

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***ДЕПАРТАМЕНТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И КАДРОВ***

**ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Учебное пособие

*Под редакцией кандидата философских наук, доцента
Е.А. Матвиенко*

**Москва
2014**

УДК 323/327
ББК 66.2

Рецензенты:

Суслонов П.Е., кандидат философских наук, доцент (Уральский юридический институт МВД России);

Талынев В.Е., доктор социологических наук, доцент Воронежский институт МВД России).

Авторский коллектив:

Гордиенко В.В., кандидат экономических наук – глава 6;

Гулевский А.Н., кандидат философских наук – глава 4;

Демидов Н.Н., кандидат философских наук, доцент – глава 12;

Дронин Ю.П., кандидат исторических наук, доцент – глава 7;

Жуланов А.В., кандидат педагогических наук – глава 5 (в соавторстве);

Косяченко В.И., кандидат педагогических наук, доцент – глава 5 (в соавторстве);

Крючков С.В., кандидат философских наук, доцент – глава 10;

Матвиенко Е.А., кандидат философских наук, доцент – введение, главы 1, 11;

Мелихов А.И., кандидат юридических наук – глава 3;

Мингес И.А., кандидат юридических наук – глава 2;

Сухоруков В.А., кандидат педагогических наук, доцент – главы 8, 9.

Основы теории национальной безопасности: учебное пособие. – М. : ДГСК МВД России, 2014. – 264 с.

В учебном пособии рассматриваются исходные положения теории национальной безопасности; основные направления, средства, формы и методы ее обеспечения и особенности правового регулирования личным составом органов внутренних дел Российской Федерации. Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§ 1.1. Понятие общей теории национальной безопасности. Ее место в системе наук

§ 1.2. Национальные интересы как фундамент национальной безопасности

§ 1.3. Национальная безопасность: история и современное содержание понятия

Глава 2. ОБЩЕПРИЗНАННЫЕ ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 2.1. Роль права в обеспечении национальной безопасности

§ 2.2. Система коллективной безопасности как основа национальной безопасности России

§ 2.3. Обеспечение национальной безопасности в вооруженных конфликтах

§ 2.4. Правовое регулирование борьбы с преступлениями международного характера, представляющими наибольшую угрозу национальной безопасности Российской Федерации

Глава 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 3.1. Социально-политические предпосылки формирования концептуальных основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

§ 3.2. Условия реализации концептуальных основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

§ 3.3. Институт главы государства, его место и роль в обеспечения национальной безопасности

§ 3.4. Законодательная власть, ее место и роль в обеспечении национальной безопасности

§ 3.5. Исполнительная власть, ее место и роль в обеспечении национальной безопасности

§ 3.6. Судебная власть и органы прокуратуры, их место и роль в обеспечении национальной безопасности

§ 3.7. Конституционно-правовая основа обеспечения безопасности личности

Глава 4. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 4.1. Общая характеристика сил и средств обеспечения национальной безопасности России

§ 4.2. Обеспечение национальной безопасности в сфере обороны и военного строительства

§ 4.3. Министерство иностранных дел, Федеральная служба безопасности, внешняя разведка и Федеральная служба охраны в системе обеспечения национальной безопасности

§ 4.4. Правоохранительные органы в системе обеспечения национальной безопасности

Глава 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

§ 5.1. Основы правового обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера

§ 5.2. Основы правового обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера

§ 5.3. Правовой режим чрезвычайного положения

Глава 6. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОБЛЕМА ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 6.1. Экономическая безопасность и проблема ее обеспечения для России

§ 6.2. Угрозы национальным экономическим интересам России и способы противодействия им

§ 6.3. Роль и задачи ОВД в обеспечении экономической безопасности

Глава 7. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

§ 7.1. Понятие и сущность информационной безопасности в современных условиях

§ 7.2. Правовое обеспечение информационной безопасности

Глава 8. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 8.1. Истоки экологических опасностей и сущность экологической безопасности

§ 8.2. Особенности обеспечения экологической безопасности России

Глава 9. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК УГРОЗЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 9.1. Коррупция как фактор внутренней угрозы национальной безопасности России

§ 9.2. Нормативно-правовое обеспечение механизма противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления

Глава 10. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ КАК УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 10.1. Экстремизм как фактор, обуславливающий чрезвычайные ситуации социально-политического характера. Классификация форм экстремизма

§ 10.2. Этнические конфликты на религиозной почве. Религия – политика – безопасность

§ 10.3. Безопасность в духовной сфере: проблемы сохранения духовного потенциала России

Глава 11. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИСЛАМСКОГО ФУНДАМЕНТАЛИЗМА КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 11.1. Идейные основы исламского фундаментализма

§ 11.2. Эволюция исламизма в современном мире

Глава 12. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ И ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 12.1. Основные факторы, влияющие на миграционную безопасность. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности России

§ 12.2. Демографический кризис как угроза национальной безопасности России

ВВЕДЕНИЕ

Изучение дисциплины «Основы теории национальной безопасности» призвано сыграть направляющую и во многом определяющую роль в профессиональном становлении курсантов, проходящих подготовку по специальности 030901.65 – Правовое обеспечение национальной безопасности. Дисциплина во многом выполняет пропедевтическую функцию, она призвана подготовить будущих специалистов к дальнейшему детальному знакомству с целым рядом различных дисциплин, в рамках которых затрагиваются частные аспекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Интеграция названных аспектов как раз и является своего рода «сверхзадачей» дисциплины.

Актуальность ее решения не вызывает сомнений. Многочисленные вызовы, с которыми сталкивается сегодня мировое сообщество в целом и Россия в частности, приобретают все более и более сложный, комплексный характер. Адекватно ответить на эти вызовы способны лишь фундаментально подготовленные, грамотные специалисты. Они должны знать круг базовых понятий, описывающий деятельность по обеспечению национальной безопасности, соответствующую нормативно-правовую базу, иметь систематизированные теоретические представления об основных направлениях обеспечения национальной безопасности и четко представлять себе роль правоохранительных органов в этом процессе.

А поскольку, как гласит крылатое выражение, «нет ничего более практичного, чем хорошая теория», логичным продолжением теоретической подготовки в данной области должна стать выработка практических навыков и умений по реализации нормотворческих, правоприменительных, контрольно-надзорных функций в сфере обеспечения национальной безопасности России; иначе говоря – должны быть сформированы соответствующие общекультурные и профессиональные компетенции. Именно к такому результату необходимо стремиться всем изучающим (и преподающим) дисциплину «Основы теории национальной безопасности».

Глава 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§ 1.1. Понятие общей теории национальной безопасности. Ее место в системе наук

Современная цивилизация переживает сложный, переломный этап в своем развитии. На наших глазах меняются привычные представления, разрушаются имеющие многовековую историю социальные институты, меняется политическая и экономическая карта мира. Колоссальный прогресс наблюдается в области развития науки и техники. Набирают ход глобализационные процессы. Разумеется, Россия также не остается в стороне от обозначенных исторических трансформаций.

Перед современным обществом открываются доселе невиданные возможности. Однако качественно возрастает и уровень угроз, с которыми оно сталкивается, резко расширяется их список. Не случайно сегодняшний социум именуется известным немецким исследователем У. Беком «обществом риска».¹

В таких условиях на первый план выходят проблемы обеспечения безопасной жизнедеятельности людей. Попытки эффективно решить эти проблемы приводят к формированию новой синтетической научной дисциплины – теории национальной безопасности. Попытаемся обозначить ее место в системе современной науки.

Национальная безопасность – чрезвычайно сложное, многоаспектное понятие. Соответственно, ее изучение также по необходимости осуществляется путем междисциплинарных исследований. Отдельные компоненты национальной безопасности являются предметом специального рассмотрения ряда отдельных дисциплин. Экономика, экология, медицина, демография, политология, юриспруденция, военная теория, теория международных отношений, информатика, культурология, конфликтология, специальные оперативные дисциплины и т. д. фактически выступают как специальные направления теории безопасности.

Неизбежен вопрос: какое место общая теория безопасности государства занимает в существующей системе научных знаний? В каком отношении она находится к упомянутым специальным разработкам по вопросам безопасности?

Сегодня вряд ли возможно построение некоей универсальной сверхтеории, которая сможет проанализировать все угрожающие обществу опасности, интегрировать в себя перечисленные разделы научного знания. Эти области настолько многочисленны и различны по характеру, что объединенные знания о них неизбежно окажутся искусственным конгломератом. Здесь неизбежна эклектика, мозаичность. Невозможно простым сложением объединить

¹ См. подробнее: Бек У. Общество риска. М., 2000

упомянутые разделы медицины и экономические науки, политологию и экологию, юридическую и военную науки, теорию безопасности труда и другие дисциплины.

Однако такая задача перед теорией национальной безопасности и не ставится. Общая теория безопасности государства представляет собой введение в специализированные теории безопасности государства. В этой вводной, пропедевтической части рассматриваются и разрабатываются базовые, философские грани проблемы безопасности. А поскольку к числу основных функций философии традиционно относятся функции мировоззренческая и методологическая, теория национальной безопасности как раз и пытается, с одной стороны, дать анализ используемых при изучении проблем безопасности основных понятий, с другой – разработать методологию изучения интересующего нас круга явлений.

При этом, очевидно, нужно отталкиваться от рассмотрения тех угроз, которые продуцируются деятельностью самого общества – экономических, политических (в том числе внешнеполитических), военных, культурно-идеологических и т. д. Впрочем, следует иметь в виду, что даже те опасности, источник которых лежит за пределами общества (экологические, связанные с продовольственной безопасностью, стихийными бедствиями, эпидемиями и т. п.), опосредуются социальной практикой, могут ослабляться или усиливаться ею. Это предопределяет системообразующую роль в постановке и решении проблем национальной безопасности дисциплин гуманитарного цикла.

Можно согласиться с М. Ю. Зеленковым, что основными задачами общей теории безопасности государства являются:

- обзор научных знаний, обращенных к проблемам безопасности государства, их классификация, выявление мировоззренческой и правовой основы, уровня развития, особенностей различных специальных теорий безопасности, а также обоснование возможности и необходимости общей теории безопасности государства, важности решаемых ею задач;

- решение методологических проблем общей и специальных теорий безопасности, в частности, отбор и оценка исследовательских подходов, приемов, методик, позволяющих более эффективно разрабатывать и анализировать проблемы безопасности государства;

- анализ и определение наиболее фундаментальных понятий, которыми оперируют теории безопасности, а соответственно и общая характеристика отражаемых этими понятиями явлений;

- философская, политэкономическая, социологическая, культурологическая, правовая и политологическая характеристика природы и сущности опасностей, порождаемых социальными процессами и явлениями;

- разработка концептуальных, обобщающих идей, сравнительный анализ систем безопасности различных стран, методов обеспечения их национальной безопасности.

При этом основными целями разработки общей теории безопасности государства и ее реализации на практике являются:

- соблюдение законности при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности страны;
- оперативное взаимное информирование и согласованность действий сил обеспечения безопасности государства;
- единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов безопасности государства;
- взаимная ответственность личности, общества и государства;
- контроль за реализацией всей совокупности действий по защите безопасности государства¹.

Выясняя место общей теории безопасности государства в системе научных знаний, важно не только определить ее взаимоотношения со специальными теориями безопасности, но и уточнить ее связи с другими науками.

Учитывая то, что проблемы опасности и безопасности анализируются по отношению к человеку, обществу, государству, нельзя не видеть, что наиболее глубокие и тесные отношения у общей теории безопасности государства складываются с различными социальными и гуманитарными науками и философией. Большая часть содержания этой теории имеет именно философский, правовой и социально-политический характер. Она интенсивно взаимодействует с социологией, политологией, социальной психологией, юриспруденцией и др. Для этих дисциплин в первую очередь важно решение названных выше мировоззренческих и методологических проблем общей теории безопасности.

Общая теория безопасности государства являет собой особое исследовательское поле. Цель исследований, проводимых в данной сфере – решение метанаучной проблемы комплексного характера. В этом своем измерении она сходна с другими аналогичными междисциплинарными направлениями (метаматематикой, системологией, конфликтологией, кибернетикой, синергетикой и т.п.).

Общая теория безопасности государства связана с общей теорией систем, что объясняется тем фактом, что предметом ее исследований выступают также в основном системы. Однако общая теория безопасности решает прежде всего проблемы обеспечения их стабильности, сохранения, защищенности, в условиях влияния на них разного рода деструктивных факторов. Общая теория безопасности государства взаимодействует с конфликтологией, поскольку деструктивные воздействия, в сфере общественных отношений всегда сопряжены с конфликтными ситуациями. Общая теория безопасности государства пересекается с общей теорией управления, поскольку профилактика и урегулирование конфликтов, предотвращение катастрофических сдвигов в системе невозможны без целенаправленных информационно-управляющих воздействий. Можно утверждать, что общая

¹ Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М., 2002. С. 39.

теория систем, конфликтология, общая теория управления, а в известной мере и теория катастроф (вероятно, и иные аналогичные дисциплины) снабжают общую теорию безопасности государства ключевыми понятиями, закономерностями, принципами, эпистемологическими подходами, то есть выполняют по отношению к ней специфические методологические функции.

Мы приходим к выводу, что мировоззренческий и методологический фундамент общей теории безопасности государства составляют достижения философии, социологии, фундаментальные положения ряда других естественных и общественных наук, например, биологии, экологии, общественной психологии, правоведения, политологии. В более специальном плане методологические функции по отношению к общей теории безопасности государства выполняют общая теория систем, конфликтология, общая теория управления, теория катастроф и некоторые другие. При этом сама общая теория безопасности государства является исходным пунктом и методологической базой для выработки теорий безопасности среднего уровня или, по меньшей мере, для подготовки и проведения такого рода исследований в разных сферах жизни социума¹.

Соответственно своему предмету, задачам и месту в системе современной науки общая теория безопасности государства отталкивается от определенного перечня методов исследования. При этом нет большой нужды в разработке каких-либо специфических, только ей свойственных методов. Могут быть задействованы исследовательские подходы и методики из областей науки, на которые она опирается и с которыми тесно контактирует в ходе решения указанных выше методологических задач.

Важную роль для общей и специальных теорий безопасности государства играют принципы системного подхода. Без обращения к нему невозможно решение перечисленных методологических задач – прояснения сущности, роли и места общей и специальных теорий безопасности государства в системе научных знаний, определения содержания и соотношения базовых категорий. Не меньше его значение для анализа факторов опасности и сравнения различных теоретических моделей обеспечения безопасности.

На основе принципов и ограничений системного подхода задействуются в различных комбинациях и иные научные методы: опытные – наблюдение, эксперимент, опросы, обследования; теоретические – анализ, синтез, абстрагирование, сравнение, обобщение, мысленный эксперимент, формализация, различного рода математические приемы.

Исходя из перечисленных мировоззренческих положений и заявленного арсенала методологических приемов, общая теория безопасности государства рассматривает весь перечень проблем, включаемых в ее компетенцию. Основопологающим является анализ сущности и содержания ключевых, базовых для всех теорий безопасности государства категорий.

¹ См. об этом подробнее: Зеленков М. Ю. Указ. соч. С. 40, 41.

