы с коррупцией среди сотрудников органов внутренних дел, позволили добиться определенных позитивных результатов. В настоящее время создан и функционирует Департамент собственной безопасности МВД России, подразделения собственной безопасности органов внутренних дел. Совершенствуется ведомственная нормативная база в данной сфере, развивается межведомственное взаимодействие и международное сотрудничество, обобщается и распространяется положительный опыт работы в сфере противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел. Однако говорить о том, что достигнуты оптимальные результаты в деле противодействия

⁴⁷ См.: Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2009. С. 8-14.

коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел пока не приходится⁴⁸.

Анализируя причины и условия, способствующие совершению должностных преступлений со стороны сотрудников МВД России, нельзя не прийти к выводу, что сложившаяся в 90-е годы прошлого века в органах внутренних дел система отбора и расстановки кадров, организации прохождения службы, профессиональной подготовки и воспитания личного состава не в полной мере обеспечивает коррупционную устойчивость и надежность сотрудников органов внутренних дел. В этой связи в МВД России принят комплекс дополнительных мер, направленных на реформирование кадровой работы. Особое внимание уделено вопросам организации всесторонней и тщательной проверки кандидатов на службу в органы и подразделения внутренних дел⁴⁹.

С принятием Национального Плана и Плана МВД России по противодействию коррупции особое значение приобрели вопросы проведения всесторонней и тщательной проверки кандидатов на службу в органы внутренних дел. Для повышения эффективности отбора и перемещения кадров по службе в МВД России созданы информационные ресурсы, включающие сведения о лицах, не принятых на службу по отрицательным основаниям (например, за употребление наркотических и психотропных средств), и документах об образовании кандидатов.

В настоящее время ужесточен порядок отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и в центральный аппарат МВД России. Уже принят ряд соответствующих ведомственных приказов, инструкций и методических рекомендаций. В ряде органов внутренних дел уже активно используются специальные исследования с применением полиграфа⁵⁰. С учетом анализа состояния служебной дисциплины и законности среди личного состава органов, подразделений и учреждений системы МВД России постоянно разрабатывается и реализуется комплекс профилактических мероприятий, направленных на предупреждение чрезвычайных происшествий и дисциплинарных проступков.

Постоянно проводятся проверки достоверности и своевременности учета подразделениями системы МВД России нарушений законности личным составом, обмен информацией в ходе рассмотрения обращений граждан и системная реализация профилактических мер. В 2008 году организованы и осуществлены совместные с членами Общественного совета при

⁴⁸ См.: Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2009. С. 17.

⁴⁹ См.: Гаджиев С. Н. Коррупция в органах внутренних дел. М., 2011. С. 15.

⁵⁰ См.: Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2009. С. 17-19.

МВД России, аппарата Уполномоченного по правам человека и правозащитных организаций выезды в органы и подразделения системы МВД России для проверки соблюдения сотрудниками милиции прав человека при выполнении служебных обязанностей. Для обеспечения общественного содействия в работе по укреплению служебной дисциплины в 2008 году во всех органах, подразделениях, учреждениях МВД России созданы комиссии по служебной дисциплине и профессиональной этике. В 2009 году принято решение об использовании института личного поручительства при приеме кандидатов на службу и перемещении сотрудников на вышестоящие должности. Повышена требовательность к руководящему составу органов внутренних дел за состояние дисциплины и законности в коллективах.

Вместе с тем, ужесточение проверок и наказаний - не является и не может быть панацеей от коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел. Победить коррупцию в органах внутренних дел современной России и вернуть доверие к полиции в нашей стране можно только на основе разработки и реализации комплекса разноплановых мер социально-экономического, юридического и духовно-нравственного характера, направленных на повышение антикоррупционной устойчивости сотрудников органов внутренних дел.

Сегодня важно максимально полно реализовывать разработанные меры противодействия коррупционным явлениям. Это не только пресечение противоправного поведения сотрудников, но и профилактика подобных проступков. Преодоление коррупции - вот основное содержание долгосрочной стратегии МВД по созданию атмосферы нетерпимости к превышению и злоупотреблению должностными полномочиями и формированию антикоррупционного климата в органах внутренних дел. В МВД России уже сделаны первые шаги по реализации этой стратегии. И, конечно, в первую очередь они коснулись правовых и нравственных основ деятельности органов внутренних дел.

Особое значение в современных условиях имеет сфера профессионально-нравственного воспитания сотрудников органов внутренних дел, которая сегодня является одной из самых сложных и проблемных областей управленческой деятельности руководителей органов внутренних дел.

Важно подчеркнуть, что отношение сотрудника к коррупции как таковой и собственное поведение в обстановке множества коррупционных соблазнов и рисков в значительной степени определяется его личностными профессиональными и нравственными качествами. Сталкиваясь с давлением в ходе выполнения служебных функций или представляя какое-либо подразделение, сотрудник может выбирать собственную модель поведения в данных обстоятельствах. Однако если даже не принимать во внимание факторы коррупционных рисков, существуют личные качества, связанные с предрасположенностью к коррупции.

Любая работа с особыми полномочиями, при которой на исполнителя оказывается сильное давление, может побудить человека к использованию таких полномочий в личных целях. Но это давление приобретает другой оттенок, если оно накладывается на те черты личности, которые могут представлять риск возможного коррупционного поведения хотя бы потому, что они уже есть или формируются под внешним воздействием в ходе служебной деятельности. Сотрудник может стать коррумпированным в результате имеющихся порочных страстей (наркомания, азартные игры и т.д.), из-за профессионально-нравственной деформации личности.

Негативное воздействие внешней среды и особенности профессионально нравственных качеств личности со временем может отразиться на поведении, образе жизни, и воплотиться в коррупционном поведении сотрудника органов внутренних дел.

Не случайно глава 7 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации устанавливает профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел современной России.

Статья 22 Кодекса профессиональной этики называет коррупционно опасным поведением «такое действие или бездействие сотрудника, которое в ситуации конфликта интересов создает предпосылки и условия для получения им корыстной выгоды и (или) преимуществ как для себя, так и для иных лиц, организаций, учреждений, чьи интересы прямо или косвенно отстаиваются сотрудником, незаконно использующим свое служебное положение»⁵¹.

В повседневной работе органов внутренних дел современной России коррупционно опасной является любая ситуация в служебной деятельности, создающая возможность нарушения норм, ограничений и запретов, установленных для сотрудника законодательством Российской Федерации.

В этой связи сотруднику независимо от занимаемого им служебного положения следует предпринимать меры антикоррупционной защиты, состоящие в предотвращении и решительном преодолении коррупционно опасных ситуаций и их последствий. Нравственный долг предписывает сотруднику безотлагательно докладывать непосредственному начальнику о всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Необходимость формирования у сотрудника навыков антикоррупционного поведения предусматривает сознательное возложение им на себя нравственных обязательств, ограничений и запретов.

⁵¹ Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2008. С. 24.

Согласно требованиям Кодекса профессиональной этики нравственные обязательства сотрудника органов внутренних дел современной России не позволяют ему:

- заниматься предпринимательской деятельностью, состоять лично, а также через аффилированных лиц в какой-либо коммерческой организации;
- выстраивать отношения личной заинтересованности с лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью;
- составлять протекцию, оказывать поддержку субъектам предпринимательской деятельности в личных, корыстных интересах;
- предоставлять услуги, предусматривающие денежную или иную компенсацию, за исключением случаев, установленных действующим законодательством;
- создавать условия для получения ненадлежащей выгоды, пользуясь своим служебным положением;
- проявлять заинтересованность и (или) вмешиваться в споры физических лиц, хозяйствующих субъектов вне рамок, установленных законом;
- обращаться к коллегам с неправомерными просьбами, нарушающими установленный порядок предварительного следствия, дознания, административного производства, рассмотрения жалоб и заявлений, способными оказать влияние на служебное решение⁵².

Сотрудники органов внутренних дел могут быть вовлечены в коррупцию, чтобы получить преимущества для организации, частью которой они являются. Организационное давление связано с ощущением себя частью мощной команды. Организационный контекст коррупции достигает максимума в тех случаях, когда уже коррумпированы руководители данного подразделения. Организационное давление также проявляется в наличии своеобразной «братской субкультуры» среди сотрудников внутренних дел, для которых характерна преданность по отношению к коллегам, сокрытие их проступков. Упрочению обозначенной круговой поруки способствуют многие обстоятельства, включая враждебность общества к сотрудникам как представителям власти. Проявлению коррупции также способствует слабый контроль руководства за деятельностью подчиненных.

В этой связи, нравственная чистоплотность, неподкупность сотрудника, его преданность интересам службы, верность служебному долгу составляют основу профессионально-этического стандарта антикоррупционного поведения.

Особые требования в органах внутренних дел современной России предъявляются к руководителям. Связано это с тем, что обычно руководитель – ключевая фигура в милицейском коллективе. Поэтому руководитель

⁵² Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2008. С. 25.

органов внутренних дел обязан постоянно помнить о правовых и нравственных нормах поведения, воспитывать в себе привычку и потребность соблюдать их в любых ситуациях⁵³.

Статья 23 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации называет коррупционно опасное поведение руководителя злостным видом аморального поведения, дискредитирующим органы внутренних дел.

Видами коррупционно опасного поведения руководителя являются: протекционизм, фаворитизм, nepотизм (кумовство), а также злоупотребление служебным положением.

Протекционизм представляет собой систему покровительства, карьерного выдвижения, предоставления преимуществ по признакам родства, землячества, личной преданности, приятельских отношений с целью получения корыстной выгоды.

Фаворитизм выражается в демонстративном приближении к себе своих любимцев; показном делегировании им тех или иных полномочий, не соответствующих статусу; незаслуженном выдвижении их по службе и поощрении, награждении; необоснованном предоставлении им доступа к материальным и нематериальным ресурсам.

Непотизм (кумовство) является моральным покровительством руководителя своим родственникам и близким людям, при котором выдвижение и назначение на должности в органах внутренних дел производятся по признакам религиозной, кастовой, родовой принадлежности, а также личной преданности руководителю.

Злоупотребление властью (служебным положением) сотрудником органов внутренних дел есть умышленное использование своих должностных полномочий и преимуществ вопреки интересам служебного долга, исходя из корыстной личной заинтересованности.

Протекционизм, фаворитизм, nepотизм при подборе, расстановке, обучении, воспитании кадров, как и иное злоупотребление властью (служебным положением) со стороны руководителя, несовместимы с принципами и нормами профессиональной этики.

Профилактика коррупционно опасного поведения руководителя заключается в:

- глубококом и всестороннем изучении морально-психологических и деловых качеств кандидатов для назначения на должности руководящего состава, учете соблюдения ими профессионально-этических правил и норм по прежнему месту службы;

⁵³ См.: Буданов А.В. Пути профилактики и преодоления профессиональной деформации сотрудников ОВД. М., 1992; Саранчин Ю.К., Банных С.Г., Зарубина Е.В. и др. Профессиональная этика сотрудников органов внутренних дел. Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2001; Этика сотрудников правоохранительных органов: учебник / под ред. Г.В. Дубова. М., 2005 и др.

- изучении с руководителями всех уровней нравственных основ службы в органах внутренних дел, профессионально-этических правил и норм, выработке у них навыков антикоррупционного поведения;

- воспитании у руководителей личной ответственности за состояние служебной дисциплины, законности и антикоррупционной защиты подчиненного личного состава;

- предупреждении и своевременном разрешении ситуаций этических конфликтов, этической неопределенности, вызванных двойными моральными стандартами или двусмысленностью трактовки приказов, распоряжений⁵⁴.

В процессе своей профессиональной деятельности и выполнения служебных обязанностей сотрудник органов внутренних дел может оказаться в ситуации этического конфликта или этической неопределенности, вызванной соблазном любыми средствами достичь поставленной цели, связанной с корыстными интересами; отношениями личного (семейного, бытового) характера, влияющими на результаты служебной деятельности; воздействием на сотрудника, оказываемым другими лицами в корыстных целях посредством слухов, интриг, шантажа и иных форм морального и физического давления; просьбами (требованиями) иных лиц, направленными на то, чтобы сотрудник действовал, нарушая свои должностные обязанности.

В ситуацию, при которой возникает противоречие между нормами профессиональной этики и обстоятельствами, сложившимися в процессе служебной деятельности.

Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации предписывает ему вести себя достойно, действовать в строгом соответствии со своими должностными обязанностями, принципами и нормами профессиональной этики; избегать ситуаций, провоцирующих причинение вреда его деловой репутации, авторитету органов внутренних дел; доложить об обстоятельствах конфликта (неопределенности) непосредственному начальнику или с его разрешения обратиться к вышестоящему руководству; обратиться в комиссию по служебной дисциплине и профессиональной этике в случае, если руководитель не может разрешить проблему либо сам вовлечен в ситуацию этического конфликта или этической неопределенности.

Анализ проблем соотношения права и нравственности в деятельности органов внутренних дел современной России требует рассмотрения конфликта интересов и возможностей его предупреждение.

Профессионально-нравственное содержание конфликта интересов состоит в противоречии между служебным долгом и личной корыстной за-

⁵⁴ Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2008. С. 25-26.

интересованностью, которое может причинить нравственный вред высокому званию сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Личной корыстной заинтересованностью сотрудника органов внутренних дел признается возможность получения любой формы выгоды для него или иных лиц, с которыми он связан служебными или неформальными отношениями.

Для предупреждения конфликта интересов Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации предписывают сотруднику: доложить непосредственному начальнику о возникшем конфликте интересов или об угрозе его возникновения; прекратить сомнительные, компрометирующие межличностные отношения; отказаться от возможной ненадлежащей выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; противодействовать коррупции и разоблачать коррупционеров любого уровня; принимать меры по преодолению негативных последствий конфликта интересов.

При этом, уклонение сотрудника от обязанности представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, равно как и его нечестность при этом являются существенным условием возникновения конфликта интересов.

Нравственно-правовой проблемой в деятельности органов внутренних дел современной России является и отношение к ненадлежащей выгоде и получению подарков.