Ряд базовых понятий задается уже в базовых нормативных актах. Среди этих актов особое место занимает «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (далее - «Стратегия»). Она была утверждена 12 мая 2009 г. Указом Президента Российской Федерации Д. А. Медведева № 537. Следует отметить, что впервые в Российской Федерации был принят такого рода основополагающий документ. Ранее принимались лишь различные Концепции национальной безопасности. В отличие от них, «Стратегия» рассчитана на значительную временную перспективу, в ней проанализирован весь комплекс вопросов, связанный с обеспечением национальной безопасности РФ.

Разработчиками «Стратегии» используются основные понятия:

- «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, осуществляются 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.

Среди перечисленных категорий ключевую роль, как представляется, играют два взаимосвязанных понятия: национальные интересы и национальная

безопасность. Не отменяя их трактовки «Стратегией», необходимо иметь в виду, что существуют и другие подходы к пониманию указанных явлений. Рассмотрим их более подробно.

§ 1.2. Национальные интересы как фундамент национальной безопасности

Интерес как таковой определяется в социальной философии как осознанная потребность. Сама же потребность представляет собой острую нужду в чем-то. Соответственно, национальные интересы есть осознанные национальные потребности. К диалектике их взаимосвязи мы еще вернемся ниже.

Попытаемся теперь сформулировать определение национальных интересов, отталкиваясь их основных признаков и функций. Все факторы, исходя из которых страна строит свою политику, обобщаются в понятии национального интереса. Именно национальные интересы государства представители одной из ведущих школ современной международно-политической мысли – политического реализма – объявляют краеугольным камнем любой политики. Национальные интересы – этот тот ориентир, который позволяет не сбиться пути в политических дебрях. Подчеркивается, что основанная на них политика более эффективна, чем основанная на каких-либо универсальных принципах.

Хотя национальные интересы всегда серьезнейшим образом влияли на политику, само данное понятие вошло в научный язык сравнительно недавно. Лишь в 1935 году оно было включено в Оксфордскую энциклопедию социальных наук, что свидетельствовало о его признании научным сообществом. Приоритет в его продвижении принадлежит американским ученым – теологу и философу Р. Нибуру и историку Ч. Бирду.

После Второй Мировой войны вокруг категории «национальный интерес» развернулась масштабная научная дискуссия. В частности, была опубликована книга классика американской геополитической мысли, основателя школы политического реализма Ганса Моргентау «В защиту национального интереса» (1948). Его новаторство заключалось, в числе прочего, в том, что Моргентау тесно увязывал понятие национальных интересов с понятием силы (англ. power), перейдя затем к более широкой категории «баланс сил». Значительный вклад в разработку темы внесли американцы Дж. Кеннан, У. Липпман, Дж. Розенау, французские ученые Р. Арон, Р. Дебре и другие.

В отечественной научной литературе понятие «национальный интерес» стало широко употребляться лишь два десятилетия назад. Долгое время в отечественной политической теории и практике господствовал политический идеализм. Представители этого направления утверждают (в отличие от сторонников политического реализма), что руководящим началом политики должна быть та или иная идея, идеологическая концепция, некий свод провозглашаемых и отстаиваемых государством абсолютных и незыблемых ценностей. Для американских «идеалистов» такими ценностями выступают демократия и права человека. Для «идеалистов» советских основным было

распространение во всем мире коммунистической идеологии. Во внешней политике, например, это проявлялось в масштабной поддержке, которую СССР оказывал коммунистическим режимам по всему миру. Стоили какому-либо африканскому или азиатскому лидеру заявить, что его народ готов встать на социалистический путь развития, как сразу же на него проливался «золотой дождь» советской финансовой помощи, товаров, оружия, специалистов. Причем оказывалась эта помощь зачастую вопреки интересам собственного народа, ресурсы тратились нерационально, что и явилось одной из причин крупнейшей «геополитической катастрофы» XX века – распада СССР. Сегодня ущербность такой политики не вызывает сомнений. Но что такое «национальный интерес»? Если для ряда западных исследователей характерно отождествление его с интересом государственным, то в отечественной науке содержание данного понятия продолжает оставаться отчасти дискуссионным. Можно выделить по меньшей мере четыре основных точки зрения.

1) Национальные интересы рассматриваются как интересы этнонациональные, этнические. Они отражают интересы национальных общностей и выступают как элемент структуры общегосударственных интересов. Разумеется, в полиэтничном демократическом государстве составляющие его этносы вправе иметь и отстаивать в рамках действующего законодательства свои специфические интересы. Но следует иметь в виду, что подобная трактовка национальных интересов может косвенно поощрять националистические и даже сепаратистские настроения. В условиях современной России, едва оправившейся от «парада суверенитетов» девяностых, это особенно опасно.

2) В рамках второго подхода основной акцент делается на внешнеполитическом измерении национальных интересов. Однако очевидно, что куда большее влияние на национальную безопасность (по крайней мере, в условиях современной России) оказывают внутриполитические проблемы.

3) Сторонники третьего подхода утверждают, что субъектом национального интереса может быть единая нация-государство, для которой характерна высокая степень зрелости гражданского общества, а соответственно – его относительная независимость от структур политической власти, более того – способность эффективно влиять на них, добиваясь реализации своих интересов. Однако общепризнано, что такого рода характеристики к Российскому гражданскому обществу неприменимы.¹

4) Четвертый подход сближает (и даже отождествляет) национальные интересы с интересами государственными. Эти интересы рассматриваются как в основе своей объективные, поскольку они производны от ряда констант: географических, экономических, политических, конфессиональных, ментальных и т. д.

¹ См., например: QUO VADIS? Перспективы становления гражданского общества в России (материалы круглого стола) // Полис, 2012. № 2.

Именно такой подход в наибольшей степени отражает российскую специфику. Многими исследователями отмечалось, что наше общество носит выраженный властечцентричный характер. Государство играет в истории России определяющую роль, является инициатором и организатором практически всех заметных социальных преобразований. Поэтому для России отождествление национальных и государственных интересов будет вполне соответствовать ее цивилизационным особенностям. Можно согласиться с В. А. Литвиновым, что «национальный интерес... предстает как обобщающий интерес, который снимает противоречие между интересами государства и гражданского общества»¹. Именно государство является основным субъектом обеспечения национальной безопасности, обязано в соответствии с законом защищать всех тех, кто находится на его территории, а своих граждан – и за пределами этой территории.

Но, несмотря на приведенные аргументы в пользу сближения понятий «национальный интерес» и «государственный интерес», нам представляется необходимым развести эти понятия хотя бы на уровне дефиниций, чтобы более полно отразить содержание национального интереса. Исходя из сказанного, можно предложить следующее определение, дополняющее и уточняющее предложенное законодателем: национальные интересы – это объективно существующие, осознанные потребности, ценности и установки личности, государства и общества, связанные с обеспечением безопасности во всех сферах жизнедеятельности общества, его устойчивого и динамичного развития на длительную перспективу.

В приведенном определении подчеркивается, что национальные интересы имеют объективно-субъективную природу. Их объективный характер связан с объективностью потребностей личности, общества и государства в обеспечении экономической, политической, социальной, духовной стабильности российского общества, территориальной целостности и суверенитета российского государства, возможностей для полноценного развития отдельной личности.

Однако названные потребности, чтобы приобрести статус интересов, должны быть осознаны. Причем, следует иметь в виду, что хотя потребности нации объективны, их осознание (отражение в сознании социальных субъектов) никогда не бывает абсолютно точным, «зеркальным». Концепция национального интереса пронизана ценностными нормами и идеологическим содержанием.² Более того, некоторые авторы – следуя идеям Карла Маркса – прямо утверждают, что в стране всегда утверждается такое понимание национальных интересов, которое соответствует целям и ценностям правящего класса. То, насколько его представления соответствуют объективным потребностям нации, зависит от характера общества и государства, от

¹ Литвинов В. А. Основы национальной безопасности России. М., 2010. С. 51.

² Гаджиев К. С. Введение в геополитику. М., 1998. С. 352

соотношения политических сил внутри страны.¹ Процесс и результаты осознания национальной потребности (соответственно, конституирования национального интереса) дифференцируются в зависимости от субъекта. Безусловно, национальные интересы представляют собой нечто целостное, своего рода триединство интересов государства, общества и личности. Однако это единство не исключает специфики своего выражения в ценностях, целях и задачах различных субъектов. Отталкиваясь от определения национальных интересов, можно выделить три уровня их субъективного восприятия.

1) Интересы отдельной личности включают в себя, прежде всего, реальное обеспечение личной безопасности, реализацию закрепленных в законодательстве прав и свобод, повышения уровня и качества жизни, удовлетворение потребности в духовном, интеллектуальном, духовно-нравственном развитии.

2) Интересы общества включают в себя создание и совершенствование демократического политического режима, достижение и поддержание общественного согласия, рост созидательной активности гражданского общества, поступательное развитие современной экономики, сохранение духовных ценностей.

3) Интересы государства предполагают защиту его конституционного строя, территориальной целостности, суверенитета, в установлении экономической и социальной стабильности, в поддержании правопорядка, в развитии взаимовыгодного равноправного сотрудничества с другими странами и международными организациями.

Еще раз подчеркнем, что обозначенные нами три уровня реализации национальных интересов не являются взаимоисключающими. Напротив, они дополняют друг друга. Реализация интересов одного уровня невозможна без реализации интересов двух других уровней.

Процесс становления конкретного национального интереса включает в себя следующие основные этапы:

- Зарождение соответствующей национальной потребности, выступающей объективным «фундаментом» национального интереса;
- Осознание этой потребности определенным субъектом – носителем национального интереса;
- Институционализация - придание интересу соответствующего статуса в общественном мнении и (или) на уровне государственной политики;
- Обеспечение – реализация национального интереса в ходе практической деятельности личности, государства и общества.

«Стратегия» выделяет следующие основные национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу:

- Развитие демократии и гражданского общества,
- Повышение конкурентоспособности национальной экономики;

¹ Бэттлер А. Национальные интересы, национальная и международная безопасность // Полис, 2002. № 4. С. 148 прим.

- Обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;

- Превращение Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Национальные интересы, рассматриваемые как элемент системы национальной безопасности, выполняют следующие основные функции:

- 1) Регулятивная функция обеспечивает слаженное, устойчивое и в то же время динамичное функционирование всех элементов системы национальной безопасности.

- 2) Формирующая функция обеспечивает формирование системы национальной безопасности через определение стратегических и тактических задач внутренней и внешней политики.

- 3) Интегративная функция заключается в том, что в рамках национальных интересов приводятся к единому знаменателю многообразные потребности и желания различных субъектов социальной жизни.

- 4) Наконец, оценочная функция задает некую шкалу, в соответствии с которой оценивается важность решения тех или иных стоящих перед обществом задач. Эффективная реализация данной функции позволяет грамотно расставить приоритеты в деятельности государства и социума в целом по обеспечению национальной безопасности. Именно через них реализуются потребности государства в обеспечении национальной безопасности.

Так, «Стратегия» намечает следующие основные стратегические национальные приоритеты: национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация, наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности, 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.

Как уже говорилось, национальные интересы являются главным движущим фактором внешнеполитической деятельности государства. Эти интересы представляют собой общественно-историческое явление и не могут

существовать независимо от своих носителей. Они теснейшим образом связаны с самосознанием нации, с национальной идентичностью.

Столкновение реальных или ложным образом понятых национальных интересов приводит к внутривнутриполитическим и международным конфликтам. Следует отметить, что в современных условиях полноценная реализация национальных интересов любого государства невозможна без учета интересов других стран и мирового сообщества в целом. Внешняя политика, проводимая без постоянной оглядки на этот факт, заведомо нереалистична. Однако степень такого учета для различных государств и в различных ситуациях может быть разной.

Национальные интересы принято подразделять на главные (стратегические) и второстепенные (тактические). Первые связаны с обеспечением безопасности и целостности государства как социально-экономической, политической, национально-исторической и культурной общности, с защитой экономического и политического суверенитета государства. Главные интересы реализуются всеми экономическими, политическими, идеологическими, дипломатическими и военными средствами, не останавливаясь перед угрозой применения силы или даже реальным ее применением. Стратегические национальные интересы должны быть реализованы «любой ценой», в противном случае само существование нации-государства как самостоятельного субъекта ставится под вопрос.

Второстепенные интересы производны от главных. Эти интересы хотя и важны, но имеют частный характер. Изменяясь в зависимости от конкретных обстоятельств, они могут служить предметом «торга» в переговорном процессе, направленном на реализацию главных национальных интересов.

§ 1.3. Национальная безопасность: история и современное содержание понятия

Очевидно, что ядро национальных интересов составляет самосохранение государства. Поэтому проблема национальных интересов теснейшим образом связана с проблемой национальной безопасности. В самом общем виде она включает в себя физическое выживание населения национального государства, защиту и сохранение его территориальной и культурной целостности, способность адекватно реагировать на любые реальные или потенциальные угрозы извне. Понятие национальной безопасности было удачно сформулировано американским политологом У. Липпманом: «Нация находится в состоянии безопасности, когда ей не приходится приносить в жертву свои законные интересы с целью избежать войны, и когда оно в состоянии защитить при необходимости эти интересы путем войны».¹

О проблемах безопасности люди задумались еще на заре своей истории. На ранних стадиях существования опасность угрожала, прежде всего, со

¹ Цит по: Гаджиев К. С. Введение в геополитику. М., 1998. С. 355

стороны природных явлений, опасных животных, неурожая и т. п. По мере развития человечества актуальной стала также защита от опасностей, создаваемых самим человеком.

Само понятие «национальная безопасность» было введено в политический лексикон в 1904 г. президентом США Теодором Рузвельтом. Окончательно термин утвердился с принятием в США в 1947 г. «Закона о национальной безопасности». Следует упомянуть, что в России еще в конце XIX в. был употреблен довольно близкий по значению термин «государственная безопасность» (в «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г.)

Постепенно проблемы национальной безопасности становятся предметом философского и научного осмысления. В истории вопроса можно выделить три принципиально различных подхода к проблеме.

Согласно автору знаменитого трактата «Левиафан» английскому философу XVII века Томасу Гоббсу, проблема безопасности решается с помощью силы. Граждане государства должны подчиниться силе государя, а он обязуется обезопасить их жизнь и собственность от любых угроз. Только так можно прекратить (характерную для «естественного состояния») бесконечную войну всех против всех. Разумеется, пока война идет, ни о какой безопасности не может быть и речи. Однако прекратить возможно только гражданскую войну, войну внутри отдельно взятого государства. Между государствами же война не прекратится никогда. Каждый, как может, отстаивает свои интересы и обеспечивает свою безопасность, имея полное право не считаться с более слабыми соседями.

Знаменитый голландский юрист Гуго Гроций утверждал (в трактате «О праве войны и мира»), что не отдельные индивиды, а суверенные государства выступают главными действующими лицами в обеспечении безопасности. Государства ведут борьбу между собой в соответствии со строго определенными правилами (международным правом). По мнению Гроция, необходима институционализация взаимоотношений государств на наднациональном уровне (создание союзов государств на основе межгосударственных соглашений), что позволит поддерживать мир, а тем самым – гарантировать безопасность.

Наконец, основатель немецкой классической философии Иммануил Кант в конце XVIII века создает работу с говорящим само за себя названием «К вечному миру». Мир и безопасность в обществе должны поддерживаться соблюдением моральных и правовых норм, которые люди – как нравственные по своей природе существа – будут соблюдать в основном добровольно.

На протяжении тысячелетий фактически действовала концепция безопасности Гоббса. Согласно ей только сильное государство может обеспечить свою безопасность. Возникла система постоянно меняющегося баланса сил, подталкивавшая к завоевательным войнам и созданию гигантских империй.

В 1919 году после создания Лиги Наций была предпринята попытка обратиться к идеям Канта, создав систему коллективной безопасности. Угроза

для одного стала рассматриваться как угроза для всех. В основе системы должна была лежать мораль и взаимоуважение, однако на практике в основе отношений оставался собственный интерес каждой страны. Поэтому, в частности, Лига Наций не смогла противостоять агрессивной политике гитлеровской Германии и ее союзников.

После Второй мировой войны была создана Организация объединенных наций (ООН), основанная на единстве сил и уважении к правам человека. Система безопасности начинает приобретать черты, предполагавшиеся Гроцием. Правда, в период холодной войны фактически вновь восторжествовала гоббсовская модель.

Сегодня, по крайней мере, теоретически, теория международной безопасности предполагает, что безопасность одного связана с безопасностью других (модель Гроция). На практике все гораздо сложнее. Однако нельзя не признать, что в современных условиях многополярного глобализирующегося мира национальная безопасность выступает как неотъемлемая часть безопасности международной (или, во всяком случае, эволюционирует именно в этом направлении).

В то же время совершенно прав А. Бэттлер, утверждая, что содержание системы международной безопасности определяет тот, кто доминирует в геостратегическом пространстве международных отношений. Проще говоря, «международная безопасность совпадает в конечном счете с национальной безопасностью страны-гегемона или лидера».¹

Так, после наполеоновских войн европейская безопасность определялась странами – победительницами Бонапарта: Россией и Великобританией. В годы холодной войны международная безопасность зависела от СССР и США. Сегодня в мире доминирует евроатлантическая цивилизация во главе с Соединенными Штатами Америки, страны так называемого «золотого миллиарда». Соответственно, структура международной безопасности отвечает интересам западных держав, причем до такой степени, что им даже нет необходимости отдельно формулировать и предлагать свою концепцию международной безопасности – она уже сформулирована в их национальных интересах! Наиболее мощные в экономическом и политическом отношении государства просто навязывают (до известной степени, конечно) свои национальные интересы остальному миру, превращая их в интересы международные.

В современной науке понятие «национальная безопасность» характеризует уровень защищенности отдельно взятой нации от внешних и внутренних угроз. Сущность национальной безопасности хорошо охарактеризована А. Вольфэрсом. Он пишет: «Безопасность есть ценность, которой государство может в большей или меньшей степени обладать и которую оно так или иначе стремится иметь. Она имеет много общего с силой и благосостоянием, двумя другими ценностями громадной важности... Однако,

¹ Бэттлер А. Указ. соч. С. 155.

если благосостояние измеряется количеством материальных ресурсов государства, а сила – его способностью контролировать действия других, безопасность в объективном смысле измеряется отсутствием угрозы приобретенным ценностям, а в субъективном – отсутствием страха перед возникновением угрозы этим ценностям. В обоих случаях национальная безопасность может пониматься весьма широко: от почти полной опасности или чувства опасности до почти полной безопасности или отсутствия страха».¹

Речь идет, прежде всего, о защищенности национальных ценностей и соответствующего им образа жизни от различных по своей природе внутренних и внешних угроз (экономических, идеологических, культурных, политических, военных, экологических и т. д.). Все они будут подробно рассмотрено в следующих главах пособия. Пока же остановимся лишь на самых общих проблемах.

Итак, обеспечение национальной безопасности предполагает:

- защиту государственного строя;
- защиту общественного строя;
- обеспечение территориальной целостности и суверенитета;
- обеспечение экономической независимости;
- поддержание общественного порядка и эффективное противодействие преступности;
- обеспечение здоровья нации, рост продолжительности жизни, недопущение депопуляции;
- противодействие техногенным угрозам и стихийным бедствиям.

Основные факторы успешного обеспечения национальной безопасности меняются с ходом истории. Так, на стадии традиционного общества такими факторами выступают географическое расположение, размеры территории, количество и плотность населения, природные ресурсы, военная мощь. В индустриальном обществе к ним добавляются уровень экономического и технологического развития общества. Наконец, постиндустриальная цивилизация выдвигает на первый план состояние информационных систем государства, развитие науки (в том числе фундаментальной), общий культурно-образовательный уровень населения, степень его социальной защищенности и т. д. Кроме того, на всех этапах развития значительна роль идеологии (национальной идеи) и традиций обеспечения национальной безопасности.

Внутри национальной безопасности возможно выделение отдельных ее видов. При этом используются различные основания такого деления.

Прежде всего, в зависимости от того, о чьей именно безопасности идет речь, можно говорить о государственной, общественной и личной безопасности. Эти понятия отнюдь не синонимичны, хотя и теснейшим образом связаны. Государство здесь рассматривается прежде всего аппарат управления, система организации и функционирования политической власти.

¹ Цит. по: Бэттлер А. Указ соч. С. 151.

Под обществом, на наш взгляд, в данном контексте понимается гражданское общество, т. е. сфера относительно самостоятельной, не зависимой от государства деятельности граждан и их объединений, преследующих свои неполитические цели. Следует, однако, иметь в виду, что для достижения неполитических целей граждане могут использовать политические средства (например, создавать политические партии, находящиеся «между» гражданским обществом и государством).

Наконец, государство и общество состоят из отдельных личностей. Поэтому граница между безопасностью государства, общества и личности в действительности весьма условна. Эти виды безопасности взаимодополняют и взаимообуславливают друг друга. Можно, конечно, представить себе ситуацию, когда кровавый деспотический политический режим действует вопреки интересам общества или когда архаичные общественные институты препятствуют развитию и обеспечению безопасности личности. Но такие ситуации – все же скорее исключение, чем правило.

В зависимости от того, откуда именно исходит угроза, национальную безопасность делят на внутреннюю (источник угрозы – внутри социума) и внешнюю (источник угрозы – другие государства или международные организации).

По широте охватываемой территории безопасность может быть общепланетарной, региональной (например, европейской или арктической), национальной, субнациональной (например, безопасность северокавказского региона РФ, Волгоградской области и т. п.).

В зависимости от характера угрозы выделяют безопасность от угроз природного происхождения и от социальных угроз.

Наконец, в зависимости от того, в какой области человеческой жизнедеятельности возникает угроза и происходит ее отражение, безопасность подразделяется на:

- экономическую;
- промышленную;
- технологическую;
- военную;
- информационную;
- экологическую;
- политическую;
- демографическую;
- продовольственную и т. д.

Последняя приведенная типология корреспондирует с видами возникающих в сфере национальной безопасности угроз. Среди источников реальной угрозы для большинства современных государств можно назвать терроризм, распространение оружия массового поражения (ОМУ), межнациональные и межконфессиональные конфликты, деградацию окружающей среды, замедление, а то и остановку экономического роста, демографические проблемы (в промышленно развитых странах - депопуляция, в странах развивающихся – неконтролируемый рост населения) и т. д.

Особенно опасна прямая военная угроза безопасности страны. Ее наличие позволяет оказывать на то или иное государство мощное политическое давление. Реализация же военной угрозы способна привести к колоссальным жертвам и разрушениям. Поэтому государство во что бы то ни стало должно сохранить способность противостоять военным угрозам. Без этого говорить об иных аспектах обеспечения национальной безопасности просто бессмысленно.

Подробному рассмотрению перечисленных видов национальной безопасности посвящены следующие главы пособия.

Вопросы для самоконтроля

1. Каков предмет общей теории национальной безопасности?
2. Как общая теория безопасности соотносится с дисциплинами, изучающими отдельные аспекты обеспечения национальной безопасности?
3. С какими отраслями знания и почему общая теория национальной безопасности взаимодействует наиболее интенсивно?
4. Какова методология общей теории национальной безопасности?
5. Каковы основные понятия, используемые в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»? Дайте каждому из них определение.
6. Что такое «национальный интерес»? Охарактеризуйте основные подходы к его пониманию.
7. Раскройте содержание основных идей школы политического реализма и школы политического идеализма.
8. Каковы этапы формирования и функции национального интереса?
9. Какие классификации национальных интересов вам известны?
10. Каковы основные стратегические национальные приоритеты России на современном этапе?
11. Что такое «национальная безопасность»?
12. Сравните подходы к пониманию национальной безопасности, предложенные Т. Гоббсом, Г. Гроцием, И. Кантом.
13. Дайте характеристику основных видов национальной безопасности.
14. Каковы наиболее острые проблемы обеспечения национальной безопасности, стоящие сегодня перед мировым сообществом в целом и перед Россией в частности?

Литература

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена 12 мая 2009 г. Указом Президента Российской Федерации № 537 // правовая система «Гарант», 2012
2. QUO VADIS? Перспективы становления гражданского общества в России (материалы круглого стола) // Полис, 2012. № 2
3. Бек У. Общество риска. М., 2000
4. Бэттлер А. Национальные интересы, национальная и международная безопасность // Полис, 2002. № 4
5. Гаджиев К. С. Введение в геополитику. М., 1998

6. Гоббс Т. Левиафан, или форма, материя и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Избр. произв. В 2 т. Т. 2. М., 1964
7. Гроций Г. О праве войны и мира. М., 1994
8. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М., 2002.
9. Кант И. К вечному миру // Кант И. Собрание сочинений в 4 т. Т. 1. Тракаты и статьи 1784-1796 гг. М., 1994
10. Китай в XXI веке: глобализация интересов безопасности. М., 2007
11. Кокорин С.А., Болдырев Ю.Ф. Мировое сообщество и борьба с терроризмом. Волгоград, 2007
12. Моргентау Г. Политические отношения между нациями. Борьба за власть и мир // Политология. Хрестоматия. Ред. М. А. Василик. М., 2000
13. Литвинов В. А. Основы национальной безопасности России. М., 2010
14. Основы национальной безопасности. Михайлов Л. А. и др. М., 2008
15. Петров С. И. Политика и обеспечение национальной безопасности России. СПб., 2007
16. Шайхутдинов М.Е. Геополитика, глобалистика и теория национальной безопасности: методологические и прикладные аспекты. Павлодар, 2005

Глава 2.

ОБЩЕПРИЗНАННЫЕ ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 2.1. Роль права в обеспечении национальной безопасности

Отстаивание принципа верховенства права, защита прав человека и основных свобод должно быть приоритетным направлением в обеспечении национальной безопасности. XXI век поставил перед государствами и международным сообществом много проблем на этом основополагающем направлении, особенно исходя из характера новых угроз и вызовов международной и национальной безопасности.

В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, подготовленном по поручению Генерального секретаря ООН в декабре 2004 г., отмечено, что любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы, представляют собой угрозу международной безопасности¹.

Исходя из материалов данного доклада, целесообразно выделить следующие блоки угроз, с которыми мировому сообществу необходимо бороться в предстоящие десятилетия:

- 1) транснациональная организованная преступность;
- 2) терроризм;
- 3) ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- 4) межгосударственные конфликты;
- 5) внутренние конфликты, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые преступления;
- 6) экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию.

В этой связи перед международным сообществом стоит основная задача - чтобы отдаленные угрозы не стали непосредственными, а те угрозы, которые являются непосредственными, не вызвали реальных разрушительных последствий. Все это требует определения рамок превентивной деятельности, которые охватывали бы все эти угрозы во всех аспектах, в которых они с наибольшей силой проявляются в различных районах мира. И прежде всего это потребует принятия руководителями на национальном и международном уровнях своевременных и грамотных соглашений правового характера по противодействию всем этим угрозам.

¹ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (A/59/565 + Corr.1): [Электронный ресурс] / <http://www.un.org/russian/secureworld/report.htm>.

В начале XXI века в рамках деятельности Организации Объединенных Наций, Европейского Союза, в гражданском обществе высказывается обеспокоенность по поводу того, что нынешняя «война с терроризмом» в некоторых случаях подрывает те самые ценности, по которым наносят удар террористы: верховенство права и права человека. Высказывались опасения насчет того, что подходы к проблеме терроризма, сконцентрированные на военных, полицейских и разведывательных мерах, грозят подрвать усилия по обеспечению прав человека, привести к отчуждению больших групп населения мира и тем самым ослабить потенциал коллективных действий против терроризма. Что касается государств в регионах, откуда происходят террористы, то первейшая необходимость состоит в том, чтобы укреплять не только их способность, но и их волю к борьбе с терроризмом. Для укрепления этой воли причем так, чтобы государства пользовались поддержкой своих собственных народов, а не наталкивались на оппозицию с их стороны, - необходим более широкий подход. Именно поэтому в документах ООН и Европейского Союза говорится о настоятельной необходимости глобальной стратегии по борьбе с терроризмом – стратегии, затрагивающей коренные причины и укрепляющей ответственные государства, верховенство права и основополагающие права человека.

Такая всеобъемлющая стратегия должна включать сдерживание, осуществляемое с целью устранить причину терроризма или тех, кто способствует терроризму, в том числе посредством:

- борьбы с организованной преступностью;
- уменьшения масштабов нищеты и безработицы;
- принятия мер для устранения главных политических причин недовольства;
- прекращения распада государств;
- поощрения социальных и политических прав, верховенства права и демократических реформ.

Эта же стратегия предполагает разработку более действенных инструментов для глобального сотрудничества в борьбе с терроризмом, причем исключительно в правовых рамках, основанных на уважении к гражданским свободам и правам человека, в том числе в областях:

- контроля за опасными материалами и мер по охране здоровья населения;
- наращивания потенциала государств по предотвращению террористической вербовки;
- мер финансового контроля;
- обмена разведывательными данными, когда это возможно;
- правоохранительной деятельности.

В рамках такой стратегии России для обеспечения национальной безопасности в конце XX – начале XXI в. пришлось решать ряд важнейших проблем, т. к. их нерешенность напрямую угрожала безопасности ее граждан, общества и государства в целом.

В число таких проблем входили:

- общая слабость политической власти, неспособность государства к выполнению своих обязанностей, что приводило, в частности, к неспособности государства обеспечить безопасность человека и гражданина и в целом право на жизнь. Все это превращалось в труднопреодолимое препятствие на пути становления правового государства;

- желание отдельных политических сил использовать этнический и конфессиональный факторы для достижения своих целей, расходящихся с такими конституционными ценностями, как исторически сложившееся государственное единство России, идеологическое и политическое многообразие, плюрализм; желание радикально настроенных религиозных групп скрыть свои истинные намерения под видом политических партий;

- стремление к противопоставлению полномочий субъекта Федерации полномочиям суверенной Российской Федерации и, вопреки действительному смыслу Конституции РФ 1993 г., попытка сконструировать и отстоять на практике доктрину суверенитета республик как субъектов в составе Российской Федерации, причем утверждая первичность этого суверенитета по отношению к суверенитету России. По существу это приводило к выводу о распространении на нынешнюю Россию юридических свойств бывшего СССР как объединения суверенных государств, т. е. придание современной России, основанной на Конституции 1993 г., свойств договорной, а не конституционной федерации;

- гипертрофированная региональная самостоятельность, доходящая до таких пределов, что в некоторых регионах России фактически действовали законы, ущемляющие права и свободы граждан;

- угроза отторжения части территории России и проведение в связи с этим контртеррористических операций на северном Кавказе.