Ненадлежащей выгодой сотрудника органов внутренних дел считается получение им в результате коррупционных действий денежных средств, материальных или нематериальных благ, преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством.

Основанием получения ненадлежащей выгоды выступает корыстная мотивация сотрудника органов внутренних дел, направленная на незаконное личное обогащение или создание условий для такового.

Нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность сотрудников органов внутренних дел современной России, предписывают сотруднику в случае предложения ненадлежащей выгоды отказаться от нее, доложить непосредственному начальнику в письменной форме о фактах и обстоятельствах ее предложения, в дальнейшем избегать любых контактов, прямо или косвенно связанных с ненадлежащей выгодой.

А в случае, если материальные средства, приносящие ненадлежащую выгоду, нельзя ни отклонить, ни возратить, сотрудник должен принять все меры для обращения ее в доход государству.

В Кодексе профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, констатируется, что получение или вручение сотрудниками подарков, вознаграждений, призов, а также оказание разнообразных почестей, услуг, за исключением случаев, предусмотренных за-

коном, могут создавать ситуации этической неопределенности, способствовать возникновению конфликта интересов.

Принимая или вручая подарок, стоимость которого превышает предел, установленный действующим законодательством Российской Федерации, сотрудник органов внутренних дел попадает в реальную или мнимую зависимость от дарителя (получателя), что противоречит нормам профессионально-этического стандарта антикоррупционного поведения.

Поэтому, общепринятое гостеприимство по признакам родства, землячества, приятельских отношений и получаемые (вручаемые) в связи с этим подарки не должны создавать конфликта интересов.

Сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации может принимать или вручать подарки, если:

- это является частью официального протокольного мероприятия и происходит публично, открыто;

- ситуация не вызывает сомнения в честности и бескорыстии;

- стоимость принимаемых (вручаемых) подарков не превышает предела, установленного действующим законодательством Российской Федерации.

Получение или вручение подарков в связи с выполнением служебных обязанностей возможно, если это является официальным признанием личных достижений сотрудника по службе.

В целях соблюдения правовых и нравственных норм поведения сотруднику органов внутренних дел не следует:

- создавать предпосылки для возникновения ситуации провокационного характера для получения подарка;

- принимать подарки для себя, своей семьи, родственников, а также для лиц или организаций, с которыми сотрудник имеет или имел отношения, если это может повлиять на его беспристрастность;

- передавать подарки другим лицам, если это не связано с выполнением его служебных обязанностей;

- выступать посредником при передаче подарков в личных корыстных интересах⁵⁵.

Таким образом, в целях профилактики и предупреждения коррупции, нарушений служебной дисциплины и законности, нормализации морально-психологического состояния личного состава органов внутренних дел современной России Министерством внутренних дел Российской Федерации разработан и реализуется комплекс организационно-практических мероприятий. Сформированы и нормативно закреплены методологические основы профессионально-нравственного воспитания сотрудников. Принят Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Рос-

⁵⁵ Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. М., 2008. С. 26-29.

сийской Федерации, который устанавливает нормы и правила поведения сотрудников, включая стандарт антикоррупционного поведения.

Методика противодействия коррупции в органах внутренних дел современной России содержит три основных положения: «пресечение противоправных деяний, то есть преследование лиц, совершивших коррупционные проступки, ликвидация их последствий и профилактика (создание условий, при которых коррупция будет невыгодным занятием)»⁵⁶.

Представляется, что современная система предупреждения коррупционных проявлений в органах внутренних дел должна включать такие блоки мер воздействия как: реформирование правового положения сотрудников органов внутренних дел; формирование реального механизма морального и материального стимулирования деятельности сотрудников органов внутренних дел; разработку нового механизма подбора кадров для службы в органах внутренних дел; реформирование системы профессионального обучения; применение дисциплинарных мер ответственности; совершенствование психологического обеспечения сотрудников органов внутренних дел; преобразование системы воспитательной работы с сотрудниками органов внутренних дел по коррекции их негативных качеств и свойств; правовое регулирование мер борьбы с коррупцией; изменение информационной политики в области противодействия коррупционным проявлениям. Особую значимость здесь приобретает выработка и внедрение новых подходов к обеспечению взаимодействия правовых и нравственных факторов в сфере противодействия коррупции в органах внутренних дел современной России.

Определяя стратегию борьбы с коррупцией, необходимо учитывать весь комплекс задач, стоящих перед органами внутренних дел, опираться на правовые и нравственные факторы в деле борьбы с коррупцией в органах внутренних дел современной России.

Таким образом, коррупция – это сложное социально-правовое явление, которое может проявляться в самых различных формах. Она постоянно подстраивается под изменяющиеся экономические условия, ее масштабы наносят существенный ущерб авторитету нашей страны на мировой арене, что снижает эффективность внешней политики, разлагает морально-нравственные основы общества, ведет к спаду экономики, снижению инвестиционной привлекательности и обороноспособности государства.

Коррупция в современной России стала системным фактором, оказывающим негативное влияние на все стороны жизни Российского общества и представляет собой реальную угрозу национальной безопасности.

⁵⁶ Нургалиев Р.Г. МВД России: концепция собственной безопасности // Профессионал. 2009. №6 (92). С. 3.

В современной Российской Федерации в основном сформирована и функционирует правовая и организационная основы противодействия коррупции.

Вместе с тем, серьезную тревогу сегодня вызывает то, что велико число преступлений коррупционной направленности, которые совершаются сотрудниками правоохранительных органов Российской Федерации.

В этой связи к сотрудникам правоохранительных органов современной России предъявляется ряд специфических правовых и нравственных требований. Частично они содержатся в нормативных документах, и тогда они носят деонтологический характер, а частично вырабатываются в процессе накопления служебного опыта и складывания традиций профессиональной деятельности.

Коррупция в органах внутренних дел современной России является одним из проявлений коррупции в системе правоохранительной службы и обладает как общими, так и специфическими признаками.

Особую важность в современных условиях приобретает тот факт, что сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации призванный охранять общественный порядок, жизнь, здоровье и законные интересы граждан, сам должен быть нравственно безупречен и являться образцом исполнения гражданского и профессионального долга.

Тема 7. Терроризм, экстремизм и межнациональные конфликты как угрозы национальной безопасности современной России

Существенную угрозу национальной безопасности современной России представляет наиболее опасная форма организованной преступной деятельности - экстремизм, включая его крайнюю форму - терроризм. Поэтому в настоящее время противодействие экстремизму как идеологии нетерпимости, возбуждения ненависти либо вражды, унижения достоинства человека либо группы лиц по признакам расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе является важнейшим направлением обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Современный российский экстремизм, составными элементами которого выступают нетерпимость, ксенофобия, национализм и фашизм, отрицая этническое и религиозное многообразие, составляющее важнейший фактор исторического развития России, угрожает безопасности общества (безопасному сосуществованию наций и социальных групп) и государства, нарушает права человека, препятствует достижению гражданского согласия, подрывает устои демократического и правового государства.

Экстремизм, терроризм, межнациональные конфликты представляют собой опаснейшее явление, дестабилизирующее обстановку в пораженных им странах, посягающее на общественную безопасность, затрагивающее основные права и свободы человека, включая право на жизнь. В Российской Федерации экстремизм, терроризм и межнациональные конфликты рассматриваются как одна из серьезных угроз национальной безопасности, как вызов экстремистских элементов государству и народу России.

7.1. Понятие, сущность, типология и основные причины возникновения экстремизма и терроризма

В современной отечественной и зарубежной научной литературе существует более 200 определений экстремизма терроризма, ни одно из которых не признано общепринятым. Такое положение обусловлено как сложностью самого явления, которым является экстремизм и терроризм, так и факторами субъективного характера, существующими на внутригосударственном и международном уровнях.

Смысл понятия «экстремизм» выводится из его этимологии. Слово «экстремизм» образовано от латинского *extremus* – крайний. В общем и довольно абстрактном смысле экстремизм – это приверженность к крайним мерам, действиям, взглядам, решениям⁵⁷.

Анализ современной научной литературы и действующего законодательства свидетельствует, что в Российской правовой доктрине под экстремизмом (экстремистской деятельностью) понимается деятельность физических лиц и различных организаций (религиозных, общественных и т.д.) по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности РФ, захват или присвоение властных полномочий, создание незаконных вооруженных формирований и т.д.

В нашем многоконфессиональном, многонациональном, федеративном государстве основная внутренняя угроза конституционному строю в настоящее время может исходить от экстремистских, террористических, сепаратистских организаций. Поэтому законодательство РФ дает четкое юридическое определение экстремистской деятельности.

Современное российское законодательство определяет экстремистскую деятельность (экстремизм) как:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

⁵⁷ См.: Терроризм: история и современность / Б.И. Кофман, С.Н. Миронов, А.А. Сафаров, Н.Х. Сафиуллин. Казань, 2002. С. 21-23.

- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте "е" части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;
- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

В современной юридической литературе и законодательстве «Экстремистская организация - общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным Федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности».

В соответствии с действующим законодательством, экстремистскими должны признаваться материалы, отвечающие следующим признакам:

- 1) документы или информация на иных носителях.
- 2) материалы, предназначенные для обнародования.
- 3) материалы, содержащие призыв к осуществлению экстремистской деятельности.
- 4) материалы, содержащие обосновывание или оправдывание необходимости осуществления экстремистской деятельности.
- 5) труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии.
- 6) публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

А это значит, что достаточно, чтобы в публикации имелось хоть какое-нибудь обоснование (то есть подкрепление фактами, серьезными убедительными доводами) расового и (или) национального превосходства, а также оправдание (то есть признание правильным, допустимым) такого превосходства или практики совершения любых преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы, чтобы они были квалифицированы в качестве экстремистских материалов.

Таким образом, словесный экстремизм можно определить как целенаправленный акт публичной передачи сообщений в форме устных или письменных речевых высказывании, которые:

- призывают или подстрекают к осуществлению, инициируют, провоцируют или руководят противоправными действиями экстремистского толка;
- оправдывают или обосновывают их;
- пропагандируют нацистскую или сходную с ней до степени смешения символику и атрибутику;
- направлены на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды либо ненависти, включая передачу информации языковыми средствами в публичных выступлениях, печатных изданиях, средствах массовой информации (радио, телевидение, интернет).

В зарубежной и отечественной юридической литературе крайней формой проявления экстремизма называют терроризм.

Экстремизм и терроризм всегда носят внеправовой характер, демонстративно не желает считаться с нарушаемым им правом – уголовным, гражданским, национальным и международным, правом другого человека на жизнь и свободу.

Необходимо подчеркнуть, что терроризм как крайняя форма проявления экстремизма разнообразен, многолик, имеет различную природу, разные источники, цели, разные уровни и масштабы, направленность и характер исполнения. Принципиальная общность всех видов терроризма – в насильственном насаждении мировоззрения, идеологии, морали, политики, своего образа жизни, в использовании убийств людей, угрозы убийств или других форм насилия в качестве главного средства достижения целей.

В русском языке понятие терроризм толкуется главным образом как устрашение, насильственное действие, насилие или угроза действием (насилием).

В современной юридической литературе под терроризмом (от лат. terror – страх, ужас) принято понимать использование насилия или угрозы его применения в отношении отдельных лиц, группы лиц или различных объектов с целью достижения политических, экономических, идеологических и иных выгодных террористам результатов.

В статье 3 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» понятие терроризма определяется как «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иным и формами противоправных насильственных действий».

Сущность терроризма, по нашему мнению, представляет собой совокупность оригинальных признаков, характерных черт и отличительных особенностей, присущих терроризму как социально-политической и правовой категории, и составляющих его внутреннее содержание. В современной юридической литературе посвященной проблемам терроризма, выделяют следующие отличительные признаки терроризма как преступного деяния.

Во-первых, отличительной чертой терроризма является то, что он порождает высокую общественную опасность, возникающую в результате совершения общеопасных действий либо угрозы таковыми.

При этом, умыслом террориста охватывается причинение смерти лицам, которые захватываются в качестве заложников, находятся вблизи мест взрывов и т.п.

Во-вторых, терроризм отличает публичный характер его исполнения.

В-третьих, отличительной особенностью терроризма является преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряженности. Создание обстановки страха есть выражение терроризма, проявление его сути, а не его конечная цель.

В-четвертых, отличительной чертой терроризма является то, что при его совершении общеопасное насилие применяется в отношении одних лиц или имущества, а психологическое воздействие в целях склонения к определенному поведению оказывается на других лиц, т.е. насилие здесь

влияет на принятие решения потерпевшим не непосредственно, а опосредованно – через выработку (хотя и вынужденно) волевого решения самим потерпевшим лицом (физическим или юридическим или группой лиц) вследствие созданной обстановки страха и выраженных на этом фоне стремлений террористов.

При этом воздействие на лиц, от которых террористы желают получить ожидаемого результата, может быть как прямым, так и косвенным. К примеру, взрывы в общественных местах, произведенные национал-сепаратистами, преследующими цель понудить власти к удовлетворению каких-либо требований, представляют собой прямое воздействие, но те же действия, совершенные кем-то с целью породить у населения недоверие к «партии власти» как «неспособной» навести порядок, с тем, чтобы на этом фоне выдавать обещания об улучшении в регионе или стране, если граждане отдадут предпочтение на выборах определенным кандидатам, есть вариант косвенного воздействия.

Основу рассматриваемых явлений составляет терроризирование (фр. *terroriser*), под которым понимается преследование с угрозами расправы, насилия; запугивание, держа кого-либо в состоянии страха.

Терроризированию как самостоятельному свойству преступного деяния присущи следующие отличительные признаки:

1) насильственные и иные действия виновного не являются самоцелью, а служат средством достижения других целей;

2) обстановка страха создается виновным целенаправленно в расчете на ее содействие при достижении преступной цели в качестве средства понуждения к принятию или отказу от принятия какого-либо решения в интересах виновного или других лиц;

3) достижение конечного результата осуществляется не за счет действий самого виновного, а за счет действий тех лиц, в отношении которых направленно устрашающее воздействие;

4) насильственные и преступные действия могут быть направлены против одних лиц, а достижение конечного преступного результата виновного осуществляться за счет действий третьих лиц. При этом возможно, что направленность действий и достижение конечного преступного результата будут связываться у виновного с одним и тем же лицом.