Надо учесть и другие факторы, которые и в настоящее время препятствуют упрочению господства права.

Прежде всего, это социальная составляющая, в том числе разрушение традиционной системы социальной защиты, повышение цен, риск безработицы, рост преступности. Кроме того, наблюдатели отмечают слабость институтов государственной власти, коррумпированность элиты, несовершенство системы политического представительства и подотчетности власти.

В этих условиях существует риск разочарования граждан в демократии и праве, поскольку об этих ценностях они судят по достигнутому результату.

Если к этому добавить, что в стране до сих пор не проведена полномасштабная правовая реформа, предполагающая, прежде всего, коренную трансформацию правосознания элиты, то вполне понятно, что перед Россией по-прежнему стоит задача взять правовой барьер.

Стоящие перед Россией трудности и проблемы становления правового государства нашли свое отражение в ходе осуществления конституционного правосудия, в характере вопросов, поставленных перед Конституционным Судом РФ в запросах органов государственной власти и конституционных жалобах граждан и, следовательно, в делах, которые ему пришлось разрешать.

Если проанализировать деятельность Конституционного Суда РФ в связи с проблемой соблюдения национальных интересов нашей страны, становится

очевидной необходимости, с одной стороны, осуществлять постоянную корректировку национального законодательства в соответствии с международно-правовыми стандартами, которые Россия признала в соответствующих договорах, а, с другой, отстаивать в законодательстве новые специфические национальные интересы России, которые получили закрепление в Основном Законе.

§ 2.2. Система коллективной безопасности как основа национальной безопасности России

Общая заинтересованность государств в деле сохранения международного правопорядка способствовала созданию системы коллективной безопасности.

Коллективная безопасность - система совместных мероприятий государств, предпринимаемых для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира.

Система коллективной безопасности имеет **два основных признака** в качестве общей характеристики.

Первый признак – принятие государствами-участниками системы, по крайней мере, трех обязательств, обращенных как бы «внутри» системы:

- разрешать все споры мирным путем;
- активно сотрудничать в целях устранения любой опасности миру;
- не прибегать в своих взаимоотношениях к силе.

Более развитая форма коллективной безопасности может включать и обязательство, обращенное «вовне», взаимопомощь участников в случае агрессии (ст. 51 Устава ООН)¹. В этом случае нападение на одно государство-участника рассматривается как нападение на всех участников системы коллективной безопасности.

Второй признак – наличие организационного единства государств-участников системы. Это или организация, выступающая в качестве «классической» формы коллективной безопасности (например, ООН), или иное выражение единства: учреждение консультативных или координационных органов (например, Движение неприсоединения), обеспечение систематических встреч, совещаний (например, ОБСЕ). Система коллективной безопасности оформляется договором или системой договоров.

Различают **два вида** системы коллективной безопасности: **всеобщую (универсальную)** и **региональную**.

1) В настоящее время **всеобщая (универсальная) коллективная безопасность** основывается на функционировании Организации Объединенных Наций, в преамбуле Устава которой зафиксирована главная задача ее

¹ Устав ООН: [Электронный ресурс] /<http://www.un.org/ru/documents/charter/>

существования – «избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе»¹.

В механизме обеспечения универсальной безопасности на первый план выдвигаются ненасильственные меры:

Во-первых, обязательства государств-членов:

- воздерживаться от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями ООН;

- не допускать вмешательства в дела по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства;

- развивать дружественные отношения между нациями;

- принимать коллективные меры для предотвращения угрозы миру и для его укрепления, проводить улаживание международных споров или ситуаций мирными средствами;

- создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к международным обязательствам;

- проявлять терпимость и жить в мире друг с другом, как добрые соседи, и объединять силы для поддержания международного мира и безопасности.

Во-вторых, указание на правовые способы (средства), с помощью которых члены ООН самостоятельно (без участия ООН) могут разрешать споры и ситуации мирным путем (гл. VI Устава ООН).

В-третьих, четкая регламентация действий органов ООН по применению коллективных мер мирного характера для улаживания международных споров (гл. V, VI VIII Устава ООН).

В-четвертых, укрепление доверия между государствами-членами путем развития сотрудничества в самых различных областях отношений (гл. IV, IX и др. Устава ООН).

В-пятых, содействие осуществлению практических мер в области ограничения вооружений и разоружения (ст. 11, 26, 47 Устава ООН).

Устав ООН предусматривает также и **меры принудительного характера**, которые должны применяться в исключительных случаях, когда мир уже нарушен (совершена агрессия) или создана реальная угроза нападения на то или иное государство.

В этом случае на первый план выходит **Совет Безопасности ООН**, на который возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности (ст. 24 Устава ООН).

Совет Безопасности ООН является единственным органом ООН, который обладает правом оперативно принимать:

- принудительные меры безопасности с применением вооруженных сил;

- принудительные меры безопасности без использования вооруженных сил;

¹ Устав ООН: [Электронный ресурс] /<http://www.un.org/ru/documents/charter/>

- превентивные действия по предупреждению и ограничению конфликтов.

Действия Совета Безопасности ООН в области поддержания мира начинаются с *квалификации ситуации*. В соответствии со ст.39 Устава ООН Совет Безопасности ООН должен определить, имеет ли он дело с угрозой миру, нарушением мира или актом агрессии.

Квалификация Совета Безопасности является юридической базой для его дальнейших действий по поддержанию мира. Устав ООН дает ему право прибегнуть к *временным мерам* (ст.40 Устава ООН) для того, чтобы предотвратить дальнейшее обострение ситуации.

Как правило, к временным мерам относятся: прекращение огня, отвод войск на ранее занимаемые позиции, вывод войск с оккупированной территории, проведение временной демаркационной линии, создание демилитаризованной зоны и т.д.

Если ситуация продолжает ухудшаться, Совет Безопасности вправе принять:

а) *меры, не связанные с использованием вооруженных сил*. Они предусмотрены в ст.41 Устава ООН¹. Они могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- и других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений;

б) *меры с использованием вооруженных сил* (ст.42 Устава ООН) применяются в случае, если меры, предусмотренные в ст.41 окажутся недостаточными. Совет Безопасности вправе использовать вооруженные силы ООН, которые должны формироваться из контингентов государств-членов ООН. Руководит применением этих сил Военно-штабной комитет ООН – орган ООН, образованный для создания и применения вооруженных сил ООН по решению Совета Безопасности.

Вооруженные силы используются в рамках ООН для проведения операций по поддержанию мира, которые обычно делятся на две категории:

а) миссии военных наблюдателей, состоящие из невооруженных офицеров – «голубые береты»;

б) силы по поддержанию мира, включающие контингенты войск, имеющие легкое оружие, используемое только для самообороны - «голубые каски».

Для обоснования операций по поддержанию мира Совет Безопасности может направить в районы конфликтов *миссии по установлению фактов*. Это направляемые по решению ООН группы наблюдателей для сбора информации в отношении конфликта или спора, необходимой Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН для выполнения функций по поддержанию международного мира и безопасности.

Общими **задачами** большинства операций ООН являются:

¹ Устав ООН: [Электронный ресурс] /<http://www.un.org/ru/documents/charter/>

- * предоставление гуманитарной помощи местному населению;
- * оказание помощи местному правительству в восстановлении нормальных условий в районе, где были военные действия;
- * содействие поддержанию законности и порядка;
- * проверка соблюдения договоренности о прекращении огня, выводе войск, разоружении военных группировок или других соглашений;
- * контроль за буферными зонами, за передвижением вооруженного персонала и оружия в районах напряженности;
- * расследование инцидентов и проведение переговоров со сторонами в конфликте с целью избежать возобновления военных действий;
- * наблюдение за ситуацией.

Можно выделить следующие **характерные черты** для операций ООН по поддержанию мира:

- * финансирование международным сообществом;
- * сведение к минимуму применения силы – только для самообороны;
- * беспристрастность сил (они не должны вмешиваться во внутренние дела страны, в которой развернуты, не должны использоваться в интересах одной стороны в ущерб другой);
- * командование Генерального секретаря, полномочия которого вытекают из мандата, предоставленного Советом Безопасности;
- * добровольность предоставления воинских контингентов государствами-членами;
- * принятие Советом Безопасности решения о проведении операции, определение ее мандата и осуществление общего руководства;
- * согласие сторон в конфликте на проведение операции.

Система универсальной коллективной безопасности является основой национальной безопасности России.

Современный мир переживает фундаментальные и динамичные изменения, глубоко затрагивающие интересы Российской Федерации и ее граждан. Новая Россия, встав на твердую почву национальных интересов, обрела полноценную роль в глобальных делах. Стираются различия между внутренними и внешними средствами обеспечения национальных интересов и безопасности. В этих условиях внешняя политика становится одним из важнейших инструментов поступательного развития страны.

Являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, участницей «Большой двадцатки» и целого ряда других влиятельных международных и региональных организаций, механизмов межгосударственного диалога и сотрудничества, обладая значительным потенциалом и ресурсами во всех областях жизнедеятельности, интенсивно развивая отношения с ведущими государствами и объединениями всех регионов мира, последовательно интегрируясь в мировую экономику и политику, Россия оказывает существенное влияние на формирование новой архитектуры международных отношений и обеспечения ее национальной безопасности в глобализирующемся мире.

2) **Региональная безопасность.** Она представлена соглашениями и организациями, обеспечивающими безопасность на отдельных континентах и в регионах.

Устав ООН допускает возможность создания международных региональных организаций коллективной безопасности народного мира и безопасности на региональной основе. При этом непременно должны выполняться следующие условия:

- любые действия на региональной основе не должны противоречить действиям в рамках универсальной системы международной безопасности ООН;

- Совет Безопасности должен быть всегда информирован о действиях, предпринятых или намечаемых в рамках региональных соглашений для поддержания международного мира и безопасности;

- все местные споры, возникающие между государствами какого-либо региона, должны разрешаться только мирными средствами;

- действия на региональной основе должны быть совместимы с целями и принципами ООН, касаться только местных споров и не выходить за пределы данного района; никакие принудительные действия не должны предприниматься без полномочий от Совета Безопасности ООН.

Принудительные действия с использованием вооруженной силы в регионе могут иметь место только для отражения уже совершенного нападения в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону по ст. 51 Устава ООН с немедленным сообщением об этом Совету Безопасности ООН.

Все это говорит о том, что любая региональная система коллективной безопасности может являться и является составной частью универсальной системы международной безопасности.

В настоящее время известны следующие региональные системы безопасности: в Америке – Организация американских государств, на Ближнем и Среднем Востоке – Лига арабских государств, в Африке – Организация африканского единства.

Организациями, поддерживающими коллективную безопасность в том числе и на Европейском континенте, являются: Организация Североатлантического договора (НАТО) с 1949 г.¹; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с 1995 г.²; Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) с 2002 г.³; с 1955 по 1991 гг. действовала Организация стран Варшавского Договора (ОСВД)⁴.

¹ Североатлантический договор (НАТО) Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 4 апреля 1949 г.: [Электронный ресурс] / <http://nato.biz/ru/treaty.html/>

² Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ): [Электронный ресурс] / <http://www.politike.ru/dictionary/839/word/obse>

³ Договор о коллективной безопасности 1992 г.: [Электронный ресурс] <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1297806>

⁴ Варшавский договор 1955 г.: [Электронный ресурс] / <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/72982/>

Региональная коллективная безопасность в рамках НАТО. НАТО (организация Североатлантического договора) образована 4 апреля 1949 года. Целью является обеспечение свободы и безопасности всех членов политическими и военными средствами в соответствии с целями и принципами Устава ООН. Штаб-квартира НАТО расположена в г. Брюсселе (Бельгия).

Участники НАТО обязуются разрешать все международные споры мирными средствами таким путем, чтобы не были поставлены под угрозу международный мир, безопасность и справедливость. Они воздерживаются в своих международных отношениях от угрозы силой или применения силы каким бы то ни было способом, несовместимым с целями ООН.

Согласно ст. 5 Североатлантического договора вооруженные нападения против одной или нескольких стран НАТО в Европе или Северной Америке будут рассматриваться как нападение против всех стран.

Процесс политических изменений в Европе обусловил необходимость разработки новой стратегической концепции. Элементы этой концепции закреплены в Лондонской декларации «Североатлантический альянс в процессе перемен» (1990 г.)¹; Заявлении Совета НАТО в Брюсселе «Партнерство во имя мира» 1994 г.² Россия участвует в данной программе.

Руководящими органами НАТО являются Североатлантический Совет, Комитет оборонного планирования, группа ядерного планирования, другие комитеты, Генеральный секретарь.

Военная структура НАТО состоит из военных комитетов, Постоянного военного комитета и Международного военного штаба.

На данный момент в НАТО входят 28 государств. Исландия, не имеющая собственных вооруженных сил, не входит в интегрированную военную структуру. Однако она вправе послать гражданского чиновника в Военный комитет. Испания не участвует в интегрированной командной структуре НАТО, однако является полноправным членом Группы ядерного планирования, Комитета оборонного планирования.

Основные принципы сотрудничества России с НАТО закреплены в основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между РФ и НАТО от 27 мая 1997 г.³

Принципы этих отношений:

- поддержка в каждом конкретном случае миротворческих операций, осуществляемых под руководством Совета Безопасности ООН или под ответственность ОБСЕ;

¹ Медведев Е.В. Военно-политические отношения РФ и Североатлантического альянса (1991-1999 гг.): [Текст] // Вестник Военного университета. 2010. № 2 (22).- С. 64 – 68.

² Программа «Партнерство во имя мира» 1994 г.: [Электронный ресурс] / <http://dic.academic.ru/dic.nsf/emergency/2199/>

³ Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического Договора, Париж, 27 мая 1997 г.: [Электронный ресурс] / http://www.pircenter.org/WebHelp/regprob/rfod_1.htm

- предотвращение конфликтов и урегулирование споров мирными средствами;

- уважение суверенитета, независимости и территориальной целостности всех государств и их права выбора путей обеспечения собственной безопасности, нерушимости границ и права народа на самоопределение;

- отказ от применения силы или угрозы силой;

- развитие партнерства и сотрудничества.

Создание в 2002 году Совета Россия – НАТО (СРН) на Римской встрече глав государств явилось новым поворотным пунктом в отношениях между альянсом и Россией.

СРН собирается ежемесячно на уровне послов и военных представителей и дважды в год на уровне министров иностранных дел, министров обороны и начальников генеральных штабов. По мере необходимости созываются совещания глав государств и правительств стран СРН.

Региональная коллективная безопасность в рамках ОБСЕ. Правовой основой коллективной безопасности в рамках ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе) является: Заключительный акт СБСЕ 1975 г.¹, итоговые документы СБСЕ, принятые в Белграде (1977 г.), Мадриде (1980 г.), Вене (1989 г.), пакет документов «Хельсинки-2» (1992 г.) и в Будапеште (1994 г.).

На встрече глав государств и правительств СБСЕ в Хельсинки 9-10 июля 1992 г. был принят пакет решений, предусматривающий создание антикризисных механизмов СБСЕ, включая операции по поддержанию мира.