Необходимо отметить, что зарубежные и отечественные философы, политологи, историки, государствоведы, юристы систематизируют и классифицируют терроризм на разных срезах, предлагая специфические критерии классификации, что, естественно, отражает многомерность и сложность этого явления. При всем многообразии и иногда несовместимости подходов такая многогранность исследования проблемы позволяет, в свою очередь, ученым-юристам с наибольшей обоснованностью выявить общественную опасность терроризма и те его признаки, которые значимы в

уголовно-правовом аспекте, для придания им юридического характера признаков состава преступления.

На Межамериканской конференции по правам человека (1970 г.), посвященной проблемам терроризма и защите от него населения, было названо **три формы терроризма: социальный, политический, идеологический.**

Политолог Д.В. Ольшанский к наиболее «крупным» видам терроризма относит: политический (террористические действия разного рода, имеющие целью оказание влияния на политических лидеров, власти или проводимую ими политику, вынудить те или иные политические действия или властные решения), информационный (прямое воздействие на психику и сознание людей в целях формирования нужных мнений и суждений, определенным образом направляющих поведение людей), экономический (различные дискриминационные экономические действия, имеющие целью оказание влияния на экономических конкурентов, социальные группы и слои населения, а также на государства и их лидеров с целью достижения конкретных экономически выгодных для террористов решений) и социальный (бытовой) терроризм (разгул уличной преступности, нарастающий криминалитет, общая социальная нестабильность и массовая бытовая неустроенность).

Л.В. Сердюк выделяет бескорыстный терроризм, в качестве примера которого называет деятельность русских революционеров-террористов в начале XX века. При этом, по мнению автора очевиден положительный момент фанатической деятельности революционеров-террористов – он в их бескорыстии, в стремлении к социальной справедливости для всех людей государства.

В юридической литературе можно встретить понятие суицидный терроризм, который определяют, как готовность пожертвовать своей жизнью в интересах достижения определенной политической цели.

В научной литературе также выделяют технологический терроризм, под которым понимают незаконное использование ядерного, химического, бактериологического (биологического) оружия или его компонентов, ядерных, радиоактивных, высокотоксичных химических веществ, патогенных микроорганизмов, а также выведение из строя, разрушение или захват ядерных, химических или иных объектов, систем жизнеобеспечения городов и промышленных центров для достижения политических, экономических и иных целей.

К.Н. Салимов выделяет криминальный терроризм. По мнению автора, предложенный им вид терроризма, будучи высшей формой проявления организованной преступности, может проявляться как крайняя мера преступных разборок и не является лишь сопутствующим элементом корыстно-насильственной преступности.

Н.Д. Литвинов вводит понятие антигосударственный терроризм, под которым автор понимает: целенаправленную деятельность отдельных лиц или организационных формирований, направленную на изменение социально-экономической формации, разрушение государственной идеологии, изменение формы правления и государственно-политического режима, разрушение территориальной целостности, нарушение функционирования государства и осуществляемую криминальными (террористическими) способами.

По мнению В.В. Лунеева, существующий терроризм можно подразделить на: политический; международный; национальный и религиозный; государственный; стихийный и организованный; воздушный; уголовный.

Зарубежные исследователи выделяют следующие виды терроризма: психический и преступный (Дж. Белл); революционный, субреволюционный и репрессивный (П. Уилкинсон, Р. Шульц); ядерный, экономический, технологический, экологический и др.

По нашему мнению, терроризм можно классифицировать на следующие самостоятельные виды: по территориальному признаку: **международный; внутригосударственный**; в зависимости от преступной мотивации: **политический; религиозный; националистический; экономический**.

В последнее время в России, СНГ и многих странах Запада часто упоминается такая форма терроризма, как захват заложников для шантажа государственных, правоохранительных органов.

Можно также отметить **другие формы терроризма: «ядерный терроризм», «химический терроризм», «экологический терроризм», «биологический терроризм»**. Широкое распространение получил так называемый **«психологический терроризм»**.

В последнее время беспокойство правоохранительных органов и ученых, занимающихся проблемами терроризма вызывает такая новая форма терроризма, как **кибертерроризм (электронный, компьютерный терроризм)**.

Под кибертерроризмом понимают преднамеренную мотивированную атаку на информацию, обрабатываемую компьютером, компьютерную систему или сети, которая создает опасность для жизни и здоровья людей или наступление других тяжких последствий, если такие действия были совершены с целью нарушения общественной безопасности, запугивания населения, провокации военного конфликта.

Возникновение такой формы терроризма связано с интенсивным развитием сети Интернет и расширением количества ее пользователей. Особую озабоченность у правоохранительных органов вызывают террористические акты, связанные с использованием глобальной сети Интернет.

Кибертеррористы под видом программ защиты распространяют вирусы, получая, таким образом, контроль над компьютерами полиции, боль-

ниц, аэропортов. Используя информацию в этих системах, они сбивают с курса самолеты, изменяют истории болезни пациентов, убивая, таким образом, людей.

Такова краткая характеристика основных форм проявления терроризма. Следует отметить, что при всем многообразии этих форм, терроризм преследует одну цель – сделать власти и людей заложниками своих интересов, вызвав у населения чувство страха, паники, незащищенности.

К причинам терроризма как правило, относятся: правовые, социально-экономические, организационно-управленческие, воспитательные, идеологические, психологические, социально-политические и другие причины и условия или процессы и явления, вызывающие преступность в этих сферах жизни.

В настоящее время в отечественной юридической литературе называют следующие причины терроризма:

1) заметное снижение жизненного уровня в сочетании с беспрецедентно возросшей социальной дифференциацией, которые вызывают к жизни такие социально-психологические факторы, как злоба, зависть, ненависть, ностальгия по прошлому и т.п.;

2) экономический и энергетический кризис, рост цен, инфляция;

3) кризисное положение ряда социальных и профессиональных групп, особенно военных, имеющих военный опыт и лиц, имеющих опыт работы со взрывными устройствами и взрывчатыми веществами;

4) рост безработицы, который обуславливает проблемы миграции, бродяжничества, психологической и профессиональной деградации и дезориентации личности в условиях рыночной экономики и т.п.;

5) широкое распространение среди населения оружия, военной подготовки и специфических военных умонастроений, связанное с участием значительной части военных в реальных боевых событиях (афганская и чеченская войны), так и с вынужденным перепрофилированием многих работников спецслужб, нередко оказывающихся в криминальных структурах. Доступность оружия и большое число ищущих себе применения военных;

6) подрыв или свержение своего правительства;

7) национальное самоутверждение;

8) распространение средствами массовой информации идей и взглядов, ведущих к росту насилия, неравенства и нетерпимости, внушение населению всесильности и вседозволенности террористов и др.

Вместе с тем, в международном и внутригосударственном терроризме наиболее значительно проявление политического терроризма. Ведущую роль в детерминации политического терроризма, как и всей политической преступности, занимают политические причины.

В работе П.А. Кабанова указано множество политических причин. Назовем, с нашей точки зрения основные: 1) репрессии со стороны правящей

элиты по отношению к оппозиционным политическим партиям; 2) навязывание правящей элитой нетрадиционных для данного общества социально-политических нововведений; 3) обострение внутривнутриполитических конфликтов внутри самого государства; 4) столкновение политических интересов двух государств в каком-либо регионе; 5) ошибки в национальной политике, допускаемые правительством; 6) целенаправленное разжигание национальной розни отдельными людьми, группами, партиями (к примеру, движение ваххабитов); 7) агрессия в отношении другого государства и его оккупация в большинстве случаев влечет за собой вооруженное сопротивление мирного населения (партизан), использующего террористические методы (взрывы важных объектов, поджоги и т.д.); 8) поощрение терроризма на уровне государственной политики; 9) недовольство деятельностью правительства иностранных государств, в связи с чем, совершаются террористические акты против его представителей и учреждений.

В настоящее время особенно широкое распространение получили **религиозная нетерпимость, религиозный фанатизм и связанный с ними религиозный терроризм.**

На наш взгляд, в качестве фактора, способствующего распространению терроризма в России следует называть **коррупцию**. В связи с этим, А.Г. Корчагин и А.М. Иванов справедливо отмечают, что коррупция является своеобразным катализатором организованной преступности, таким образом, мы полагаем, оказывая свое влияние на распространение терроризма. Влияние это может быть прямое (пособничество непосредственно террористам), либо косвенное (к примеру, пособничество организованным преступным формированиям, занимающимся наркобизнесом, доходы от которого поступают в распоряжение террористов). Такова, по нашему мнению, краткая характеристика основных причин терроризма.

7.2. Организационно-правовые основы противодействия экстремизму и терроризму в современной России

Характеризуя юридические аспекты экстремизма и терроризма необходимо подчеркнуть, что за последние годы в Российской Федерации была создана солидная правовая база в сфере предупреждения и противодействия террористической и экстремистской деятельности.

Так, 25 июля 1998 года был издан Федеральный закон № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», определяющий «правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с терроризмом федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц и отдельных граждан, а также права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением

борьбы с терроризмом». В статье 3 данного закона были определены основные понятия, включая понятия терроризма, террористической деятельности, террористической акции; довольно широкий круг преступлений был объявлен «преступлениями террористического характера».

Принятый в 1996 году **Уголовный кодекс Российской Федерации** содержал статьи о терроризме (ст. 205), о заведомо ложном сообщении об акте терроризма (ст. 207) и о террористическом акте (ст. 277).

Под терроризмом понималось «совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях».

Террористическим актом считалось «посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность».

Россия была одним из инициаторов и участников принятия 4 июня 1999 г. в Минске Договора о сотрудничестве государств - участников СНГ в борьбе с терроризмом. Федеральными законами от 7 августа 2000 г. № 121-ФЗ и от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ были ратифицированы соответственно Европейская Конвенция о пресечении терроризма и Международная Конвенция о борьбе с финансированием терроризма.

Правительство Российской Федерации приняло постановление от 15 сентября 1999 года № 1040 «О мерах по противодействию терроризму», от 22 июня 1999 г. № 660 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности».

Постановлением Правительства от 10 декабря 2002 г. № 880 утверждено положение о Федеральной Антитеррористической комиссии. В числе важных актов органов исполнительной власти необходимо указать и приказ МВД РФ от 29 октября 2001 г. № 951 «О неотложных мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по борьбе с терроризмом, отнесенным к компетенции МВД России».

Анализ современного российского законодательства, посвященного противодействию терроризму, позволяет привлечь внимание к некоторым характерным тенденциям его развития. Развитие законодательства о борьбе с терроризмом на современном этапе связано, в частности, с Указом Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом», которым Правительству России было предписано «внести предложения,

направленные на выработку принципиально новых подходов к организации деятельности правоохранительных органов с учетом проведения мероприятий в рамках административной реформы».

Немалую роль сыграла ратификация в 2004 - 2006 годах ряда международных договоров, направленных на борьбу с терроризмом, в частности, Договора о сотрудничестве государств - участников СНГ в борьбе с терроризмом (Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 176-ФЗ) Международной Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма (Федеральным законом от 2 октября 2006 г. № 158-ФЗ).

В 2004 - 2006 годах законодательство России вносятся многочисленные изменения, оправдываемые борьбой с терроризмом. Серьезной вехой на этом пути была замена Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Как говорится в его преамбуле, этот закон «устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом».

В статье 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. терроризм определяется как «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иным и формами противоправных насильственных действий».

Обращают на себя внимание нормы, легализующие применение Вооруженных Сил Российской Федерации для «пресечения полетов воздушных судов, ...захваченных террористами» (п. 1 ст. 6, ст. 7), привлечение воинских частей для участия в проведении контртеррористических операций (ст. 9, 15) и даже «выполнение Вооруженными силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации» (ст. 10). Решение о принятии контртеррористической операции, согласно ст. 12 Федерального закона от 6 марта 2006 г., может принимать чрезмерно большой круг должностных лиц; весьма расплывчато определены случаи, когда о введении режима контртеррористической операции должны быть уведомлены Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации: "если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей».

Значительное число поправок в российское законодательство было внесено комплексным нормативным актом - Федеральным законом от 27 июня 2006 г. № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодатель-

ные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму».

В этой связи необходимо отметить, что правовую основу деятельности органов государственной власти в области обеспечения борьбы с экстремизмом и терроризмом составляют:

- Конституция Российской Федерации,
- Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», определяющий правовые и организационные основы борьбы с экстремизмом в РФ,

Федеральным законом № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 года, который устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним.

- Уголовный кодекс Российской Федерации,
- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации,
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях,
- Закон РФ «О полиции»,
- ФЗ «Об общественных объединениях»,
- ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»,
- ФЗ «О политических партиях» и иные ведомственные нормативные акты, регламентирующие деятельность конкретных служб и подразделений.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст.13).

Необходимо учитывать, что в диспозиции статьи 282.1. Уголовного кодекса Российской Федерации внесенной в него Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты российской федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» приведен перечень преступлений экстремистской направленности, включающий составы, ответственность за которые предусмотрена следующими нормами:

Ст. 148 УК – Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий;

Ст. 149 УК – Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них; частями первой и второй статьи 213 УК – Хулиганство;

Ст. 214 УК – Вандализм;

Ст. 243 УК – Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры;

Ст. 244 УК – Надругательство над телами умерших и местами их захоронения;

Ст. 280 УК – Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации;

Ст. 282 УК – Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды;

Разумеется, есть все основания дополнить этот перечень статьями:

Ст. 282.1. УК – Организация экстремистского сообщества;

Ст. 282.2. УК – Организация деятельности экстремистской организации.

Из вышеприведенного перечня составов, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации:

по трем устанавливает подследственность следователей прокуратуры (ст.ст. 148, 149, 282 УК РФ);

по одному – подследственность следователей ФСБ (ст. 280 УК РФ);

по двум (ст. ст. 282.1., 282.2. УК РФ) установлена альтернативная подследственность, т.е. следствие может производиться также следователями органа, выявившего эти преступления;

по пяти оставшимся составам предусмотрена форма предварительного расследования в виде дознания, отнесенная УПК к компетенции органов внутренних дел.

Кроме этого, совершение любого преступления из экстремистских убеждений, то есть по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды, а также из мести за правомерные действия других лиц, рассматривается уголовным законодательством как обстоятельство, отягчающее наказание (п. «е» ст. 63 УК РФ).

Кроме того, Госдумой России были внесены изменения в ряд законодательных актов, которые направлены на усиление борьбы с экстремизмом.

В Уголовный кодекс РФ введены такие отягчающие обстоятельства, как «совершение преступления по мотивам политической, идеологической ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы» и установлена ответственность за вовлечение несовершеннолетних в подобно-го рода преступления.

В Кодекс РФ об административных правонарушениях включены пункты об ответственности за распространение экстремистских материалов.

Предусмотрен штраф от одной до трех тысяч рублей или административный арест до 15 суток, для должностных лиц – от двух до пяти тысяч рублей, а для юридических лиц - от 50 до 100 тысяч.

В уже упомянутый закон «О противодействии экстремистской деятельности» депутаты снова внесли изменения, чтобы приспособить его к современным реалиям. Теперь судебное решение о ликвидации экстремистских организаций должно быть опубликовано не только в СМИ, но и в Интернете.

Изменениям также подверглись законы «О средствах массовой информации», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О Федеральной службе безопасности», а также в избирательное законодательство, регулирующие выборы президента и депутатов Государственной Думы.

Эти изменения дают спецслужбам больше свободы в прослушивании телефонных переговоров граждан, запрещают СМИ распространять информацию об экстремистских организациях; кроме того, законом карается публичное оправдание террористической деятельности, вводится ответственность за заведомо ложное обвинение должностных лиц в экстремизме.

Таким образом, современное российское законодательство относит к экстремистской и террористической деятельности:

- деятельность общественных организаций, СМИ или физических лиц по организации действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя;
- нарушение целостности и подрыв безопасности РФ;
- захват или присвоение властных полномочий;
- создание незаконных вооружённых формирований;
- осуществление террористической деятельности либо её публичное оправдание;
- возбуждение расовой, национальной, религиозной или социальной розни;
- унижение национального достоинства;
- массовые беспорядки, хулиганские действия и акты вандализма по мотивам различного рода ненависти либо вражды;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан;
- воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий и должностных лиц этих органов, соединённые с насилием или угрозой его применения;
- публичная клевета в отношении лица, занимающего государственную должность, соединённая с обвинением этого лица в экстремистской деятельности;
- применение насилия либо угроза его применения в отношении представителя власти или его близких;
- посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля;
- действия, направленные на нарушение прав и свобод человека и гражданина;

- причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой и прочей принадлежностью;
- создание и распространение материалов, предназначенных для публичного распространения, содержащих вышеперечисленные признаки;
- пропаганда или публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики;
- публичные призывы либо распространение материалов, побуждающих к осуществлению экстремистской деятельности;
- финансирование экстремистской деятельности или иное содействие ее подготовке и совершению.

Таким образом, противодействие экстремизму и терроризму в современных условиях диктует необходимость разработки и осуществления согласованной межведомственной политики противодействия экстремизму и терроризму, которая должна включать законодательные; административно-правовые; уголовно-правовые; социальные; финансово-экономические; политические; пропагандистские; профилактические меры.

Комплексное использование предлагаемых мер должно обеспечить в главное – неукоснительное соблюдение всеми политическими партиями и гражданами участвующими в выборах действующего российского законодательства, решительное пресечение экстремизма ради сохранения в стране политической стабильности, социального, межнационального и межконфессионального мира и согласия.

7.3. Межнациональные и межэтнические конфликты как угроза национальной безопасности Российской Федерации

Российская Федерация является одним из крупнейших полиэтнических государств мира. На ее территории, проживают представители 193 этнических общностей, обладающих отличительными особенностями материальной и духовной культуры.

В современной России есть народы как численностью более 1 млн. чел. – татары (свыше 3 млн. чел.), чуваша, башкиры, мордва, большие диаспорные группы украинцев (около 2 млн. чел.), белорусы (более 1 млн. чел.), так и насчитывающие всего несколько сот человек - орочи, нэнцы и др. Во многих республиках в составе Российской Федерации «коренное население» составляет меньшинство. Только в 5 республиках его численность превышает 50 % (Чувашия, Тува, Коми, Чечня, Северная Осетия). Причем доля нерусского населения постоянно из года в год растет.

Большинство народов нашей страны на протяжении веков формировалось на территории современного российского государства, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российской государственности и культуры. Все народы, проживающие в России, их культурное и языковое многообразие ох-

раняются государством. В системе государственного образования используется 89 языков, из них 30 - в качестве языка обучения, 59 – в качестве предмета изучения.

Анализ внутривнутриполитической ситуации в РФ свидетельствует о том, что проблемы межнациональных и межконфессиональных отношений обострились и в настоящее время представляют реальную угрозу национальной безопасности России.

Россия – многонациональное государство, и характер складывающихся отношений между различными этническими и конфессиональными группами во многом определяет общественно-политическую стабильность в государстве.

Среди факторов и угроз, оказывающих негативное влияние на обеспечение национальных интересов России, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» не случайно выделяется развитие «националистических настроений, ксенофобии, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгом религиозного радикализма». По данным мониторинга, проводимого Министерством регионального развития России, а также по сведениям Генеральной прокуратуры РФ и МВД России, начиная с 2004 г., в стране наблюдается неуклонный рост числа конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. С учетом полиэтнической и многоконфессиональной структуры российского общества данная проблема становится одной из ключевых с точки зрения сохранения стабильного, поступательного развития страны.

Под этноконфессиональными угрозами понимается совокупность причин в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, способных нанести ущерб устойчивому развитию Российской Федерации и общественной безопасности государства. К числу наиболее существенных этноконфессиональных детерминант общественной безопасности относятся: особенности национального самосознания и межэтнические установки населения; характер складывающихся отношений между представителями различных национальных и религиозных групп, проживающих на территории страны; структура и динамика этнического состава населения государства.

Межэтнические противоречия и конфликты – это реальность современной российской действительности, которую нельзя не учитывать при определении приоритетов национальной политики России, при решении актуальных задач обеспечения ее национальной безопасности.

В современной научной литературе приводится как весьма широкий спектр определений национально- этнических конфликтов, так и перечень их названий – этнический, межнациональный, межэтнический и т.д. Анализ имеющихся в литературе определений национально-этнических конфликтов, позволяет утверждать, что конфликт межнациональный (межэт-

нический) – это обострение отношений между представителями различных национальностей и этносов на почве объективного или мнимого ущемления законных прав представителей какой-либо национальности.

Межнациональным следует считать конфликт, возникший между какими-либо национальностями на почве межнациональной, межконфессиональной вражды, которая может быть обусловлена проявлениями расизма, шовинизма, сепаратизма, территориальных или экономических споров. Этот конфликт может явиться причиной возникновения массовых беспорядков, иной экстремистской и террористической деятельности. Конфликты на этнической, религиозной почве ставят под угрозу целостность государства. К тому же такие конфликты нередко сопровождаются человеческими жертвами, которые ни в коей мере нельзя оправдать теми целями, во имя которых они приносятся.

Межнациональные (межэтнические) конфликты характерны, прежде всего, для многонациональных государств, которых в мире около шестидесяти, и государств с более или менее значительными национальными меньшинствами (их примерно столько же). Они имеют сложный, противоречивый и долговременный характер, а в основе их могут лежать территориальные споры, к которым добавляются исторически накапливавшиеся обиды, воспоминания о пережитом национальном угнетении и тем более геноциде, длительная взаимная отчужденность и вражда. В развитых странах причиной этнических конфликтов чаще выступают не прямая дискриминация, нарушение прав человека, а социальное неравенство, различия в уровнях жизни национальных меньшинств и титульных наций. А конечной целью этнических конфликтов является либо получение автономии, либо завоевание полной политической независимости. И то и другое – это разные проявления *сепаратизма*, то есть стремления к обособлению, отделению. Этнические конфликты чаще всего вспыхивают тогда, когда общее социально-экономическое положение в стране резко меняется к худшему и (или) когда наступает политическая нестабильность.

Предметом межнационального конфликта с точки зрения права могут быть как территории, так и различные элементы правового статуса представителей той или иной национально-этнической группы, их имущественные и неимущественные права, а также несовпадение интересов и потребностей в политической, социальной, экономической и духовной сферах.

Уязвимость современных российских межнациональных отношений состоит в том, что отдельные локальные конфликты могут иметь более значительное распространение ввиду усиления миграционных процессов и многонациональности подавляющего большинства субъектов Российской Федерации.

Для предотвращения межэтнических конфликтов необходим комплексный подход. Значительную роль в разрешении и предотвращении их

возникновения играют разъяснительная, воспитательная, просветительская, правоприменительная и иная деятельность государственных органов, в том числе правоохранительных, а также общественных объединений граждан.

Основополагающим правовым актом в сфере профилактики экстремизма на межэтнической и межрелигиозной почве, межнациональных и межконфессиональных конфликтов является Конституция Российской Федерации (1993 г.). В статье 13 первой главы Конституции запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены, в том числе на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

В п.1 ст. 26 отмечается: каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Согласно п.2 ст.26 каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

В соответствии с п. 3. ст. 68 Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Статья 69 Конституции гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Конституция также закрепляет нормы регулирования межрелигиозных отношений. В ст. 14 говорится, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. В ст. 28 каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

В соответствии с действующим законодательством в современной России разрабатывается и осуществляется Государственная национальная политика.

Государственная национальная политика Российской Федерации – совокупность организационно-управленческих, финансово-экономических и нормативно-правовых мер федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований с участием институтов гражданского общества по обеспечению этнокультурных запросов и прав граждан, достижению гражданского и межэтнического со-

гласия как условия обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации.

Основными принципами государственной национальной политики в Российской Федерации являются:

- равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации;
- государственная целостность и национальная безопасность Российской Федерации;
- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- право каждого гражданина добровольно определять и указывать свою национальную принадлежность;
- знание гражданами Российской Федерации русского языка как государственного языка Российской Федерации при одновременном признании права каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества;
- запрещение любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также действий, направленных на подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;
- гарантия и обеспечение прав коренных малочисленных народов в соответствии с законами Российской Федерации, принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;
- поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении родного языка и культуры, в укреплении их связей с Российской Федерацией;
- включенность институтов гражданского общества в выработку и реализацию задач государственной национальной политики.

Задачи государственной национальной политики в политико-правовой сфере и сфере государственного строительства:

- обеспечить равенство граждан перед законом и судом, независимо от их национальной принадлежности;
- обеспечить открытость и публичность рассмотрения ситуаций, связанных с конфликтами в сфере межнациональных отношений, их непредвзятое и ответственное освещение в средствах массовой информации;
- сформировать систему мониторинга состояния межнациональной напряженности и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений, позволяющую оперативно реагировать на конфликтные и предконфликтные ситуации в субъектах Российской Федерации;

- обеспечить вовлечение институтов гражданского общества, в том числе общественных объединений граждан, национально-культурных автономий, общественных организаций в систему взаимных обязательств о совместном противодействии росту межнациональной напряженности, межэтническому насилию, экстремизму, разжиганию этнической и религиозной ненависти.

Межнациональный конфликт – это нежелательное явление в жизни общества, которое является своего рода тормозом в решении проблем общественной жизни людей различных национальностей. Погасить разразившийся конфликт крайне трудно, он может длиться месяцы, годы; затухать, затем разгораться с новой силой. Негативные последствия межнациональных конфликтов не исчерпываются прямыми потерями, они осложняются большими потоками беженцев. Кроме того, к последствиям межнациональных конфликтов можно отнести усиление социальной нестабильности, национализма, сепаратизма, политических спекуляций, укрепления позиций националистических и экстремистских организаций.

Таким образом, при всем многообразии форм и методов экстремистской и террористической деятельности, эта деятельность преследует одну цель – сделать власти и людей заложниками своих интересов, вызвав у населения чувство страха, паники, незащищенности, разрушить социальный, национальный и межконфессиональный мир и согласие, дестабилизировать деятельность государственно-правовых институтов и осуществить захват или присвоение властных полномочий.

Именно поэтому в Российской Федерации экстремистская и террористическая деятельность рассматривается как одна из серьезных угроз национальной безопасности, как вызов экстремистских элементов государству и народу России.

В настоящее время в Российской Федерации действует целый ряд нормативных правовых актов, прямо или косвенно затрагивающих проблему противодействия национальной и религиозной нетерпимости, ксенофобии, расизму и другим формам экстремизма.

Важнейшим условием повышения эффективности противодействия экстремизму и терроризму является разработка общегосударственных и региональных комплексных программ, включающих не только правоохранный, но и политический, социальный, экономический, правовой, идеологический, пропагандистский, информационный, силовой, специальный (оперативный, розыскной, технический, охранный) и другие аспекты по устранению социальных условий, способствующих развитию экстремистской и террористической деятельности.

Для противодействия экстремизму и терроризму, в основе которых лежат межнациональные противоречия и религиозный фанатизм, необходима массовая разъяснительная работа среди населения с привлечением специалистов в области межнациональных отношений, теологии, общест-

воведения, психологии, юриспруденции с привлечением всего спектра современных средств массовой информации, включая возможности интернета.

Тема 8. Наркомания, незаконная миграция и демографический кризис как угрозы национальной безопасности России

Анализ угроз национальной безопасности Российской Федерации показывает, что главные из них в настоящее время и в обозримой перспективе носят преимущественно внутренний характер и сосредоточены во внутриполитической, экономической, социальной, экологической, информационной и духовной сферах.