На первой стадии урегулирования кризисных ситуаций используются механизм мирного разрешения споров, миссии специальных докладчиков и миссии по установке фактов. В случае разрастания конфликта может быть принято решение о проведении операции по поддержанию мира. Такое решение принято Совмином на основе консенсуса или действующим в качестве его агента Руководителем Совета. Необходимо согласие непосредственно заинтересованных сторон на проведение операции. Операции предполагают посылки групп военных наблюдателей или сил по поддержанию мира. Личный состав представляется отдельными государствами-участниками. Операции могут проводиться в случае возникновения конфликта, как между государствами, так и внутри них. Они не предусматривают принудительных действий и осуществляются в духе беспристрастности.

При проведении операций СБСЕ может пользоваться ресурсами и опытом ЕС, НАТО, ЗЕС, СНГ. Операции проводились группами наблюдателей в Приднестровье, Нагорном Карабахе, Абхазии, Грузии, Чечне, Албании.

Коллективная безопасность в рамках СНГ. Несмотря на то, что значительное внимание безопасности уделено в Уставе СНГ, все конкретные

¹ Заключительный акт СБСЕ 1975 г.: [Электронный ресурс] / <http://constitutions.ru/archives/5904>

вопросы военно-политического сотрудничества государств-членов СНГ регулируются специальными соглашениями.

В 1992 г. были заключены Соглашение об Объединенных Вооруженных силах на переходный период, Соглашение о Совете безопасности СНГ и др. Наиболее обстоятельным является Договор о коллективной безопасности, подписанный в Ташкенте 15 мая 1992 г.¹ В соответствии с ним предусмотрены обязательства воздерживания от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях; решать все разногласия мирными средствами; не вступать в военные союзы и не принимать участия в коллективных группировках государств и др.

Договор содержит соответствующий механизм взаимной помощи на случай агрессии, который включает оказание военной помощи и взаимную поддержку, охрану внешних границ государств-участников. Использование военной силы в целях отражения агрессии принимается исключительно главами государств.

14 мая 2002 года было принято решение о преобразовании ДКБ в полноценную международную организацию – Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). 7 октября 2002 года в Кишинёве были подписаны Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ, которые ратифицированы всеми государствами-членами ОДКБ и вступили в силу 18 сентября 2003г.² Членами ОДКБ являются: Республика Армения (с 15 мая 1992 г.), Республика Беларусь (с 31 декабря 1993 г.), Республика Казахстан (с 15 мая 1992 г.), Киргизская Республика (с 15 мая 1992 г.), Российская Федерация (с 15 мая 1992 г.), Республика Таджикистан (с 15 мая 1992 г.), Республика Узбекистан (с 15 мая 1992 г. по 2 апреля 1999 г. и с 16 августа 2006г.).

4 февраля 2009 года в Москве лидеры стран Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) одобрили создание Коллективных сил оперативного реагирования. Согласно подписанному документу, Коллективные силы оперативного реагирования будут использоваться для отражения военной агрессии, проведения специальных операций по борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Задачей ОДКБ является защита территориально-экономического пространства стран участниц договора совместными усилиями армий и вспомогательных подразделений от любых внешних военно-политических агрессоров, международных террористов, а также от природных катастроф крупного масштаба.

¹ Договор о коллективной безопасности, подписанный в Ташкенте 15 мая 1992 г.: [Электронный ресурс]/ <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1180>

² Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ, вступившие в силу 18 сентября 2003 года:[Электронный ресурс] / <http://flot2017.com/file/show/potentialEnemyFlot/13496>

§ 2.3. Обеспечение национальной безопасности в вооруженных конфликтах

Сегодня одна из основных задач в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации состоит в разработке конструктивной теории и создании действенного механизма для целостного, комплексного использования всех имеющихся средств при урегулировании вооруженных конфликтов на ранних фазах их развития.

Исторический опыт свидетельствует о существовании целого арсенала невоенных, а также несиловых мер, успешно применяемых для разрешения вооруженных конфликтов, эффективность которых различна не только в каждом отдельно взятом конфликте, но и на различных этапах их развития.

Сегодня среди специалистов и ученых ведущих стран мира ширится понимание ограниченности силовых мер как инструмента разрешения конфликтных ситуаций, растет убежденность в необходимости и целесообразности преимущественного применения в этих целях несиловых, ненасильственных мер.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации, выполнения решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации, федеральных программ и планов; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и иных организаций для оказания содействия в обеспечении национальной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Морально-политические факторы являются весьма важными в вооруженных конфликтах. Они во многом зависят от созданной государственной системы и связаны с готовностью не только вооруженных сил, но и всего народа выстоять в борьбе за национальную безопасность и суверенитет государства.

Важным для государства является научный фактор, определяющий способность науки, и, в частности, военной науки, решать проблемы, связанные с вооруженными конфликтами на любой фазе их зарождения, развития, ведения и разрешения.

Представляется очевидным, что каждой на фазе вооруженного конфликта требуется совершенно конкретный набор мер по его локализации и урегулированию, применение которых на различных фазах должно носить комплексный характер и соответствовать фазе развития конфликта.

Данные методы заключаются в проведении ряда политических, дипломатических, правовых, информационно-психологических

(идеологические меры) мер. Каждая из предполагает определенный набор конкретных действий.

Политические меры:

- использование международных институтов (ООН, ОБСЕ и др.) для принятия санкций по отношению к государствам, дестабилизирующим международную обстановку;
- объявление ультимативных требований государствам-агрессорам;
- проведение совещаний, конференций руководства военно-политических союзов по оценке угрозы и выработке рекомендаций для совместных действий;
- переговоры и консультации по активизации межгосударственных отношений;
- встречи (официальные, неофициальные) глав государств и правительств, политических делегаций.

Дипломатические меры:

- разрыв дипломатических отношений;
- сокращение численности персонала посольств, консульств и представительств, вывоз членов семей дипломатов;
- передача руководству государств, дипломатическим службам нот, требований, меморандумов, разъяснений в связи с создавшейся ситуацией;
- укрепление мер доверия;
- активизация переговоров по вопросам, вызвавшим напряженность во взаимоотношениях государств.

Экономические меры:

- полный или частичный разрыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- и других сообщений;
- осуществление блокады воздушных, наземных и морских границ;
- уменьшение (прекращение) кредитов, инвестиций, введение эмбарго на поставку сырьевых энергоносителей;
- прекращение переговоров о расширении торгово-экономического сотрудничества;
- заключение (продолжение) долгосрочных договоров на взаимовыгодной основе;
- прекращение (расширение) внешнеэкономических связей, проведение переговоров по торгово-экономическим проблемам.

Правовые меры:

- использование международных правовых институтов (например, суд ООН и др.);
- использование юридических средств (переговоры, посредничество, примирение, судебные разбирательства, обращения к региональным органам, заключение соглашений);
- подписание двусторонних и многосторонних договоров и соглашений по урегулированию правовых взаимоотношений;
- требования соблюдения норм международного права, положений, договоров и соглашений.

Военные меры:

- подача ядерных боеприпасов к средствам доставки;
- приведение стратегических ядерных сил в высшую степень боевой готовности;
- организация целенаправленного сбора разведанных в приграничных районах;
- официальное заявление о повышении степени боевой готовности войск (сил);
- наращивание состава дежурных сил и средств;
- вывод войск из пунктов постоянной дислокации и развертывание войск прикрытия вдоль государственной границы;
- демонстрация оперативного развертывания соединений и частей вдоль границы;
- перебазирование и рассредоточение вооруженных сил;
- формирование новых соединений и частей;
- демонстрация перевода резерва на военное положение;
- демонстрация перевода регулярных вооруженных сил на штаты военного времени.

Информационное воздействие:

- противодействие информационному воздействию со стороны других участников конфликта;
- информирование населения и войска (силы) о причинах и истинных целях конфликта;
- осуществление идеологического, пропагандистского и психологического воздействия на конфликтующие стороны;
- информационно-психологическое воздействие на государства с целью удержания их от оказания помощи странам, готовящим конфликт (участвующим в конфликте);
- активизация пропаганды о необходимости соблюдения международных договоров и соглашений.

Трудность выбора методов заключается в том, что границы фаз развития конфликта, как правило, размыты и определить качественный переход (скачок) в его динамике достаточно трудно. Поэтому важнейшими задачами органов государственного управления являются: отслеживание обстановки, вскрытие причин зарождения конфликта, а также выработка наиболее эффективных военно-политических мер его урегулирования.

§ 2.4. Правовое регулирование борьбы с преступлениями международного характера, представляющими наибольшую угрозу национальной безопасности Российской Федерации

Рост преступности во многих странах мира, создание международных криминальных объединений обусловил активизацию сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Государства координируют свои действия в этой сфере путем заключения двусторонних и многосторонних

соглашений о борьбе с отдельными видами правонарушений, оказывают взаимную помощь по уголовным делам, осуществляют совместные действия по пресечению незаконных действий и привлечению виновных к ответственности.

Сотрудничество государств в борьбе с международной преступностью развивается на трех уровнях:

1. Двустороннее сотрудничество. Здесь наибольшее распространение получили двусторонние соглашения по таким вопросам, как оказание правовой помощи по уголовным делам, выдача преступников, передача осужденных лиц для отбывания наказания в стране, гражданами которой они являются. Межгосударственные и межправительственные соглашения, как правило, сопровождаются межведомственными, в которых конкретизируется сотрудничество отдельных ведомств.

2. Сотрудничество на региональном уровне обусловлено совпадением интересов и характеров отношений стран определенного региона. Так, например, в 1971 году 14 государств-членов Организации Американских Государств подписали в Вашингтоне Конвенцию о предупреждении актов терроризма и наказании за их совершение. В рамках СНГ такое сотрудничество развивается весьма быстро: в январе 1993 года в Минске страны Содружества (кроме Азербайджана) подписали Конвенцию о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам¹.

3. Сотрудничество на универсальном уровне началось еще в рамках Лиги Наций, а продолжалось в ООН. В настоящее время создана целая система многосторонних универсальных договоров (конвенций) в области международного уголовного права²:

- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;
- Конвенция о наркотических веществах 1961 г.;
- Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него 1948 г.;
- Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими людьми 1949 г.;
- Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г.;
- Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г.;
- Конвенция о психотропных веществах 1971 г.;
- Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г.;
- Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г.;

¹ Конвенция о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам 1993г.: [Электронный ресурс] / http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_55292.

² Международные конвенции и соглашения: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml

- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г;
- Конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников;
- Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.;
- Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.;
- Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г.;
- Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г.

Международное сотрудничество в борьбе с преступлениями предполагает решение государствами нескольких взаимосвязанных задач:

- а) согласование квалификации преступлений, представляющих опасность для нескольких или всех государств;
- б) координация мер по предотвращению и пресечению таких преступлений;
- в) установление юрисдикции над преступлениями и преступниками;
- г) обеспечение неотвратимости наказания;
- д) оказание правовой помощи по уголовным делам, включая выдачу преступников.

Уровень и формы сотрудничества государств зависят от того, в какой мере преступление затрагивает интересы международного сообщества. В этой связи выделяют *международные преступления* и *преступления международного характера*.

Международным преступлением *считается деяние, нарушающее основополагающие, жизненно важные интересы международного сообщества.* Международные преступления совершаются государствами, должностными лицами, использующими государственный механизм в преступных целях.

В соответствии с объектом международные преступления делятся на:

- преступления против человечества (расизм, апартеид, геноцид, агрессия, рабство, наемничество);
- преступления против человечности (убийства, истязание, порабощение и т.д.);
- военные преступления (нарушение законов и обычаев войны);
- преступления против мира (планирование, подготовка и развязывание войны, соучастие в планировании, подготовке и ведении войны и др.).

Преступление международного характера – *это противоправные деяния, посягающие на права и интересы двух или нескольких государств, международных организаций, физических и юридических лиц.* Как правило, они совершаются преступными и политическими группировками.

Необходимо выделить ряд преступлений международного характера, представляющими наибольшую угрозу национальной безопасности РФ:

1. Международный терроризм – это насильственные акты против граждан или объектов, в том числе находящихся под защитой международного

права, убийства глав государств или правительств, их дипломатических представителей, взрывы посольств или миссий, представительств организаций, штаб-квартир международных организаций, взрывы в общественных местах и т.д.

Одним из первых международно-правовых актов была Конвенция о предупреждении и пресечении терроризма 1937 г., которая не вошла в силу, но имела позитивное значение для разработки последующих таких документов, как Межамериканские конвенции о предупреждении и наказании за совершение актов терроризма (1971 г.); Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973 г.) и Европейская конвенция о борьбе с терроризмом (1976 г.)¹.

Россия в борьбе с терроризмом тесно взаимодействует с другими государствами в рамках международных соглашений и организаций, приветствует разработку новых договоренностей, принятие дополнительных мер по предотвращению терроризма, включая обмен информацией, и их координацию, оказание другим государствам взаимной уголовно-процессуальной помощи, сотрудничество в мирном урегулировании споров, касающихся толкования и применения конвенций по борьбе с терроризмом. Важнейшим в борьбе с терроризмом является и принцип всеобщего осуждения и признания противоправности терроризма во всех его проявлениях.

2. Захват заложников принял угрожающие масштабы в мире. Это обусловило принятие в 1979 г. Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции о борьбе с захватом заложников. К такому виду преступлений Конвенция относит захват или удержание, сопровождаемые угрозой убийством, нанесения повреждений или дальнейшего удержания заложников с целью заставить третью сторону совершить любой акт или воздержаться от совершения такого акта в качестве прямого или косвенного условия освобождения заложников. К заложникам относятся лица, насильственно задерживаемые с вышеуказанной целью.

По конвенции государства-участники обязались сотрудничать в вопросах предупреждения такого рода преступлений, а также в оказании помощи в борьбе с ними и наказании преступников.

3. Незаконный захват воздушных судов. Преступные акты против безопасности гражданской авиации это насилие в отношении лиц на борту воздушного судна в полете, разрушение или повреждение воздушного судна, находящегося в эксплуатации, разрушение, повреждение или вмешательство в эксплуатацию наземного аэронавигационного оборудования, сообщение ложных сведений, угрожающих безопасности полета воздушного судна.

Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов была принята в 1988 г. Данная Конвенция определила,

¹ Международные конвенции и соглашения: [Электронный ресурс] [/http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml)

что воздушное судно считается в полете, в отличие от предыдущих конвенций (Конвенция 1963 г., Конвенция 1970 г.)¹, с момента включения двигателя в целях взлета и до момента окончания пробега при посадке.

4. Незаконное распространение наркотических средств является одной из важнейших областей сотрудничества государств в борьбе с преступностью. О важности этого направления свидетельствует тот факт, что еще в 1912 г. была принята первая Конвенция, запрещающая незаконное распространение наркотиков. В последующие годы эта Конвенция была существенно дополнена и развита другими международными соглашениями, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1991 г., Конвенция о психотропных веществах 1971 г., Конвенция ООН о борьбе с этими средствами 1988 г. Указанные документы признают законность их использования в медицинских целях.