Совокупность этих факторов, оказывая негативное воздействие на процесс развития внешней и внутренней обстановки, может дестабилизировать ситуацию и создать ряд реальных угроз безопасности нашей страны.

В настоящее время огромную угрозу для национальной безопасности России представляют незаконный оборот наркотических веществ, незаконная миграция и демографический кризис.

Национальная безопасность – способность общественной системы страны обеспечить высокий уровень стабильности, устойчивости, жизнедеятельности нации и ее конкурентные возможности во взаимоотношении с внешним миром в целях надежного существования и устойчивого безопасного развития. И от того, насколько удачно власть устраняет факторы риска, угрозы стабильности, во многом зависит эффективность системы обеспечения национальной безопасности страны.

8.1. Наркомания как угроза здоровью населения страны и национальной безопасности Российской Федерации. Организационно-правовые основы противодействия незаконному обороту наркотиков в современной России

Наркомания в современной России представляет собой не только существенную опасность здоровью населения страны и реальную угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Термин «наркомания» происходит от греческих слов «narke» - оцепенение и «mania» - безумие, страсть. Этим термином обозначается заболевание, возникающее в связи с потреблением наркотиков в немедицинских целях и характеризующееся непреодолимым влечением к наркотическим средствам и психотропным веществам, вызывающим особое субъективно-

положительное психическое состояние. Систематическое употребление наркотиков вызывает потребность в увеличении доз. При наркомании поражаются внутренние органы, возникают неврологические и психические расстройства, развивается социальная деградация.

«Наркомания - болезненное пристрастие человека к потреблению наркотических средств, обуславливающее состояние периодической или хронической интоксикации, вредной как для него, так и для общества».

Наркотиками (от греч. слов: *narkotikos* - одурманивающий и *narke* - оцепенение) называются признанные таковыми в нормативном порядке различные вещества растительного или синтетического происхождения, оказывающие на организм человека, его центральную нервную систему интенсивное одурманивающее (возбуждающее или угнетающее) воздействие и способные порождать постепенное привыкание к ним и влечение к их дальнейшему употреблению.

Понятие наркотических средств и психотропных веществ дается в Федеральном законе от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»:

Наркотические средства - вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, растения, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 г.;

психотропные вещества - вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 года.

Переломным моментом в развитии отечественного антинаркотического законодательства стала Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации от 22 июля 1993 г. Этим документом предусматривались комплексные меры предупредительного и карательного характера самого широкого смысла, предлагался развернутый, направленный в будущее план долговременных действий. В дальнейшем были приняты Уголовный кодекс Российской Федерации, а также Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, в которых предусматривалась ответственность в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов.

Наркоманами следует считать лиц, для которых характерны: непреодолимая потребность в наркотиках; тенденция к увеличению доз; чувство физической и психической зависимости от наркотика (сильно выраженные

явления абстиненции); проявление этих губительных последствий как на индивидуальном, так и на социальном уровнях. Привыкание людей к наркотикам происходит постепенно. В начале употребления потребность в наркотике еще не является непреодолимой и воспринимается индивидом как средство временного отключения от тягот жизни; чувство психической зависимости еще не сопровождается синдромом физически ощутимой потребности (спазмами, болями и т.п.); слабо проявляются разрушительные последствия наркотизации. Человек, пристрастившийся к наркотикам, далеко не всегда способен осмыслить надвигающуюся трагедию, дать отчет о появившейся у него психологической зависимости от наркотика.

Понятие наркомании закреплено законодательно. Термин наркомания обозначает болезнь, причиной которой является привычное употребление веществ, вызывающих кратковременное субъективно-положительное психическое состояние. Так Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 17.07.2009, с изм. от 18.07.2009) «О наркотических средствах и психотропных веществах» дает такое определение понятию «наркомания» - заболевание, обусловленное зависимостью от наркотического средства или психотропного вещества.

В Российской Федерации ситуация со злоупотреблением наркотическими средствами и их незаконным оборотом приобрела выраженную тенденцию к обострению, распространение наркомании происходит нарастающими темпами. Буквально за несколько последних лет наркомания превратилась в одну из самых серьезных угроз национальной безопасности российского государства. В Федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации, отмечается, что число преступлений, связанных с наркотиками, за последние десять лет увеличилось в десять раз. При этом констатируется, что эти цифры не отражают реальную обстановку, так как по оценке экспертов выявляется не более 10 - 15% таких преступлений.

Масштабы и темпы распространения наркомании в стране таковы, что ставят под вопрос физическое и моральное здоровье значительной части молодежи и будущую стабильность российского общества в ближайшей перспективе.

Объективно, в России, в настоящий момент, просматриваются следующие особенности и тенденции наркомании:

- рост объемов наркотических веществ на рынке и их доступность;
- высокий темп роста наркомании, особенно детской и подростковой;
- значительное расширение ассортимента наркотиков, нарастающее распространение героина, кокаина и синтетических наркотиков (вспомним хотя бы «курительные смеси» из последних выпусков новостей 2012 г.);
- полинаркомания (употребление всего подряд в немыслимых сочетаниях);

тенденция омоложения, более раннему возрасту употребления наркотических веществ;

широкая доступность так называемых вовлекающих наркотиков и включение их в молодежную субкультуру, что обеспечивает рекламу наркотиков и снижение "порога страха" перед их применением, существование налаженной системы вовлечения в употребление наркотиков детей и подростков, изменение структуры наркомании от болезни, характерной для определенного круга лиц (социально неблагополучные, страдающие психическими нарушениями, имеющие криминальное прошлое), к состоянию, характерному для большей части молодежи;

феминизация (все большее количество молодых девушек начинают употреблять наркотики).

1) В современной научной и учебной литературе содержится множество подходов к терминологии антинаркотической сферы. Мы остановимся на следующих основных:

наркомания - болезненное пристрастие человека к потреблению наркотических средств, обуславливающее состояние периодической или хронической интоксикации, вредной как для него, так и для общества;

наркотические средства - вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, растения, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 года.

В современной юридической литературе и действующем законодательстве под незаконным оборотом наркотических средств понимается осуществляемая без разрешения уполномоченных государственных органов противоправная деятельность лиц, связанная с незаконной разработкой, производством, изготовлением, переработкой, хранением, перевозкой, пересылкой, отпуском, реализацией, распределением, приобретением, использованием, ввозом, вывозом с таможенной территории наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Злоупотребление наркотическими средствами и их незаконный оборот представляют собой проблему, выходящую за рамки чисто юридического явления. Наркомания и связанные с ней преступления имеют неуклонную тенденцию к росту. Кроме того, злоупотребление наркотиками создает условия для формирования одного из самых опасных нелегальных видов экономической деятельности - наркобизнеса, непосредственно связанного с организованной преступностью.

К началу третьего тысячелетия в российском обществе, наряду с происходящими позитивными преобразованиями, продолжают сохраняться крайне неблагоприятные тенденции в развитии преступности. Преступность в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных

веществ или их аналогов - наиболее опасный вид преступности, реально угрожающий не только здоровью населения, но и жизнедеятельности всего государства, включая и его национальную безопасность.

В числе таких преступлений необходимо отметить и незаконный оборот наркотических веществ, который является фактором, фундаментом, обуславливающим наркотизацию населения Российской Федерации.

Проблема борьбы с наркоманией осложняется также тем, что до сих пор невозможно отказаться от использования наркотиков и психотропных веществ в медицине. Поэтому правовой режим наркотических средств и психотропных веществ заключается не только в установлении запретов, но и в создании правовых основ для регулирования их законного оборота.

В современной юридической литературе наркотизация рассматривается как преступную деятельность, создающая опасность здоровью и гибели людей, вызывающую негативные последствия, подпадающая под действие уголовного преследования.

Анализ развития российского уголовного законодательства об ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, позволяет выявить достаточно четко проявляющуюся закономерность. По мере принятия новых международно-правовых актов, расширявших и углублявших объем и содержание международно-правового регулирования борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, расширялся круг деяний, признававшихся преступлениями по УК РСФСР 1960 г. и УК РФ 1996 г. Это свидетельствует о зависимости национального законодательства по незаконному обороту наркотиков от международно-правовых норм, принимаемых мировым сообществом по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

Переломным моментом в развитии отечественного антинаркотического законодательства стала Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации от 22 июля 1993 г. Этим документом предусматривались комплексные меры предупредительного и карательного характера самого широкого смысла, предлагался развернутый, направленный в будущее план долговременных действий. В дальнейшем были приняты Уголовный кодекс Российской Федерации, а также Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, в которых предусматривалась ответственность в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов.

В 2004 году вступили в силу поправки к Уголовному кодексу Российской Федерации, касающиеся преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов.

Прежде всего, изменения затронули такие составы преступлений, как незаконное приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ. Ранее все перечисленные

деяния охватывались статьей 228 УК РФ, теперь - сгруппированы в трех самостоятельных статьях (228, 228.1, 228.2).

Так, незаконные приобретение, хранение и перевозка, а равно изготовление и переработка без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в крупном (особо крупном) размере теперь охватываются новой редакцией статьи 228 УК РФ. Ее санкции смягчены в отношении преступлений, совершенных в крупном размере, и усилены в отношении особо крупного размера.

Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов выведены в статью 228.1 как более опасные деяния. По сравнению с ранее действовавшими нормами наказание за совершение таких преступлений стало более жестким.

Нарушение правил производства, изготовления, переработки, хранения, наркотических средств и психотропных веществ, а также иные деяния, предусмотренные прежней редакцией части 5 статьи 228 УК РФ, выделены в новую статью 228.2. Причем в соответствии с внесенными изменениями такая мера, как лишение свободы, может быть применена к виновному лицу лишь в тех случаях, когда названные преступления совершены из корыстных побуждений либо повлекли за собой тяжкие последствия.

Крупный и особо крупный размеры наркотических средств и психотропных веществ для целей настоящей статьи 228 УК, а также статей 228.1 и 229 Кодекса утверждаются Правительством Российской Федерации.

Ответственность за преступления против здоровья населения и общественной нравственности предусмотрена в гл. 25 УК РФ.

Видовым объектом рассматриваемых преступлений является здоровье населения.

С объективной стороны преступления против здоровья населения в большинстве своем совершаются путем действия. При этом для оконченого состава большинства из них не требуется наступления каких-либо последствий, а наступление их рассматривается в качестве признаков,отягчающих наказание.

Субъективная сторона рассматриваемых преступлений характеризуется прямым умыслом. В тех же составах, где объективная сторона предусматривает наступление последствий, субъективная сторона предполагает наличие двойной формы вины, т.е. по отношению к совершаемым действиям вина предполагает наличие прямого умысла, а в отношении последствий - неосторожность.

Субъектом являются лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

В КоАП РФ предусмотрена ст. 6.8, предусматривающая административную ответственность за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в виде административного штрафа

в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Под незаконным изготовлением наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта следует понимать совершенные в нарушение законодательства Российской Федерации умышленные действия, в результате которых из наркотикосодержащих растений, лекарственных, химических и иных веществ получено одно или несколько готовых к использованию и потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Под незаконной переработкой без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов следует понимать совершенные в нарушение законодательства Российской Федерации умышленные действия по рафинированию (очистке от посторонних примесей) твердой или жидкой смеси, содержащей одно или несколько наркотических средств или психотропных веществ, либо повышению в такой смеси (препарате) концентрации наркотического средства или психотропного вещества, а также смешиванию с другими фармакологическими активными веществами с целью повышения их активности или усиления действия на организм.

Ответственность по ч. 1 ст. 228 УК РФ за незаконное изготовление или незаконную переработку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта в крупном размере предусмотрена от штрафа до лишения свободы на срок до трех лет, за особо крупный - лишение свободы на срок от 3 до 10 лет.

Под незаконным производством наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 228.1 УК РФ) следует понимать совершенные в нарушение законодательства Российской Федерации умышленные действия, направленные на серийное получение таких средств или веществ из растений, химических и иных веществ (например, с использованием специального химического или иного оборудования, производство наркотических средств или психотропных веществ в приспособленном для этих целей помещении, изготовление наркотика партиями, в расфасованном виде). Наказание от 4 до 20 лет лишения свободы, в зависимости от размера наркотического средства или психотропного вещества.

Уголовную ответственность за деяния, предусмотренные ст. 228.2 УК РФ, может понести лишь лицо, в обязанности которого в соответствии с установленным порядком (например, служебной инструкцией, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица) входит соблюдение правил производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, продажи, распределения, перевозки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза либо уничтожения наркотических средств или психотропных веществ либо веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, находящихся под специальным контролем, а также

культивирования растений, используемых для производства наркотических средств или психотропных веществ.

Нарушение правил оборота наркотических средств и психотропных веществ может быть совершено лицом как умышленно, так и по неосторожности. При этом для определения наличия состава данного преступления необходимо установить, что нарушение таким лицом вышеуказанных правил повлекло утрату одного или нескольких указанных объектов. Наказание за такие действия - от штрафа до лишения свободы до 3 лет.

Статья 7 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" гласит: "Правовое регулирование деятельности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту осуществляют в пределах своей компетенции федеральные органы государственной власти".

Применительно к системе федеральных органов исполнительной власти, специально образованным федеральным органом ранее являлась Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

Указом Президента РФ от 28.07.2004 № 976 Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ переименована в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

ФСКН России специально уполномочена на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Руководство деятельностью ФСКН России осуществляет Президент Российской Федерации.

Основными задачами ФСКН России являются:

1) обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

2) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством Российской Федерации соответственно к подсудности либо к компетенции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (далее - органы наркоконтроля);

3) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

4) участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

5) создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;

6) осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в международных организациях.

В связи с образованием органов по контролю за оборотом наркотиков внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" Федеральным законом от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ. В частности, в ст. 41 этого Федерального закона установлено, что противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров осуществляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел, федеральный орган исполнительной власти по таможенным делам, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти в области здравоохранения, а также другие федеральные органы исполнительной власти в пределах предоставленных им Правительством Российской Федерации полномочий.

При этом определено, что координация деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров осуществляется федеральным органом исполнительной власти по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, каковым является ФСКН России.

Организация противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, как указано в п. 3 названной статьи, осуществляется на основе соответствующих федеральных целевых программ. При этом субъекты Российской Федерации также наде-

лены правом принимать целевые программы, направленные на противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Отсюда следует, что основными субъектами координационной деятельности ФСКН России являются:

во-первых, поименованные в ст. 41 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» федеральные органы исполнительной власти при реализации ими возложенных на них законодательством Российской Федерации полномочий в области противодействия незаконному обороту наркотиков, а также при реализации федеральных целевых программ о противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров;

во-вторых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации при решении ими в пределах установленной компетенции вопросов противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, а также органы местного самоуправления.

До настоящего времени нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлена форма осуществления ФСКН России координации при организации противодействия незаконному обороту наркотиков. Поэтому следует исходить из общих положений, согласно которым основными формами координации деятельности ФСКН России по отношению к МВД России, ФТС России, СВР России, ФСБ России, Минздравсоцразвития России и иным федеральным органам исполнительной власти могут выступать не противоречащие имеющимся нормативно-правовым актам Российской Федерации действия:

обмен информацией в соответствии с заключенными соглашениями о взаимодействии, а равно исполнение запросов;

проведение совместных совещаний с установленной периодичностью (ежемесячно, ежеквартально), а также по мере необходимости;

проведение совместных научно-практических семинаров;

планирование и реализация в установленном законом порядке совместных оперативно-розыскных и профилактических мероприятий.

Следует отметить, что органы наркоконтроля, наделенные правом координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере своих полномочий, не имеют полномочий по осуществлению надлежащего контроля за исполнением их поручений при осуществлении координационной деятельности.

Основной формой координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, по-прежнему остается координация, осуществляемая органами прокуратуры в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Итак, в России сформирована и функционирует система органов власти, реализующих антинаркотическую государственную политику. В 2003 году на смену УБНОНу МВД на базе ликвидированной налоговой полиции было создано самостоятельное «антинаркотическое» правоохранительное ведомство - Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков. В целях координации деятельности органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, а также организации их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 "О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров" был образован Государственный антинаркотический комитет. Многие вопросы лечения, предупреждения заболеваемости наркоманией отнесены в ведение Минздравсоцразвития. Кроме того, в разной степени около 13 федеральных органов исполнительной власти в пределах своей компетенции участвуют в реализации государственной антинаркотической политики, осуществляемой в настоящее время в рамках Федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту». Так, например, задачи борьбы с «уличной» наркопреступностью по-прежнему находятся в ведении подразделений МВД. Значительная часть вопросов, относящихся, прежде всего, к организации лечения больных наркоманией, их реабилитации, профилактики наркозависимости отнесена к компетенции субъектов Федерации и муниципальных образований.

Анализ объема и содержания государственной антинаркотической политики (как межведомственной деятельности, охватывающей вопросы медико-социальной, уголовной и пр. политики), обусловленной потребностями защиты жизненно важных интересов личности, общества, государства от угроз наркотического характера, осуществляемой федеральными органами власти, органами субъектов Федерации и местного управления, иными субъектами (общественными организациями, гражданами, др.) в соответствии с международными договорами, Конституцией РФ, ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», иными нормативными правовыми актами, свидетельствует об окончательном формировании данного вида государственной деятельности, для краткости именуемой нами антинаркотической, в «ранге» одной из функций современного Российского государства.

Основной мерой ответственности за незаконный оборот наркотиков в современной России является уголовное наказание. Нормы, предусматривающие такую ответственность сгруппированы в трех самостоятельных статьях (228, 228.1, 228.2). Ответственность по ч. 1 ст. 228 УК РФ за неза-

конное изготовление или незаконную переработку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта в крупном размере предусмотрена от штрафа до лишения свободы на срок до трех лет, за особо крупный - лишение свободы на срок от 3 до 10 лет. Под незаконным производством наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 228.1 УК РФ) следует понимать совершенные в нарушение законодательства Российской Федерации умышленные действия, направленные на серийное получение таких средств или веществ из растений, химических и иных веществ (например, с использованием специального химического или иного оборудования, производство наркотических средств или психотропных веществ в приспособленном для этих целей помещении, изготовление наркотика партиями, в расфасованном виде). Наказание от 4 до 20 лет лишения свободы, в зависимости от размера наркотического средства или психотропного вещества. Уголовную ответственность за деяния, предусмотренные ст. 228.2 УК РФ, может понести лишь должностное лицо. Наказание - от штрафа до лишения свободы до 3 лет.

Предупредительная деятельность в сфере незаконного оборота наркотиков включает две составные части:

а) общее предупреждение, основным содержанием которого являются меры по устранению причин и условий, способствующих как наркотизации населения, так и совершению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств;

б) индивидуальное предупреждение в отношении конкретных лиц, злоупотребляющих наркотическими средствами и склонных к совершению на этой почве преступлений.

8.2. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности России. Правовое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в сфере противодействия незаконной миграции

В последние два десятилетия миграционные процессы приобрели глобальный характер, который сопровождается количественным ростом как законной, так и незаконной (нелегальной) миграции. Ставящая под угрозу состояние национальной безопасности государства незаконная (нелегальная) миграция, нередко потенциально связанная с конфликтностью, преступностью, криминогенностью, внесена сегодня в список глобальных вызовов и угроз современности.

В современной научной литературе миграция рассматривается, как процесс перемещения людей через границы тех или иных территорий со сменой навсегда или на время постоянного места жительства, либо с регулярным возвращением к нему. К основным формам миграции относят: стационарную (безвозвратную), сезонную, эпизодическую, также различают внешнюю и внутреннюю миграцию. Существует также классифика-

ция миграции по причинам - добровольная и вынужденная. Виды и формы миграции различаются и по формальным признакам и по существу. Один вид миграции может перетекать в другой или являться его источником. Эпизодическая, маятниковая, сезонная миграции часто выступают предшественниками безвозвратной миграции, поскольку создают условия для выбора возможного постоянного жительства. Среди них сезонные миграции, пожалуй, самый значимый вид, способствующий возникновению нелегальной миграции.

После распада СССР на постсоветском пространстве сложилась новая миграционная ситуация, характеризующаяся ослаблением миграционного контроля, прозрачностью и необустроенностью границ, снятием многих административных запретов и ограничений на выезд иностранных граждан, что привело к тому, что в последние два десятилетия Россия стала не только транзитно-перевалочным пунктом, но и территорией для появления незаконной (нелегальной) миграции – иностранцев из ближнего и дальнего зарубежья. Говоря о причинах роста незаконной миграции можно отметить следующие обстоятельства: первое – это неотрегулированность границ и территориальные претензии, и второе - неадекватное замещение населения по этническому признаку (нарастающий отток из приграничных регионов постоянного населения происходит параллельно с притоком нелегальных мигрантов из соседних стран). Такое явление имеет для России негативные экономические (прессинг на рынок труда), военно-стратегические, политические и социальные последствия.

Нелегальная миграция, по сути, стала устойчивым и масштабным явлением для России, оказывающим значительное влияние на социально-экономические и политические процессы, в ряде случаев имеющих также негативные последствия. Недаром в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года было отмечено, что неконтролируемая миграция способствует усилению националистических настроений, политического и религиозного насильственного экстремизма, этносепаратизма и создает условия для возникновения конфликтов.

Незаконная миграция складывается из трех потоков: трудовой иммиграции, транзитной иммиграции, вынужденной иммиграции, что весьма затрудняет точный учет незаконных мигрантов на территории государства. Незаконная миграция постепенно превращается в отлаженный криминальный бизнес с разветвленной структурой, огромным оборотом финансового капитала и большим количеством вовлеченных в него лиц, что представляет реальную угрозу для безопасности государства и общества, способствует росту криминогенности и расширению подпольного рынка труда.

В современной России по разным оценкам находится от 1,5 до 15 млн. нелегальных мигрантов. Наиболее вероятная оценка масштабов этого явления – 5-6 млн. человек, из которых 70-80% – нелегалы из стран ближнего зарубежья. Присутствие этих мигрантов в российском обществе: мешает

государственному учету, создает сложности для налогообложения и социальной защиты населения; провоцирует в обществе обострение конфликтов на этнической почве; несет с собой распространение инфекционных заболеваний (особенно в российских условиях); дезорганизует еще не вполне сформировавшийся российский рынок труда и расширяет границы «теневой» занятости (строительство, торговля, подпольные цеха, криминальные услуги и т.д.).

Характеризуя условия, факторы, причины, обуславливающие появление незаконной миграции в современной России следует отметить, что на формирование незаконной миграции влияют политические, правовые, экономические, демографические, социальные и иные факторы. Решающая роль в регулировании незаконной миграции населения принадлежит социально-экономическим факторам. Ситуация усугубляется экономической нестабильностью и общей криминализацией обстановки в стране, что облегчает нелегальным мигрантам возможность проникновения, оседания и трудоустройства в России. С началом проведения политики строительства открытого общества Россия превратилась из закрытой страны с незначительным внешним миграционным оборотом в активного участника международного обмена людскими ресурсами. Кроме того, чрезвычайно высокая латентность как миграционных процессов в целом, так и их нелегальной составляющей, в значительной степени связана и с несовершенством системы регистрации и учета въезда и выезда и пребывания в стране иностранных граждан. Проблема незаконной миграции, оставаясь предметом повышенного внимания, усугубляется в противовес усилиям правоохранительных органов по пресечению и профилактике незаконной миграции. Более того, незаконная миграция приобретает новые формы и масштабы, которые часто имеют непосредственное отношение к другим видам международной преступной деятельности, что, несомненно, представляет угрозу безопасности государства и общества.

Во-первых, данное явление ухудшает жизненный уровень коренного населения; во-вторых, инициирует формирование криминальных структур, а это, в свою очередь, связано с транспортировкой психоактивных веществ, отмыванием теневых капиталов, незаконным оборотом оружия; в-третьих, незаконная миграция создает почву для межнациональных конфликтов; в-четвертых, вносит изменения в генофонд и демографию страны; и, наконец, в-пятых, стимулируя рост теневой экономики, угрожает национальной и экономической безопасности России.

Важно подчеркнуть, что не контролируемый поток мигрантов, готовых работать за любую плату, способен дестабилизировать и социальную и политическую обстановку, и оказаться источником угрозы для экономической безопасности. Так, например, в Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области, Нижнем и Среднем Поволжье из-за наплыва иммигрантов серьезно осложняется ситуация на рынке труда; расширяю-

щиеся «этнические» анклав, которые, имея закрытый характер, игнорируют российские законы и обычаи коренного населения, приводят на бытовой основе к межнациональным конфликтам.

Сегодня нелегальная миграция – это причина оттока из России огромного по своим масштабам объема финансовых ресурсов из-за ухода от уплаты налогов, покупки иностранной валюты и переводом ее в зарубежные государства. Выводимые из России мигрантами денежные суммы превышают объемы годовых инвестиций в их национальные экономики. Отсутствие законодательных барьеров существующему явлению способствует активному притоку в Россию нелегальных трудовых мигрантов. По некоторым данным, от четверти до трети населения Молдавии, Азербайджана, Грузии, Таджикистана, Кыргызстана находятся на заработках в регионах России, объем нелегально переправляемых ими средств в свои республики оценивается в десятки млрд. долларов.

В этой связи следует отметить, что между государствами-участниками СНГ были заключены и уже действуют «Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов» и «Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией». Введение административных норм государствами СНГ, направленных на ужесточение системы учета и контроля за миграцией, в том числе трудовой, оправдано национальными интересами. Однако данные меры должны сочетаться с созданием экономических механизмов в странах СНГ и соблюдением законных прав мигрантов в целях предотвращения нелегальной миграции. Определенная часть трудовых мигрантов-граждан государств Сообщества фактически не имеют легального статуса, поэтому нужны меры по легализации их положения. В этих целях необходимо внести соответствующие изменения в национальные законодательства стран СНГ и ЕврАзЭС, ибо неконтролируемая миграция для любой страны – есть угроза ее национальной безопасности, а взаимосвязь с проблемой терроризма умножает эту угрозу. По данным правоохранительных органов России, количество преступлений, связанных с иностранными гражданами, увеличивается ежегодно примерно на десять процентов и по прогнозам специалистов, в ближайшие годы этот процесс будет нарастать.

Характеризуя правовое обеспечение противодействия незаконной миграции следует указать, что в России Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 года №2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» закреплялись основные задачи иммиграционного контроля. Органы миграционной службы наделялись полномочиями по осуществлению мер предупреждения неконтролируемой миграции и организации депортации иностранцев в необходимых случаях. Кроме того, посты иммиграционного контроля получили право рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища от иностранных граждан и лиц без гражданства. Данным Указом впервые был определен механизм государственного регулирования внеш-

ней миграции, что позволило несколько сократить количество мигрантов, въезжающих незаконно на территорию страны.

Рост незаконной миграции вызвал необходимость введения уголовной ответственности за ее организацию. С принятием Федерального закона от 28 декабря 2004 г. №187-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» была установлена уголовная ответственность за организацию незаконного въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

В октябре 2006 года в целях противодействия незаконной миграции были внесены поправки в Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», предусматривающие возможность получения иностранными гражданами, прибывающими в РФ из стран СНГ (кроме Грузии и Туркменистана, с которыми у России установлен визовый режим), разрешения на временное проживание без учета квот, устанавливаемых правительством, а лишь на основании заявления гражданина.

Позиция государства по вопросу регулирования миграции и организации иммиграционного контроля на территории Российской Федерации на среднесрочную перспективу определилась в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Самым основным и приоритетным направлением регулирования внешней иммиграции в Россию было определено обеспечение контроля за иммиграционными процессами в Российской Федерации. Функционирование этой системы предполагает затраты многомиллионных бюджетных средств, в частности, на административное выдворение и депортацию.

Вместе с тем, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отмечено, что на обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние будут оказывать угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности (ст.10); что угрозу безопасности в пограничной сфере представляет активизация трансграничных преступных групп по организации каналов незаконной миграции (ст.41), а главными стратегическими рисками и угрозами национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции (ст. 55).