Конвенция ООН 1988 г определяет преступления в этой области следующим образом:

- хранение или покупка любого наркотического средства или психотропного вещества для вышеозначенных целей;
- культивирование опиумного мака, кокаинового куста или растения каннабис в целях производства наркотических средств;
- изготовление, транспортировка или распространение оборудования, материалов или веществ, если известно, что они предназначены для пользования в целях незаконного культивирования, производства или изготовления наркотического средства;
- преднамеренное производство, изготовление, экстрагирование, приготовление, предложение, предложение с целью продажи, распространение, распродажа, поставка на любых условиях, посредничество, переправка, транзитная переправка;
- сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, подлинных права в отношении собственности, полученной в результате указанных правонарушений;
- приобретение, владение или использование собственности, если в момент ее получения было известно, что она получена в результате указанных правонарушений;
- конверсия или перевод собственности, если известно, что такая собственность получена в результате участия в вышеуказанных правонарушениях, в целях сокрытия или утаивания ее незаконного источника или оказания помощи лицу, участвующему в совершении указанных преступлений;
- организация, руководство или финансирование любых вышеуказанных действий;

¹ Международные конвенции и соглашения: [Электронный ресурс] [/http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml)

- публичное подстрекательство или побуждение других лиц к совершению вышеуказанных действий, а также соучастие и попытки совершения указанных правонарушений.

На постоянной основе международный контроль над наркотическими средствами и психотропными веществами осуществляют: Комиссия по наркотическим средствам ЭКОСОС и Международный комитет по контролю за наркотиками.

В 1990 г. 17-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла Политическую декларацию и Всемирную программу действий по международному сотрудничеству в борьбе против незаконного производства, предложения, спроса, оборота и распространения наркотических средств и психотропных веществ.

5. Борьба с вербовкой наемников нашла правовое закрепление в Конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г.¹

Согласно ст. 47 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., наемник - это лицо, которое:

- не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте;

- фактически принимает участие в военных действиях, руководствуясь, главным образом соображениями личной выгоды;

- не послано государством, не являющимся воюющей стороной, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав вооруженных сил;

- не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте;

- специально завербовано на месте военных действий или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте.

6. Рабство и работорговля были запрещены еще в начале прошлого века. В настоящее время сотрудничество государств в этом вопросе регулируется Конвенцией 1926 г., Протоколом 1953 г. о внесении изменений в Конвенцию относительно рабства 1926 г. и Дополнительной конвенцией об упразднении рабства, работорговли, институтов и обычаев, сходных с рабством – 1956 г.²

7. Борьба с торговлей людьми. Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами (1950 г.)³ устанавливает обязанность государств-участников подвергать наказанию лиц, которые сводят, склоняют или совращают в целях проституции.

¹ Международные конвенции и соглашения: [Электронный ресурс] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml

² См. там же.

³ См. там же.

8. Борьба с «отмыванием» доходов от преступной деятельности регулируется Конвенцией Совета Европы об «отмывании», выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990 г.)¹

Данная Конвенция дает следующее определение преступлений, связанных с отмыванием денег. Это совершенные умышленно:

- утаивание или искажение природы, происхождения, местонахождения, размещения, движения или действительной принадлежности материальных ценностей или соотносимых прав, когда правонарушителю известно о незаконном источнике их происхождения;

- приобретение, владение или использование ценностей, о которых известно в момент их получения, что они добыты преступным путем;

- конверсия или передача материальных ценностей (о которых известно, что эти ценности представляют собой доход от преступления) с целью скрыть их незаконное происхождение или помочь иному лицу избежать юридических последствий деяния (например, конфискации имущества).

Государства обязуются принимать все меры для конфискации орудий преступления и незаконных доходов и, в частности, идентифицировать и разыскивать ценности, подлежащие конфискации, и предупреждать любую передачу или отчуждение этих ценностей.

9. Борьба с подделкой денежных знаков (фальшивомонетничество) регулируется положениями Женевской конвенции о борьбе с подделкой денежных знаков (1929 г.)². Согласно Женевской конвенции 1929 г., преступлениями являются:

- обманные действия по изготовлению или приобретению для себя предметов, предназначенных для изготовления поддельных или измененных денежных знаков;

- действия, направленные к сбыту, к ввозу в страну или к получению для себя поддельных денежных знаков, если их поддельный характер был известен;

- сбыт поддельных денежных знаков;

- все обманные действия по изготовлению или изменению денежных знаков;

- покушение или соучастие в вышеуказанных деяниях.

В Конвенции устанавливается обязательное информирование соответствующих зарубежных государств о новых выпусках, изъятии и аннулировании «местных» денежных знаков, об обнаружении подделок иностранной валюты с подробным их описанием, сведения о розысках, арестах и осуждениях «международных» фальшивомонетчиков.

Таким образом, важнейшими задачами в области борьбы с преступлениями международного характера, представляющих угрозу национальной безопасности РФ, в соответствии с Концепцией национальной безопасности являются: выявление, устранение и предупреждение причин и

¹ Международные конвенции и соглашения: [Электронный ресурс] [/http://www.un.org/ru/documents/decl_conv](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv)

² См. там же.

условий, порождающих преступность; усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы механизма ее применения; укрепление системы правоохранительных органов, прежде всего структур, противодействующих организованной преступности, создание условий для их эффективной деятельности; привлечение государственных органов в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению противоправных деяний; расширение взаимовыгодного сотрудничества в правоохранительной сфере, в первую очередь с государствами – участниками Содружества Независимых Государств.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое система коллективной безопасности?
2. Какие признаки и виды системы коллективной безопасности можно выделить?
3. Каков порядок действий Совета Безопасности ООН в случае угрозы миру и актов агрессии?
4. Что такое региональная система коллективной безопасности?
5. Дайте характеристику современным международным региональным организациям коллективной безопасности.
6. Какие меры могут применяться государством для локализации и разрешения вооруженных конфликтов в целях обеспечения национальной безопасности?
7. Какие уровни сотрудничества государств можно выделить в рамках борьбы с международной преступностью?
8. Назовите многосторонние универсальные конвенции, регулирующие отношения государств в области международного уголовного права.
9. Решение каких задач предполагает международное сотрудничество в борьбе с преступлениями международного характера?
10. Дайте характеристику основным видам преступлений международного характера, представляющих наибольшую угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Литература

1. Варшавский договор 1955 г.: [Электронный ресурс] / <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/72982/>
2. Гагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide
3. Договор о коллективной безопасности, подписанный в Ташкенте 15 мая 1992 г.: [Электронный ресурс] / <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1180>
4. Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide
5. Заключительный акт СБСЕ 1975 г.: [Электронный ресурс] / <http://constitutions.ru/archives/5904>

6. Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/
7. Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими людьми 1949 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conven
8. Конвенция о наркотических веществах 1961 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide
9. Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него 1948 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.
10. Конвенция о психотропных веществах 1971 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide
11. Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions
12. Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г.: [Электронный ресурс] / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv
13. Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического Договора, Париж, 27 мая 1997 г.: [Электронный ресурс] / http://www.pircenter.org/WebHelp/regprob/rfosd_1.htm
14. Североатлантический договор (НАТО) Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 4 апреля 1949 г.: [Электронный ресурс] / <http://nato.biz/ru/treaty.html/>
15. Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г.: [Электронный ресурс] / <http://www.un.org/ru/documents/decl>
16. Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ, вступившие в силу 18 сентября 2003 г.: [Электронный ресурс] / <http://flot2017.com/file/show>
17. Устав ООН: [Электронный ресурс] / <http://www.un.org/ru/documents/charter/>
18. Арбатов А.Г. Россия: национальная безопасность в 90-е годы: [Текст] // Международная экономика и международные отношения. 2004. № 4. - 38с.
19. Проскурин С.А. Национальная безопасность страны. Сущность, структура, пути укрепления: [Текст] М., 2001. – 43 с.
20. Прокудин И.И. Полномочия Президента и Правительства Российской Федерации по осуществлению контроля в области обеспечения национальной безопасности: [Текст] // Право и политика. 2003. № 9. – 73 с.
21. Саидов А.Х., Кашинская Л.Ф. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа): [Текст] // Журнал российского права. 2005. № 12. – 217 с.
22. Тихомиров Ю.А. Геополитические императивы безопасности Российского государства: [Текст] // Государство и право. 2005. № 1. – 175 с.

23.Федоров В.П. Концепция национальной безопасности как инструмент укрепления территориальной целостности и национальной безопасности России: [Текст] // «Право и политика», 2007, № 8. – 62 с.

24.Харичкин И.К. Политическая элита и ее роль в обеспечении национальной безопасности России: [Текст] М., 2009. – 143 с.

25.Шаваев А.К. Национальная безопасность как сложная комплексная система, ее сущность и структура: [Текст] // Безопасность. 2009. № 1 - 2. – 256 с.

26.«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»: [Текст] // Красная звезда. - 2009. - № 88.

27.Кузьмин В., Фалалеев М., Гаврилов Ю. «Сумма сил. Вчера ОДКБ создала коллективные силы оперативного реагирования»: [Электронный ресурс] // Российская газета Центральный выпуск N4842 от 5 февраля 2009 г. /<http://www.rg.ru/2009/02/05/armiya.html>

28.Макаренко И.К. Военная безопасность государства: сущность, структура и пути обеспечения в постконфронтационную эпоху: Учебное пособие. М.: [Текст] РАГС. 1998.

29.Барынькин В.М. Теоретико-методологические вопросы повышения эффективности мер по разрешению современных военных конфликтов: [Текст] М., 1997.

30.Прохожев А.А. Национальная безопасность России и основные проблемы: [Текст] М.: РАГС, 2002.

31.Барабин В.В. Военно-политическая деятельность государства в системе национальной безопасности: [Текст] М. 2007. – 74 с.

32.Ващекин Н.П., Дезлиев М.И., Урсул А.Д. Безопасность и устойчивое развитие России: [Текст] М., 2008. – 125 с.

33.Дмитриев Ю.А., Петров С.М., Идрисов Р.Ф. Государство как субъект обеспечения национальной безопасности России: [Текст] // Право и политика. 2001. № 11. – 75 с.

34.Золотарев В.А. Национальная безопасность страны: [Текст] М., 2008. – 156 с.

35.Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ: [Текст] // Журнал российского права. 2005. № 2. – 45 с.

Глава 3.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 3.1. Социально-политические предпосылки формирования концептуальных основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Развал СССР и потеря Россией роли одного из главных гарантов стабильности и безопасности мирового сообщества вряд ли входили в число целей демократических преобразований в нашей стране. Мало кто мог предположить и то, что преследовавшие самые благие цели реформы повлекут за собой резкое падение не только уровня жизни населения, но и оборонного потенциала, да и глубокий кризис системы безопасности Российской Федерации в целом.

На волне демократической эйфории были фактически разрушены или самым серьезным образом подорваны базовые устои системы национальной безопасности. Существовавшие в условиях СССР органы безопасности были подвергнуты всесторонней (зачастую необоснованной) критике. В таких условиях именно система государственной безопасности стала одним из первых объектов деструктивных действий псевдодемократов, в одночасье решивших, что безудержная свобода и нерегулируемый рынок сами по себе приведут к изобилию, господству права и безопасности личности, общества и государства.

Действительность, однако, выглядела иначе. Уже в первые годы реформ обнаружилась их концептуальная недостаточность (чтобы не сказать несостоятельность) и во многих отношениях антигосударственная направленность. Резкий экономический спад породил острейшие социальные и политические проблемы. На волне беззакония и произвола чудовищными темпами росла преступность, организованная часть которой буквально подмяла под себя еще только нарождавшийся отечественный капитал.

Ослабление потенциала государства и в целом государственного влияния на потенциально опасные сферы общественных отношений актуализировало множественные угрозы безопасности, которым государство и общество не могли дать должного отпора. Резко активизировалась разведывательная и подрывная деятельность иностранных спецслужб. Не менее разрушительными для системы национальной безопасности оказались и собственные действия властей¹.

После развала СССР, справедливо названного В. В. Путиным «крупнейшей геополитической катастрофой XX века», после окончания

¹ См.: Идрисов Р. Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 3—4.

«холодной войны» внешне дружественные отношения с историческими соперниками России – странами военного блока НАТО – создали кратковременную иллюзию возможности безопасности в однополярном мире, позже разрушенную военной агрессией США и их западных союзников против ряда суверенных стран (бывшей Югославии, Ирака, Ливии и т. д.).

Указанные негативные тенденции не могли не отразиться на содержании Конституции новой России 1993 г., уделившей обеспечению национальной безопасности крайне незначительное внимание. Ранее в Конституциях СССР и РСФСР закреплялась задача по обеспечению национальной безопасности, перечислялись актуальные для того времени угрозы национальной безопасности¹ и определялись направления внешней и внутренней политики по обеспечению национальной безопасности².

Так, согласно Преамбуле Конституции СССР 1977 г. обеспечение безопасности страны являлось одной из высших целей Советского государства. Статья 32 Конституции СССР 1977 г. устанавливала, что государство обеспечивало безопасность и обороноспособность страны, оснащало Вооруженные Силы СССР всем необходимым.

После осознания важности обеспечения национальной безопасности как основной задачи государства был принят ряд федеральных законов, регулирующих вопросы безопасности, указами Президента РФ утверждаются концепции и стратегии национальной безопасности. Однако все эти мероприятия не устраняют целесообразности закрепления задачи по обеспечению

¹ Например, в Преамбуле Конституции СССР 1924 г., актуальные угрозы национальной безопасности, послужившие причинами создания СССР, обозначены весьма выразительно: «Разоренные поля, остановившиеся заводы, разрушенные производительные силы и истощенные хозяйственные ресурсы, оставшиеся в наследство от войны, делают недостаточными отдельные усилия отдельных республик по хозяйственному строительству. Восстановление народного хозяйства оказалось невозможным при раздельном существовании республик. С другой стороны, неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения... Все эти обстоятельства повелительно требуют объединения советских республик в одно союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов».

² Согласно гл. 4 «Внешняя политика» Конституции СССР 1977 г. СССР выступал за упрочнение безопасности народов, поддержку борьбы народов за национальное освобождение и социальный прогресс, за предотвращение агрессивных войн, достижение всеобщего и полного разоружения и последовательное осуществление принципа мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Отношения СССР с другими государствами строились на основе: соблюдения принципов суверенного равенства; взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств; 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 обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров.

национальной безопасности в качестве приоритетной в нормативном акте высшей юридической силы. Отсутствие в тексте Конституции конкретной задачи государства по обеспечению национальной безопасности придает ей характер второстепенной в деятельности субъектов общественных отношений, а также значительно затрудняет применение и разработку мер конституционной ответственности в данной сфере.

По мнению ведущего специалиста в области конституционно-правовых аспектов обеспечения национальной безопасности В. В. Мамонова, «нужно четко определить в Основном Законе РФ механизмы обеспечения национальной безопасности, которая является важнейшей гарантией незыблемости конституционного строя, его составляющей. Сделать это можно было бы, включив в Конституцию РФ специальную главу, в которой определялось бы место национальной безопасности в системе конституционного строя. Здесь же можно было бы определить основные положения статуса Совета безопасности РФ, условия участия нашей страны в системах коллективной безопасности»¹.

§ 3.2. Условия реализации концептуальных основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

В настоящее время к концептуальным основам конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации можно отнести следующие нормы 1 и 2 глав Конституции Российской Федерации:

— ч. 4. ст. 3, устанавливающую абсолютный запрет на присвоение власти в Российской Федерации кем-либо кроме многонационального народа Российской Федерации, а также предусматривающую ответственность за захват власти или присвоение властных полномочий;

— ч. 3 ст. 4, о необходимости обеспечения Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своих территорий;

— ч. 4 ст. 13, содержащую запрет на 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;

— ч. 2 ст. 15, обязывающую всех субъектов права соблюдать Конституция РФ и законы;

¹ Мамонов В. В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал рос. права. 2007. № 6. С. 24.

— ст. 31, устанавливающую мирный и невооруженный характер массовых мероприятий – собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований;

— ч. 3 ст. 32, лишаящую права избирать и быть избранным недееспособных граждан и граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда;

— ч. 2 ст. 34, не допускающую экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;

— ч. 3 ст. 41, предусматривающую ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей;

— ч. 3 ст. 55, предусматривающую возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

— ст. 56, вводящую институт чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя;

— ст. 59, устанавливающую обязанность и долг гражданина Российской Федерации по защите Отечества.

В последующих гл. 3– 8 Конституции РФ распределяются обязанности по обеспечению национальной безопасности среди органов публичной власти.

В качестве необходимых условий реализации вышеназванных концептуальных основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации можно назвать:

– установление законодательством РФ санкций за совершение действий, нарушающих или противоречащих основам конституционно-правового обеспечения национальной безопасности;

– судебный конституционный контроль;

– деятельность органов государственной власти по охране и защите основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности; и др.

Современное состояние конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

В настоящее время конституционно-правовую основу обеспечения национальной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, Основные законы (Уставы) субъектов Российской Федерации, федеральные конституционные законы и правовые позиции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В Основном Законе России термин «безопасность» употребляется десять раз. В ч. 5 ст. 13 Конституции запрещается «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства». В ч. 3 ст. 37 сказано: «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности». В ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 речь идет об условиях допустимости ограничения прав и свобод человека, среди которых называются безопасность государства и граждан. Пункт «м» ст.

71 относит безопасность к ведению Российского государства. Статья 72 (п. «б» и «д») закрепляет за совместным ведением РФ и ее субъектов обеспечение общественной и экологической безопасности. Часть 2 ст. 74 оговаривает возможность ограничения перемещения товаров и услуг в России, если это необходимо для обеспечения безопасности. При вступлении в должность Президент РФ приносит присягу, в которой обязуется защищать безопасность государства (ч. 1 ст. 82 Конституции). Пункт «д» ст. 114 относит к ведению Правительства РФ обеспечение государственной безопасности. Кроме того, п. «ж» ст. 83 закрепляет полномочия главы государства по формированию и руководству Советом Безопасности РФ, статус которого определяется федеральным законом.

Таким образом, в Конституции РФ термин «безопасность» употребляется в широком смысле, что создает определенные проблемы для правоприменителей. Так, если исходить из буквального смысла п. «м» ст. 71 Конституции, то создание советов безопасности в субъектах РФ является неправомерным, поскольку безопасность вообще отнесена к ведению Федерации.

Следовательно, по этому вопросу могут приниматься федеральные конституционные и федеральные законы (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Однако такие виды безопасности, как экологическая и общественная, отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов. Значит, по этим вопросам могут издаваться федеральные законы и в соответствии с ними приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ¹.

В Конституции РФ, как и в конституциях ряда государств – членов СНГ, ЕврАзЭС, ШОС, термин «национальная безопасность» отсутствует: в ней говорится о «государственной безопасности» или о «безопасности государства»².

Конституция Российской Федерации выделяет пять основных разновидностей безопасности: «безопасность государства» (ст. 13), «безопасность граждан» (п. 5 ст. 56), «оборону и безопасность» (п. «м» ст. 71), «общественную безопасность» (п. 1 ст. 72, п. 1 «а»), «экологическую безопасность» (п. «д», ч. 1. ст. 72).

В сложившемся конституционно-правовом порядке в качестве объектов безопасности рассматриваются три основных субъекта общественных отношений – гражданин, общество и государство. В связи с этим различают гражданскую (личную), общественную и государственную безопасность, которые в комплексе составляют такую категорию, как национальная безопасность.

Указанные субъекты обладают разными интересами в области обеспечения национальной безопасности. Так, интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной

¹ См.: Мамонов В. В. Указ. соч. С. 27.

² Андреева Г. Н. Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1999.

безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

Интересы общества состоят в укреплении демократии и ее институтов, в создании правового и социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят в незыблемости основ конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности страны, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка¹.

К сожалению, действующая Конституция РФ не устанавливает приоритетности среди указанных видов безопасности. Вследствие этого некоторые исследователи выступают сторонниками обеспечения безопасности человека и общества исключительно через безопасность институтов государства², а другие на основании ст. 2 Конституции РФ, устанавливающей в качестве высшей ценности человека его права и свободы, исходят из приоритета личной безопасности³.

Исходя из сравнительного анализа ст. 55 и 56 Конституции РФ, предусматривающих основания для ограничения прав и свобод человека и гражданина, представляется, что обеспечение государственной и общественной безопасности должны рассматриваться как приоритетные задачи, поскольку для обеспечения безопасности граждан могут устанавливаться только отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия в условиях чрезвычайного положения (ст. 56). В то же время в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом на неопределенное время (ст. 55).

С позиций обеспечения безопасности человека и общества через безопасность институтов государства исходит и Указ Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г. «О стратегии национальной безопасности» государства, определивший национальные интересы Российской Федерации как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства (п. 6).

¹ См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (утратила силу) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Например, Н. Д. Казаков определяет безопасность как «динамически устойчивое состояние по отношению к неблагоприятным воздействиям и деятельности по защите от внутренних и внешних угроз, по обеспечению таких внутренних и внешних условий существования государства, которые гарантируют возможность стабильного всестороннего прогресса общества и его граждан». (Казаков Н. Д. Безопасность и синергетика (опыт философского осмысления). М., 1994. С. 62—63).

³ Если в понятии безопасности приоритет принадлежит личности, затем обществу и, наконец, государству, то в обеспечении безопасности приоритет принадлежит государству, которое координирует усилия общества и государства в плане преодоления угроз безопасности. (См.: Идрисов Р. Ф. Указ. соч. С. 12).

По данному пути идет и правоприменительная практика. Например, совершение убийства или акта терроризма под угрозой расправы не может рассматриваться как средство обеспечения личной безопасности за счет попраения безопасности других субъектов права и потому не является основанием для освобождения от уголовной ответственности.

Актуальность подхода по обеспечению безопасности человека через безопасность институтов общества и государства обусловлена и современной геополитической обстановкой. Необходимость обеспечения приоритета прав человека в условиях широкого распространения недемократических режимов в XX в., несомненно, являлась первостепенной целью. Однако не прошло и двух десятилетий, как идеи прав человека пришли в противоречие с не менее важными коллективными правами народов. «Под прикрытием» безоговорочного закрепления прав человека в качестве приоритетной ценности стали реальностью многие негативные явления. Европа охвачена демографическим кризисом, возникла реальная угроза утраты традиционной культуры и религии европейских народов, стало возможным отчуждение территорий и природных богатств народов Ближнего Востока. По миру прокатилась волна «цветных революций», заказанных экономическим и политическим руководством ряда стран с целью свержения суверенной государственной власти в иных государствах. Политика «двойных стандартов» в области прав человека определенно дала нам понять, что идея верховенства прав личности во всех сферах жизни может играть и деструктивную роль в истории человечества.

В указанных исторических условиях, обусловленных возможностью внешней агрессии, коллективная безопасность, несомненно, выходит по приоритетности на первое место. Примером тому стало принятие в США в октябре 2001 г. федерального закона под названием USA PATRIOT Act. Эта аббревиатура расшифровывается как «Акт, сплачивающий и укрепляющий Америку обеспечением надлежащими орудиями, требуемыми для пресечения терроризма и воспрепятствования ему». Закон был принят как реакция на события 11 сентября 2001 г. и предоставил американским правоохранительным органам более широкие полномочия для борьбы с терроризмом.

В частности, свободнее допускается выдача судебного ордера на «кочующее» прослушивание телефонных разговоров с помощью электронных средств, т. е. такое прослушивание, которое проводится не в отношении конкретно зафиксированного номера телефона, а в отношении разговоров объекта наблюдения со всех телефонных аппаратов при его передвижении. Расширены возможности вести розыск подозреваемых в терроризме личностей оперативным наблюдением в Интернете путем отслеживания посещений Web-страниц и корреспондентов по электронной переписке, в некоторых случаях, при наличии чрезвычайных обстоятельств, – без ордера, выдаваемого судом, лишь с одобрения прокуратуры. Установлена обязанность провайдеров сети предоставлять правоохранительным органам электронные сообщения лиц, подозреваемых в терроризме. Равным образом на провайдеров, телефонные компании или кредитные организации возлагается обязанность без

адресованного им судебного ордера о выемке предоставлять государству информацию о потребителе своих услуг, если ФБР утверждает, что «таковая информация требуется для проведения санкционированного расследования международного терроризма».

Большой раздел закона направлен на совершенствование механизма выявления и предупреждения отмывания денег, создания условий в банковской сфере, кредитно-финансовых учреждениях, при которых государство должно ставиться в известность обо всех подозрительных операциях и наделяться полномочиями по выявлению нарушителей, а доносители из кредитно-финансовых учреждений освобождаются от гражданско-правовой ответственности за разглашение данных об операциях. При этом запрещается разглашать факт уведомления властей о подозрительной финансовой операции.

Несколько ужесточаются иммиграционная система и порядок въезда в США: создаются усовершенствованные технические системы проверки паспортов на пунктах въезда в страну, разрешена более тщательная проверка кандидата на получение въездной визы на предмет судимостей или преступных связей, устанавливается контроль за лицами, получающими студенческую визу. Генеральный прокурор США уполномочивается заключать под стражу любого иностранца, подозреваемого в террористической деятельности или иной деятельности, угрожающей национальной безопасности Соединенных Штатов, на срок до шести месяцев вплоть до выдворения такого лица из страны¹.

Конституция РФ отдельно выделяет несколько видов безопасности. В частности, выделяется «экологическая безопасность» как одна из глобальных проблем современности. В то же время в Конституции РФ не упоминаются такие не менее значимые виды национальной безопасности, как военная безопасность, миграционная безопасность, продовольственная безопасность, энергетическая и ядерная безопасность, информационная безопасность и др. С одной стороны, данное положение дел определено особенностями конкретного исторического этапа развития общества. Так, если на одном этапе национальная безопасность зависит от состояния экологии, армии и флота, то на другом – от таких показателей, как баланс платежей, состояние экономики, международной помощи и т. п. С другой стороны, виды безопасности не конкретизируются в Конституции РФ из-за множественности сфер, требующих защиты со стороны государства.

В конституционно-правовом измерении объектами национальной безопасности являются не только сами субъекты общественных отношений, их права и свободы (гл. 2 Конституции РФ), но и основные условия жизни человека, общества и государства, закрепленные в основах конституционного строя (гл. 1 Конституции РФ), включающего в себя основы государственного строя и общественного строя.

¹ См.: Власихин В. А. Патриотический акт: юридический анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.agentura.ru/dossier/usa/zakon-antiterror/> (дата обращения: 13.05.2010).

Весьма показательно в этой связи, что военные операции по обеспечению национальной безопасности внутри страны в отечественном¹ и зарубежном законодательстве² получили название «восстановление конституционного порядка».

Связь категорий «национальная безопасности» и «основы конституционного строя» может быть показана через определение, данное В. В. Мамоновым: «Под национальной безопасностью следует понимать совокупность внутренних и внешних условий существования личности, общества, государства, обеспечивающих достойную жизнь гражданам, защиту интересов общества, суверенитет народа, исключаящих возможность насильственного изменения конституционного строя»³.

Конституция, выполняющая роль своего рода «общественного договора», закрепляет компромисс социальных сил относительно основ государственного и общественного строя. Данная договоренность не может быть изменена никаким иным образом, кроме как достижением нового компромисса в среде носителей государственного суверенитета.

Возможность ненасильственного изменения конституционного строя без участия народа пресекается мерами конституционной безопасности⁴, предполагающими, например, изменения основ конституционного строя не иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ (ч. 1 ст. 16 Конституции РФ), в неизменность глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, закрепляющих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, а также порядок изменения Конституции РФ (ст. 135 Конституции РФ).

Возможность насильственного изменения конституционного строя без участия народа как единственного носителя государственного суверенитета пресекается деятельностью субъектов обеспечения национальной безопасности.

По мнению В. В. Мамонова, понятия «конституционная безопасность» и «национальная безопасность» выступают по отношению друг к другу как часть и целое. Если конституционная безопасность обеспечивает охрану

¹ См.: напр.: О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики: указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137; О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28.03.1998 г.; № 53-ФЗ; и др.

² Конституция ФРГ предусматривает использование вооруженных сил для поддержки полиции в случае возникновения внутренней угрозы демократической системе ФРГ в стране в целом или в одной из федеральных земель для подавления формирований вооруженных повстанцев (террористов) и восстановления конституционного порядка. (См.: Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Сер.: Право в Вооруженных Силах — консультант. М., 2008. Вып. 90.

³ См.: Мамонов В. В. Указ. соч.. С. 25.

⁴ Т. Э. Шуберт определяет конституционную безопасность как «прежде всего, обеспечение защиты основ конституционного строя, которые включают в себя нормы Конституции, регламентирующие исходные начала системы права, важнейшие принципы статуса и деятельности субъектов конституционно-правовых отношений, позволяющие определять и развивать институты и направления конституционного законодательства» (Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность России // Журнал рос. права. 1998. № 4—5. С. 57.)

«юридической конституции», то национальная – «фактической конституции» страны. Конституционная безопасность подразумевает, например, защиту такой гуманистической основы конституционного строя, как человек, его права и свободы, являющиеся высшей социальной ценностью. С точки зрения национальной безопасности этот вопрос рассматривается глубже, затрагивая такие аспекты, как рост смертности, падение рождаемости, ухудшение нравственного и физического здоровья нации¹.

Таким образом, основной целью деятельности по обеспечению национальной безопасности является недопущение нарушения достигнутого в обществе компромисса относительно существенных условий жизни и сосуществования личности, общества и государства, закрепленных в основах конституционного строя.

Особое значение для национальной безопасности имеют те основы конституционного строя, которые составляют признаки суверенного государства, а именно: территориальная целостность и неприкосновенность, единство и верховенство системы федеральной государственной власти, приоритет Конституции и федеральных законов, федеративное устройство, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов, равноправие субъектов Федерации, контроль за конституционностью нормативных актов и меры государственного принуждения.

В Указе Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности» незыблемость конституционного строя объявляется долгосрочным национальным интересом Российской Федерации (п. 21), а его защита – стратегической целью обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности (п. 35).

Деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, является одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности (п. 37).

§ 3.3. Институт главы государства, его место и роль в обеспечении национальной безопасности

В Конституции Российской Федерации, в Законе РФ «О безопасности» и подзаконных актах полномочиями в сфере обеспечения национальной безопасности наделены федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

Несомненно, что ведущая роль в обеспечении национальной безопасности принадлежит государству. Только оно может, опираясь на свой аппарат, властные органы, деятельность которых поставлена в жесткие рамки и

¹ См.: Мамонов В. В. Указ. соч. С. 26.