В этой связи в нашей стране для успешного решения задач трансформации экономики и формирования механизмов ее устойчивого и динамичного роста новое значение приобретает разработка с учетом международ-

ного опыта и российских реалий система мер борьбы с нелегальной миграцией.

К числу важнейших направлений формирования новой модели миграционной политики, следует отнести изменение законодательства в области трудовой миграции относительно миграции российских граждан за рубеж и иностранных граждан в Россию на основе принятия Миграционного кодекса РФ; совершенствование национальной правовой базы; введение визового режима со странами СНГ и заключению двусторонних межправительственных соглашений для обеспечения социальных прав граждан, работающих в двух странах, и подготовки условий для интеграции России к международным правовым актам по защите прав мигрантов; облегчение процедур получения гражданства для некоторых категорий граждан.

Таким образом, незаконная миграция в ее нынешнем состоянии определяется как одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации, под которой понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества, государства.

8.3. Демографический кризис как угроза национальной безопасности Российской Федерации. Правое регулирование демографической безопасности современной России

Серьезной угрозой национальной безопасности России является современная демографическая ситуация и демографический кризис в Российской Федерации.

В соответствии с общим определением демографическая безопасность может быть представлена как такое состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения людскими ресурсами геополитических интересов государства.

Демографический кризис в Российской Федерации - глубокое нарушение воспроизводства населения России, угрожающее его существованию.

Появление кризиса относят к началу 1990-х годов. С 1991 года рост населения в России прекратился. По данным Переписи населения 2002 года численность населения России с 1989 по 2002 сократилась на 1,8 млн. Общемировая тенденция была противоположна: отношение количества рождений к смертям равнялось 2,6. Особенно велика смертность среди российских мужчин, средняя продолжительность жизни которых 61,4 года, что связывают, в частности, с высоким уровнем потребления крепких алкогольных напитков, большим количеством несчастных случаев, убийств и самоубийств. Средняя продолжительность жизни женщин за тот же период составила 73,9 года.

В 1990-х годах смертность в 1,5 раза превысила рождаемость. К концу 1990-х годов темпы естественной убыли населения превысили 900 тыс. человек. Начиная с 2001 года, естественная убыль населения почти постоянно сокращалась (с 959 тыс. человек в 2000 году до 249 тыс. человек в 2009 году). С 2004 года начался устойчивый рост миграционного притока в Россию, достигшего к 2009 году 247 тыс. человек.

Согласно ежегодному Докладу Фонда ООН в области народонаселения за 2004 год, в России продолжался демографический кризис.

Численность населения России до 2009 года сокращалась на несколько сотен тысяч человек ежегодно. В 2009 году естественная убыль населения России (248,9 тыс. человек) была на 99 % скомпенсирована миграционным приростом (247,4 тыс. человек), в результате чего снижение численности населения практически прекратилось.

В 2010 году тенденция сокращения смертности и увеличения рождаемости в России продолжилась.

Согласно прогнозу в обнародованном в начале октября 2009 года докладе Программы развития ООН, Россия потеряет к 2025 году 11 миллионов человек населения.

Вместе с тем, принимаемые в стране меры по решению демографических проблем привели к тому, что в целом за 2011 год население страны впервые значительно возросло — на 188,9 тыс. чел. (или на 0,1 %). Положительные тенденции продолжились по данным текущей статистики 2012 года. В 2011 году прирост рождаемости замедлился и составил всего 0,2 %. Численность постоянного населения России на 1 июля 2012 года составила 143,1 миллиона человек и с начала года увеличилась на 85,6 тысячи человек. На соответствующую дату предыдущего года также наблюдалось увеличение численности населения на 5,1 тысяч человек.

В первом полугодии 2012 года в России увеличилось число родившихся в 79 субъектах страны, и снизилось число умерших в 69 регионах. Всего за шесть месяцев 2012 года в РФ родилось 905,6 тысячи человек, умерло 842,6 тысячи человек. По сравнению с аналогичным периодом 2011 года количество умерших в РФ сократилось на 18,7 тысяч человек, а количество родившихся увеличилось на 63,1 тысяч человек.

Причины российского демографического кризиса связаны не только с общим снижением рождаемости социально-экономическими, социально-медицинскими и социально-этническими факторами.

Социально-экономические факторы, связанные со сломом прежней социальной модели общества (отказ от социализма — общества всеобщей социальной защищенности), коренными экономическими реформами, ухудшением среды обитания, снижением уровня жизни, возможностей содержать семью и детей.

Социально-медицинские факторы, связанные с резким снижением качества жизни и здоровья населения, массовой наркоманией и алкоголиз-

мом, повышением смертности - вследствие отказа государственной политики от поддержки общественного здравоохранения.

Социально-этические факторы, связанные резкой деформацией социальной структуры общества, деградацией его институтов и как следствие - с массовой психологической депрессией, деградацией общественной морали и кризисом института семьи.

Важно подчеркнуть, что в современной России актуальность демографической проблемы обусловлена, прежде всего, тем, что здесь протекают депопуляционные процессы. Они имеют специфические черты, которые связаны с обеспечением безопасности страны в настоящем и будущем.

1. Депопуляция имеет общегосударственный характер, поскольку обусловлена кардинальными изменениями параметров воспроизводства населения.

2. Депопуляция — явление долгосрочное, и расчеты на быстрый выход из нее по мере улучшения социально-экономических условий необоснованны.

3. Депопуляция в России вызвана не ростом жизненного уровня населения страны, что является характерным для развитых государств мира, а его резким падением.

4. Депопуляция в России вызывается одновременно и низкими показателями рождаемости и высокими показателями смертности, что характеризует современную демографическую ситуацию в стране как кризисную.

Влияние демографических процессов на безопасность государства очевидно, демографическое развитие страны все более втягивается под пресс не только внутренних, но и перспективно смертельных для Российской Федерации внешних угроз. Без преувеличения можно считать, что самым решающим для сохранения российской государственности в XXI в. становится демографический фактор. Его значимость проявляется по трем направлениям:

- укрепление геополитического статуса Российского государства;
- сохранение территориальной целостности страны;
- обеспечение национальной безопасности России.

При этом демографическая безопасность является важнейшей составной частью национальной безопасности.

Демографическая безопасность - это функционирование и развитие популяции как таковой в ее возрастно-половых и этнических параметрах, соотнесение ее с национальными интересами государства, состоящими в обеспечении его целостности, независимости, суверенитета и сохранении геополитического статуса.

Первая, внутренняя сторона безопасности выражается в таких определениях как выживание, вырождение, вымирание, самосохранение, самодостаточное воспроизводство, демографическое развитие, демографический кризис, депопуляция и т. д. Главная угроза здесь - возможное выми-

вание вследствие затяжной и глубокой депопуляции, в определение которой входят лишь характеристики естественного движения населения: рождаемость и смертность. Замещающая миграция, когда естественная убыль компенсируется иммиграцией, ведет не сохранению популяции, а к ее видоизменению со всеми его этносоциальными последствиями. И в этом случае через определенное время кардинально меняется этнический и генетический облик населения страны.

Внешняя сторона демографической безопасности состоит в формировании таких совокупностей людских (переселенческих, мобилизационных, трудовых) ресурсов, которые должны соответствовать всему кругу геополитических интересов государства: заселенности территории, охране ее границ, поддержанию оборонного потенциала, обеспечению экономики собственными трудовыми ресурсами и др. Следовательно, демографический фактор должен быть достаточным для обеспечения национальной безопасности по всем направлениям.

Решение проблем демографической безопасности современной России возможно лишь при осуществлении перехода к мощной политике укрепления института семьи с детьми по всем направлениям и сферам жизнедеятельности.

В 2001 была принята «Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года», в которой констатируется плачевная демографическая ситуация в России и сформулированы цели и задачи демографической политики, а в 2007 году - «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

В послании Федеральному собранию в 2006 президент России В.В. Путин сформулировал ряд мер по стимулированию рождаемости, включая крупные выплаты на рождение второго ребёнка. В частности, был принят закон о «материнском капитале», в соответствии с которым семьям (главным образом матерям) выделяются денежные средства для участия в ипотеке, оплаты образования, прибавки к пенсионным накоплениям и др.

Дальнейшее развитие России как жизнеспособного общества и государства невозможно без выработки и реализации стратегического и государственного плана преодоления демографического кризиса на основе комплексного решения вопросов семьи и рождаемости, здоровья и продолжительности жизни, миграции и расселения. Учитывая, что с 2010 года процесс депопуляции усилится из-за негативных изменений возрастного состава населения (сокращение численности населения репродуктивного возраста, увеличение доли пожилых людей) и любые принимаемые меры уже не смогут дать необходимого эффекта, в настоящее время требуется переход к масштабным, активным и финансово обеспеченным действиям, которые реально позволят изменить демографическую ситуацию.

Главной целью демографической политики Российской Федерации на современном этапе является обеспечение стабилизации численности насе-

ления Российской Федерации к 2015 гг. на уровне не ниже 140—142 млн. чел. с обеспечением в дальнейшем предпосылок для роста численности населения.

В этой связи необходимо выделить основные приоритетные задачи государственной политики современной России в сфере демографии. Среди них:

1. Создание условий для повышения рождаемости, обеспечения поддержки семей с детьми.
2. Улучшение здоровья населения и снижение смертности.
3. Привлечение русских и русскоязычных жителей республик бывшего СССР к иммиграции в Российскую Федерацию.
4. Улучшение баланса расселения населения Российской Федерации по регионам.
5. Ограничение незаконной иммиграции, особенно в тех регионах Российской Федерации, где она может создать угрозу социальной стабильности, суверенитету, территориальной целостности и национальной безопасности страны.
6. Формирование системы обеспечения государственной демографической и семейной политики.

Таким образом, сущность демографической безопасности состоит в противодействии как внутренним, так и внешним угрозам, выражающимся в таком изменении параметров демографического развития, при котором нарушается воспроизводство населения и не обеспечивается достаточный уровень национальной безопасности. Приоритетами демографического развития современной России являются: укрепление здоровья и увеличения продолжительности жизни населения, стимулирование рождаемости и укрепление семьи.

Таким образом, в современных условиях наркотизация населения Российской Федерации, незаконная (нелегальная) миграция и демографический кризис потенциально содержат в себе угрозу общественной и национальной безопасности России, экономической стабильности.

Незаконная миграция в ее нынешнем состоянии определяется как одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации, под которой понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества, государства. Приоритетами демографического развития современной России являются: укрепление здоровья и увеличения продолжительности жизни населения, стимулирование рождаемости и укрепление семьи.

В современной России сформирована правовая база и функционирует система органов власти, реализующих государственную политику в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, незаконной миграции, а также преодоления демографического кризиса

Нормативные правовые акты и литература

Международные правовые акты и документы

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Международные соглашения и рекомендации ООН в области защиты прав и свобод человека и борьбы с преступностью. – М., 1989. № 1.
2. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (принята 49-ой сессией Генеральной Ассамблеи ООН в 1994 году) // Международное право: Сборник документов. Т.1. – М., 2005.
3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст.163.
4. Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1997 года // Международное право: Сборник документов. – М., 2006.
5. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Международное публичное право: Сборник документов. Т.1. – М., 1996.
6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Международное публичное право: Сборник документов. Т.1. – М., 1996.
7. Международная конвенция ООН о борьбе с бомбовым терроризмом от 16 декабря 1997 года. Международное право: Сборник документов. – М., 2006.

Российское законодательство

8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // Парламентская газета. – 2009. – 23-29 янв. – № 4.
9. О военном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 января 2002 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
10. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный Закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».
11. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ (ред. на 30.06.03) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
12. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный Закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изменениями от 24 июля 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I).

14. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями от 29 июля 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

15. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.11.2009) // Парламентская газета. – 2001. – 22 дек. – № 241-242.

16. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон РФ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.

17. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: Федеральный закон РФ от 21.06.2011 № 256 // Справочная информационно-правовая система Гарант.

18. О безопасности: Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446 - I (с изменениями от 25 декабря 1992 г., 24 декабря 1993 г., 25 июля 2002 г., 7 марта 2005 г., 25 июля 2006 г., 2 марта 2007 г., 26 июня 2008 г.)

19. О безопасности: Федеральный закон РФ от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.

20. О борьбе с терроризмом: Федеральный закон РФ от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3808.

21. О внешней разведке: Федеральный закон РФ от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.

22. О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ: Федеральный закон РФ от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ (с изм. и допол. на 30.06.2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711.

23. О государственной охране: Федеральный закон РФ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22.

24. О гражданской обороне: Федеральный закон РФ от 12 февраля 1998 г. № 23-ФЗ (с изм. и допол. на 09.10.2002 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.

25. О гражданской обороне: Федеральный закон РФ от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.

26. О гражданской обороне: Федеральный закон РФ от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.

27. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон РФ от 21.12.1994 № 68-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.

28. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон РФ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.
29. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон РФ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (с изменениями от 24 июля 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 219.
30. О пожарной безопасности: Федеральный закон РФ от 21.12.1994 № 69-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.
31. О полиции: Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 01.07.2011) // Российская газета. – 2011. – 8 февраля. – № 25.
32. О полиции: Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 1.07.2011) // Российская газета. – 2011. – 8 февраля. – № 25.
33. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2009) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
34. О противодействии коррупции: Федеральный закон РФ от 25 октября 2008 года № 273-ФЗ. – М., 2008.
35. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изменениями от 27 июля 2006 г., 10 мая, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г.).
36. О радиационной безопасности населения: Федеральный закон РФ от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ // Справочная информационно-правовая система Гарант.
37. Об обороне: Федеральный закон РФ от 31 мая 1996 г. №61-ФЗ (с изм. и допол. на 30.06.2003) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.
38. Об органах Федеральной службы безопасности в РФ: Федеральный закон РФ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 15.
39. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Справочная информационно - правовая система Гарант.
40. Военная доктрина Российской Федерации: Утв. Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. № 146 // Справочная информационно - правовая система Гарант.
41. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».
42. Об утверждении концепции государственной национальной политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».

43. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Российская газета. – 2009. – 19 мая. – № 88.

44. О государственной стратегии экономической безопасности РФ: Указ Президента РФ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 2117.

45. О мерах по противодействию терроризму: Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 (с изменениями от 2 августа 2006 г., 4 ноября 2007 г., 29 февраля, 8 августа 2008 г., 4 июня 2009 г.).

46. О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: Указ Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 (с изменениями от 7 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 43. – Ст. 5167.

47. О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента от 1 апреля 1996 г. № 440 // Справочная информационно-правовая система Гарант.

48. Положение о Национальном антитеррористическом комитете: Утв. Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 (с изменениями от 2 августа 2006 г., 4 ноября 2007 г.).

49. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1113 (ред. от 08.08.2003) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 46. – Ст. 4459.

50. О мерах по противодействию терроризму: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 1999 г. № 1040 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».

51. О внесении дополнений и изменений в Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 227 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1439.

52. О совершенствовании подготовки органов внутренних дел и внутренних войск МВД России к действиям при чрезвычайных обстоятельствах: Приказ МВД РФ от 12 января 1996 г. № 20 // Справочная информационно - правовая система Гарант.

53. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Учебная и научная литература

54. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – РЮИД, «Сашко», 2000.

55. Авдеев Ю.Н., Аленкин С.В., Алешин В.В. и др. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. – М.: Юнити-Дана, 2004.
56. Аверьев М.Д. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. – М., 2003.
57. Агафонов Ю.В. коррупция в современной России. – М., 2011
58. Азовский С.Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности. – М., 2009.
59. Актуальные проблемы национальной безопасности России / Под ред. В.Ф. Ницевича, В.А. Труханова. – Саратов: СВРХБЗ, 2002.
60. Александров Р.А. Становление и развитие уголовно-правового противодействия незаконному обороту наркотиков // История государства и права. – 2007. – № 6.
61. Антонян Ю.М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. – М.: Щит-М, 2008.
62. Барабин В.В. Военно-политическая деятельность государства в системе национальной безопасности. – М., 2007.
63. Басова Т.Б. Коррупция в органах внутренних дел современной России. – М., 2008.
64. Безопасность России: Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Основопологающие государственные документы: В 2-х ч. – М., 1998.
65. Белов П.Г. Методологические основы национальной безопасности России. В 2-х томах. – Санкт-Петербург: Изд-во СПбГПУ, 2004.
66. Богданов И.Я. Экономическая безопасность России: теория и практика. – М., 2001.
67. Богомолов В.А., Эриашвили Н.Д., Барикаев Е.Н. Экономическая безопасность. – Юнити, 2008. – 295 с.
68. Буркин А.И., Возжеников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. Издание второе, дополненное. – М.: Изд-во РАГС, 2008.
69. Вагин О.А., Исиченко А.П., Чечетин А.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2009.
70. Васильев Н.Н. и др. Правоохранительные органы Российской Федерации. Учебное пособие / Под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. В 2-х частях. – М.: ЧеРо-Контур, 2000.
71. Ващекин Н.П., Дезлиев М.И., Урсул А.Д. Безопасность и устойчивое развитие России. – М., 2008. – 125 с.
72. Верховский А. Цена ненависти. Национализм в России и противодействие расистским преступлениям. М.: Эксмо. 2009.

73. Вечканов Г.С. Экономическая безопасность: учебник для вузов / Г. С. Вечканов. — СПб. : Питер, 2007. — 384 с.
74. Введение в теорию международного конфликта / Под общ. ред. М.А. Мунтяна. — М., 2006.
75. Внешняя политика и безопасность России: Хрестоматия в 2 т. Т.2. — М., 1999.
76. Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. — М.: РАГС, 2002.
77. Возжеников А. В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: Монография. — Издание второе, исправленное и дополненное. — М.: Изд-во ЭДАС ПАК, 2000.
78. Возжеников А. В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. — М.: НПО «МОДУЛЬ», 2000.
79. Волков В.Я. Геополитика и безопасность в современном мире. — М., 2000. — 198 с.
80. Воронцов С.А. Понятие экстремизма и его сущностные признаки // Философия права. — 2007. — № 4.
81. Гаджиев С.Н. Коррупция в органах внутренних дел. — М., 2011.
82. Гаврилин Ю.В. Правовые и организационные основы противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. — М., 2005.
83. Галатенко В.А. Основы информационной безопасности. Курс лекций. Учебное пособие / Под ред. В.Б. Бетелина. — М.: ИНТУИТ, 2004.
84. Гафнер В.В., Петров С.В., Забара Л.И. Опасности социального характера и защита от них: учебное пособие. — Екатеринбург: УрГПУ, 2010. — 264 с.
85. Геополитика: учебник / Под. ред. д.и.н., проф. В.А. Михайлова. — М., 2007.
86. Государственная политика информационной безопасности (основные документы). — Екатеринбург, 2001.
87. Горбунов Ю.С. К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму // Журнал российского права. — 2007.
88. Градов А.П. Национальная экономика. — СПб., 2007.
89. Глуховский И.Г. Приоритетные направления решения проблем национальной экономической безопасности // Право и безопасность. — 2002. — № 3.
90. Гринько С. Понятие терроризма // Законность. — 2005. — №8.
91. Гурулёв Д. Проблемы борьбы с терроризмом // Законность. — 2007.
92. Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. — 1994. — № 6. — С. 33-43.

93. Джафаров С.А. Национальная безопасность России (аспекты: гражданство, иностранцы, транснациональная незаконная миграция). – М., 2007.
94. Дмитриев Ю.А. О противодействии терроризму // Государство и право. – 2006. – № 10.
95. Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000.
96. Емельянов Б.В. Правовые основы охраны общественного порядка и безопасности в условиях чрезвычайного положения. – М., 1990.
97. Ефимов Н.Н. Политико-военные аспекты национальной безопасности России / Н. Н. Ефимов. – М.: КомКнига, 2006. – 240 с.
98. Ещенко С.А. Экстремизм: понятие и причины распространения // Общество и право. – 2008. – № 3.
99. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. – М.: Юридический институт МИИТа, 2002.
100. Зеленков М.Ю. Терроризм и политический экстремизм: вызовы и поиски адекватных ответов. – М., 2002.
101. Золотарев В.А. Национальная безопасность страны. – М., 2008.
102. Зорькин В.Д. Роль права в обеспечении национальных интересов // Право и безопасность. – 2006. – №1-2 (18-19).
103. Информационные вызовы национальной и международной безопасности. – М., 2001.
104. Исмагилов Р.Ф., Сальников В.П., Степашин С.В. Экономическая безопасность России: концепция – правовые основы – политика. – СПб., 2001.
105. Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международное право: учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2004.
106. Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. – М., 2008.
107. Козлова А. Экономическая безопасность как явление и понятие // Власть. – 2009. – № 1.
108. Кокунова С.Д. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров // Наркоконтроль. – 2006. – № 4.
109. Колокольцев В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: Дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2005.
110. Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации. – М., 2009.

111. Куракин А.В. Коррупция: понятие, характеристика и формы проявления в сфере государственного управления // Современное право. – 2012. – № 3.
112. Лунеев В.В. Коррупция учтенная и фактическая // Государство и право. – 2003. – № 8.
113. Макаренко Е., Павлов С. Актуальные вопросы обеспечения национальной безопасности России // Ориентир. – 2006. – № 5.
114. Макуев Р.Х. Терроризм в условиях глобализации // Государство и право. – 2007. – № 3.
115. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России: Монография. – Саратов, 2002.
116. Максимов В.К. Проблемы изучения современной российской коррупционной преступности // Социология» коррупции: материалы науч.-практ. конф. – М., 2009.
117. Метелев С.Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты. – М.: Юнити, 2006. – 223 с.
118. Миграция и безопасность России / Под ред. Г. Витковской и С. Панаренко. – М.: Интердиалект+, 2000.
119. Миронов Р.Г. Наркомания – реальная угроза национальной безопасности // Социально-гуманитарные знания. – 2005. – № 3.
120. Михайленок О. Религиозный фактор в системе безопасности России // Власть. – 2002. – № 11.
121. Мусаелян М.Ф. Понятие «терроризм» и его соотношение с понятиями «террор» и «террористический акт» // Журнал российского права. – 2009. – № 1.
122. Мусаелян М.Ф. Экстремизм как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. – 2009. – № 3.
123. Мусаелян М.Ф. Профилактика экстремизма – важнейшее направление противодействия экстремизму в Российской Федерации // Адвокат. – 2009. – № 7.
124. Наркомания и ее последствия. – М.: Фонд «Правопорядок-Центр», 2000 .
125. Наркотики в России – преступления и расследование / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Питер, 1998.
126. Нигматуллин Р.В. Сотрудничество государств в борьбе с незаконным оборотом наркотиков: история и современность // История государства и права. – 2008. – № 22.
127. Ницевич В.Ф. Национальная безопасность России: учебно-методическое пособие. – Москва-Орел: ОРАГС, 2007.
128. Олейников Е.А. Экономическая и национальная безопасность. учебник. – М.: Экзамен, 2006. – 738 с.

129. Основы национальной безопасности Российской Федерации: учеб. пособие / Головин Ю.А., Штарев П.В. – Ярославль: ЯрГУ, 2008.
130. Останков В.И. Военная безопасность России в начале XXI столетия. – М.: Вече, 2007.
131. Панарин И., Панарина Л. Информационная война и мир. – М., 2003.
132. Петров С.И. «Политика и обеспечение национальной безопасности России: учебное пособие. – СПбГУ, 2008.
133. Пилипенко В.Ф. Национальная безопасность Российской Федерации: История. Концепция. Документы / В.Ф. Пилипенко, Н.В. Ерков; под ред. Л.Я. Олиференко. – М.: Айрис-пресс, 2005.
134. Поздняков Э.А. Баланс сил в мировой политике: теория и практика. – М., 2003.
135. Пономаренков В.А., Яворский М.А. Сущностная характеристика современного экстремизма // Юридический мир. – 2008. – № 2.
136. Пригожев А.А. Общая теория национальной безопасности. Учебник. – М.: РАГС, 2005.
137. Прохожев А. А. Теория развития и безопасности человека и общества. – М., 2006
138. Проскурин С.А. Военная сила в международных отношениях. – М., 2009.
139. Прошак Л.В. Культура информационной безопасности. – М., 2003.
140. Прудников А.С., Глебов И.Н., Черненко М.Д., Амельчакова В.Н., Ежевский Д.О., Тетерин М.П., Чупанов А.С. Национальная безопасность и роль ОВД в ее обеспечении. – М.: Московский университет МВД России, 2005.
141. Радченко В.И. Чрезвычайное и военное положение в России (конституционно-правовые проблемы) // Саратовская государственная академия права. Вестник. – 1998. – № 3.
142. Ревина В.В. К вопросу о понятии экстремизма // Российский следователь. – 2009. – № 13.
143. Саранчин Ю.К., Банных С.Г., Зарубина Е.В. и др. Профессиональная этика сотрудников органов внутренних дел. – Екатеринбург, 2009.
144. Семенов В.А. Информационная безопасность: учебное пособие. – М.: МГИУ, 2004.
145. Современный терроризм: состояние и перспективы. – М.: Эдиторал, УСС, 2000.
146. Социально-демографическая безопасность России / под ред. В.А. Черешнева, А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2008. – 864 с.
147. Стратегическое управление в военной сфере: хрестоматия / сост. А.А. Кокошин. – М.: МАКС Пресс, 2005. – 536 с.

148. Судебная система, правоохранительные органы, специальные службы России: сборник нормативных актов / Составитель В.В. Черников. – М.: Проспект, 2001. – 432 с.
149. Тамаев Р.С. Экстремизм и национальная безопасность. Правовые проблемы. – М.: Юнити, 2011.
150. Терроризм: история и современность / Б.И. Кофман, С.Н. Мионов, А.А. Сафаров, Н.Х. Сафиуллин. – Казань, 2002.
151. Тураев В.А. Глобальные проблемы современности: учеб. пособие. – М.: Логос, 2001. – 193 с.
152. Харабет К.В. Антинаркотическая функция государства и некоторые вопросы ее законодательного обеспечения // Российская юстиция. – 2009. – № 8.
153. Хлебушкин А.Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ: монография / Отв. ред. Н.А. Лопашенко. – Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2007.
154. Чаевич А., Павлов С. Актуальные вопросы обеспечения национальной безопасности России // Ориентир. – 2005. – № 10.
155. Черников В.В. Судебная система, правоохранительные органы, специальные службы России: учебник. – М.: Проспект, 2001. – 488 с.
156. Шадрин А.М. Сущность раскрытия преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, оперативно-розыскным путем // Российский следователь. – 2009. – № 11.
157. Шаталов А. Правовое регулирование оборота наркотических средств // Российская юстиция. – 1998. – № 9.
158. Швец Д.Ю. Информационная безопасность России и современные международные отношения. – М., 2001.
159. Экономическая безопасность Российской Федерации: учебник / под ред. С.В. Степашина. – М., 2001.
160. Экономическая безопасность. Геополитика, глобализация, самосохранение / Под ред. В.К. Сенчагова. – М., 2002.
161. Экстремизм и национальный вопрос в России: материалы научно-практического семинара. – М., 2009.
162. Энциклопедический юридический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев; редкол.: М.М. Богуславский и др. – 2-е изд., доп. – М.: Сов. энциклопедия, 1987. – 528 с.
163. Ярочкин В.И. Информационная безопасность. – М., 2003.

Учебное пособие

Авторы:

кандидат педагогических наук

Калиниченко Игорь Александрович

доктор юридических наук

Костин Юрий Викторович

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 1300 от 23.12.11 г.

Подписано в печать _____ г. Формат 60х90¹/₁₆.

Усл.печ. л. _____. Тираж 500 Заказ № 007.

Орловский юридический институт МВД РФ.

302027, Орел, Игнатова, 2.