подкрепляется соответствующими правовыми актами, обеспечить покой граждан, создать благоприятные условия для их жизни и деятельности. Никакие другие социальные силы не смогут выполнить этой задачи.

Непосредственными субъектами обеспечения национальной безопасности являются Президент Российской Федерации, органы законодательной, исполнительной и судебной власти всех уровней.

Согласно Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации играет ключевую роль в механизме обеспечения национальной безопасности, поскольку является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ст. 87 Конституции РФ), главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ).

При вступлении в должность Президент Российской Федерации клянется уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу (ст. 82 Конституции РФ).

Согласно Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации обладает следующими полномочиями в области обеспечения национальной безопасности:

- принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80);
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом (п. «ж» ст. 83);
- утверждает военную доктрину Российской Федерации (п. «з» ст. 83);
- назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83);
- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85);
- вправе вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии (ч. 2 ст. 87);
- вправе вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение (ст. 88).

Согласно ст. 8 Федерального закона «О безопасности» Президент Российской Федерации обладает следующими полномочиями в сфере обеспечения безопасности:

- 1) определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;

2) утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;

3) формирует и возглавляет Совет Безопасности;

4) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;

5) в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения;

6) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации:

а) решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

б) меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

7) решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты:

а) информации и государственной тайны;

б) населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

8) осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Особо следует отметить, что указом Президента РФ утверждается Стратегия (концепция) национальной безопасности России – документ, в котором сформулированы важнейшие направления и принципы государственной политики, отражающий совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения национальной безопасности. В настоящее время, действует ранее упомянутый Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности» государства, определивший «национальные интересы Российской Федерации», а также утвержденная 5 октября 2009 г. Президентом Российской Федерации Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, определяющая основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации.

При Президенте Российской Федерации функционирует Совет Безопасности Российской Федерации, являющийся конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам стратегии развития Российской Федерации, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и

внешних угроз (обеспечение национальной безопасности), проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности¹.

В качестве примеров осуществления Президентом Российской Федерации своих полномочий по обеспечению национальной безопасности можно привести Указы Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР».

При рассмотрении правомерности данных указов Конституционный Суд РФ отметил, что «Президент Российской Федерации в данном случае действовал как высшее должностное лицо республики и глава ее исполнительной власти (ч. 1 ст. 121.1 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 г.) в соответствии со своей присягой, в которой он обязался, в частности, защищать суверенитет Российской Федерации (ст. 121.4 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 г.).

Издавая Указ от 23 августа 1991 г., Президент Российской Федерации исходил из статуса КП РСФСР как общественного объединения, следовал ст. 6 и 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 г., ст. 6 и 7 Конституции СССР, действовавшей в редакции от 26 декабря 1990 г., ст. 1 Закона СССР «Об общественных объединениях». Указ был направлен на непосредственное применение ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 г., не допускающей деятельности партий, организаций и движений, имеющих целью или методом действий, в частности, насильственное изменение конституционного строя, подрыв государственной безопасности².

Другой пример. В 1991–1994 гг. на территории Чеченской Республики, являющейся субъектом Российской Федерации, сложилась экстраординарная ситуация: отрицалось действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан.

¹ См. подроб.: 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 [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 07.06.2004 г. № 726 (ред. от 21.10.2008 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР, а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Осенью 1991 года был распущен законно избранный Верховный совет республики. Проведенные 27 октября 1991 г. новые выборы в высший орган государственной власти и выборы Президента республики были признаны 2 ноября 1991 г. пятым Съездом народных депутатов РСФСР незаконными, а принятые ими акты не подлежащими исполнению. Оценка этих событий как антиконституционных и имеющих тяжелые последствия была дана в Обращении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 декабря 1992 г. к народу, органам власти и управления Чеченской Республики, в других документах федеральных властей. Решения Съезда подтверждены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 декабря 1994 г. в Заявлении в связи с резолюцией о положении в Чеченской Республике, принятой Европейским парламентом. В Заявлении указывалось, что в Чеченской Республике свободные выборы или референдум не проводились, законные органы власти сформированы не были.

В дальнейшем внутриполитическая обстановка в Чеченской Республике продолжала обостряться. Осенью 1994 года на ее территории имели место вооруженные конфликты между враждующими группировками, грозившие перерасти в гражданскую войну.

Федеральные органы власти Российской Федерации ослабили правозащитную деятельность в Чеченской Республике, не обеспечили охрану государственных складов оружия на ее территории, в течение нескольких лет проявляли пассивность в решении проблем взаимоотношений с этой республикой как субъектом Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, как и ранее действовавшая Конституция 1978 года, не предусматривает возможности одностороннего решения вопроса об изменении статуса субъекта Российской Федерации и о его выходе из состава Российской Федерации. Согласно ст. 66 (ч. 5) Конституции Российской Федерации статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

С учетом этого федеральными властями (Президентом, Правительством, Федеральным Собранием) неоднократно предпринимались попытки преодолеть возникший в Чеченской Республике кризис. Однако они не привели к мирному политическому решению.

В целях восстановления конституционного строя на территории Чеченской Республики Президентом РФ был принят ряд указов.

Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» устанавливал время начала ряда мероприятий по восстановлению конституционной законности и правопорядка в Чеченской Республике (с 6.00 1 декабря 1994 г.), предписывал создание группы для руководства действиями по разоружению и ликвидации вооруженных формирований и введению на территории республики режима чрезвычайного положения, а также определял механизм координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и сил обеспечения

безопасности при осуществлении этих мер. Однако запланированные мероприятия в указанное время проведены не были, а состав группы и ее полномочия были в дальнейшем изменены.

Указ от 30 ноября 1994 г. № 2137 впоследствии был признан утратившим силу Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1994 г. № 2169 «О мерах по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики» (п. 5) в связи с невозможностью введения на территории Чеченской Республики чрезвычайного положения, режим которого определен Законом РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении». Названный Закон по своему содержанию не рассчитан на экстраординарные ситуации, подобные той, которая сложилась в Чеченской Республике, где федеральным властям противостояли силы, опирающиеся на оснащенные новейшей военной техникой незаконно созданные регулярные вооруженные формирования.

Указом Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» Правительству Российской Федерации дано поручение, реализуя его полномочия в соответствии с пунктами «д», «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, использовать все имеющиеся у государства средства для обеспечения государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, разоружения всех незаконных вооруженных формирований.

Данный Указ адресован Правительству Российской Федерации и в силу ст. 90 (ч. 2) Конституции Российской Федерации обязателен для исполнения. В соответствии с ним Правительству надлежало в пределах своих конституционных полномочий устранить имевшие место в Чеченской Республике нарушения ст. 13 (ч. 5) Конституции Российской Федерации, запрещающей деятельность общественных объединений, действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности, а также создание вооруженных формирований.

Совет Федерации в своем запросе в Конституционный Суд РФ оспорил полномочие Президента Российской Федерации поручить Правительству применение особых мер, включая использование Вооруженных Сил для защиты в соответствии со ст. 80 и 82 Конституции Российской Федерации основ конституционного строя, суверенитета и государственной целостности, поскольку использование Вооруженных Сил Российской Федерации на ее территории при чрезвычайных обстоятельствах допускается лишь в рамках санкционированного Советом Федерации чрезвычайного или военного положения.

На что Конституционный Суд РФ указал, что «из Конституции Российской Федерации не следует, что обеспечение государственной целостности и конституционного порядка в экстраординарных ситуациях

может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения».

Конституционным основанием Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 являются ст. 71 (п. «м»), 78 (ч. 4), 80 (ч. 2), 82, 87 (ч. 1), 90 (ч. 3) Конституции Российской Федерации. Из этих норм следует, что Президент обязан принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности государства. Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, в т. ч. в такой сфере ведения федерации, как оборона и безопасность»¹.

В завершение необходимо отметить, что Президент РФ в соответствии со ст. 93 Конституции РФ несет конституционную ответственность в виде отрешения от должности за совершение тяжкого преступления, направленного на подрыв национальной безопасности, например путем совершения государственной измены.

§ 3.4. Законодательная власть, ее место и роль в обеспечении национальной безопасности

Система законодательной власти предусмотрена гл. 5 Конституции РФ и состоит из Федерального Собрания Российской Федерации и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Федеральное Собрание включает в себя две палаты – Совет Федерации и Государственную Думу. К системе законодательного обеспечения национальной безопасности следует отнести и представительные органы местного самоуправления, издающие нормативные акты в пределах своей компетенции.

К конституционным полномочиям Совета Федерации по обеспечению национальной безопасности следует отнести:

– утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения (п. «б», «в» ст. 102);

¹ По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 г. № 10-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (п. «г» ст. 102);

- отрешение Президента Российской Федерации от должности в случае совершения им тяжкого преступления, в т. ч. подрывающего национальную безопасность (п. «е» ст. 102);

- одобрение федеральных законов, в т. ч. касающихся национальной безопасности (ч. 3, 4, ст. 105);

- обязательное рассмотрение принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, войны и мира (ст. 106).

К конституционным полномочиям Государственной Думы по обеспечению национальной безопасности следует отнести:

- принятие федеральных законов, в т. ч. касающихся национальной безопасности (ч. 1, 2, ст. 105);

- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности в случае совершения им тяжкого преступления, в т. ч. подрывающего национальную безопасность (п. «з» ст. 103).

Согласно ст. 9 Федерального закона «О безопасности» Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральные законы в области обеспечения безопасности и утверждает указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения. По непонятным причинам в статье не идет речь о таком конституционном праве Совета Федерации, как утверждение указа Президента РФ о введении военного положения.

Согласно этой же статье Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности.

В настоящее время действуют следующие федеральные законы в области безопасности:

- Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;

- Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»;

- Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;

- Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

- Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

- Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»;

- Федеральный закон от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие

стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»;

- Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;

- Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

- Федеральный закон от 23.06.1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»;

- Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»;

- Федеральный закон от 05.12.1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»;

- Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

- Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;

- Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 347-ФЗ «Технический регламент о безопасности низковольтного оборудования»; и др.

Для разработки федеральных законов Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии. В частности, в Государственной Думе сформирован Комитет по безопасности и противодействию коррупции¹. К вопросам ведения Комитета относятся предварительное рассмотрение и подготовка к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и проектов постановлений палаты по вопросам:

- статуса и правового регулирования деятельности министерств, служб, ведающих вопросами в области безопасности;

- обеспечения различных видов безопасности (экономической, ядерной, информационной, пожарной, дорожного движения и т. д.)

- борьбы с угрозами национальной безопасности (организованной, транснациональной преступностью, наркобизнесом, терроризмом, экстремизмом, контрабандой и коррупцией и др.);

- расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной безопасности и правоохранительной деятельности в Российской Федерации и т. д.

Также в компетенцию Комитета относительно обеспечения национальной безопасности входит:

- участие в обобщении правоприменительной практики деятельности специальных служб в целях прогнозирования и своевременного выявления и

¹ См.: Официальный сайт : [Электронный ресурс]. URL: www.komitet2-16.km.duma.gov.ru (дата обращения: 31.05.2010).

нейтрализации внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации;

- участие в разработке правовых основ геополитических интересов Российской Федерации, направленных на укрепление национальной безопасности Российской Федерации (правовые меры противодействия геополитическим устремлениям иностранных государств, которые могут нанести ущерб внутренней и внешней безопасности, национальному достоянию и другим государственным интересам Российской Федерации, включая сферу международных отношений);

- участие в разработке модельных (рекомендательных) законодательных актов для государств – участников Содружества Независимых Государств, ОДКБ в сфере безопасности¹.

При Комитете образуется Экспертный совет – общественный консультативный орган для научно-правового, экспертного и информационно-консультационного сопровождения деятельности Комитета по безопасности и противодействию коррупции. Экспертный совет формируется из высококвалифицированных специалистов в области права и (или) обеспечения безопасности личности, общества и государства, имеющих опыт законотворческой и практической работы в сфере обеспечения безопасности. Деятельность членов Экспертного совета осуществляется на общественных началах.

Согласно ранее действовавшим Конституциям СССР и РСФСР, функция обеспечения национальной безопасности, как правило, закреплялась за центральной властью, однако субъекты Федерации были активным субъектом деятельности по обеспечению безопасности и обороноспособности страны (ст. 30 Конституции РСФСР 1978 г.). Согласно п. «м» ст. 71 ныне действующей Конституции безопасность в целом отнесена к ведению Федерации. Следовательно, по этому вопросу могут приниматься федеральные конституционные и федеральные законы (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Однако такие виды безопасности, как экологическая и общественная, отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов. Значит, по этим вопросам могут издаваться федеральные законы и в соответствии с ними приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Например, можно назвать Законы Волгоградской области: от 28 апреля 2006 г. № 1220-ОД «О пожарной безопасности»; от 30 октября 2001 г. № 617-ОД «Об обеспечении радиационной безопасности населения Волгоградской области»; от 17 апреля 2000 г. № 393-ОД «О безопасности населения и охране окружающей среды при освоении месторождения нефти, газа, содержащих сероводород».

¹ См. подроб.: Положение о Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции (утв. решением Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции (протокол № 4 от 9 февраля 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/049056.html> (дата обращения: 31.05.2010).

Представительные органы местного самоуправления также могут принимать нормативные акты в области безопасности, отнесенные Федеральным законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения. В частности, речь идет об участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения; участии в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; обеспечении первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (п. 7.1, 8, 9, 26 ст. 16).

В качестве примера можно привести Решение Волгоградской городской думы от 29 октября 2008 г. № 10/304 «О Положении об обеспечении первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа город-герой Волгоград»; Решение Волгоградской городской думы от 13 декабря 2006 г. № 39/916 «О муниципальной целевой программе «Безопасное материнство Волгограда» на 2007 год».

§ 3.5. Исполнительная власть, ее место и роль в обеспечении национальной безопасности

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

К конституционным полномочиям Правительства Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности следует отнести осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации, обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (п. «д», «е» ст. 114 Конституции РФ).

Указанные полномочия получили свое развитие в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Правовая основа для обеспечения национальной безопасности силами федеральной исполнительной власти заложена в ст. 18–20 указанного Федерального конституционного закона, согласно которым Правительство Российской Федерации:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;

- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти;
- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;
- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

Полномочия Правительства в области национальной безопасности расширены и конкретизированы в ст. 10 Федерального закона «О безопасности». Согласно ей Правительство Российской Федерации:

- участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности;
- формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию. В частности, распоряжением Правительства РФ от 28 января 2008 г. № 74-р была утверждена Концепция федеральной целевой программы «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009– 2013 годы)»;
- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет;
- организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности;
- осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Вопросы обеспечения национальной безопасности отражаются в программных документах Правительства Российской Федерации. Так, в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. и перечня проектов по их реализации» приоритетными направлениями работы на данный период считались обеспечение безопасности пищевых продуктов, безопасности и комфортности

среды проживания человека, личной безопасности граждан и общественной безопасности, повышение безопасности на дорогах и технической безопасности транспортных средств, пожарная безопасность, продовольственная безопасность. Отдельными основными направлениями работы Правительства выступают обеспечение национальной безопасности и личной безопасности граждан.

Правительство осуществляет руководство органами федеральной исполнительной власти – федеральными министерствами, службами, ведомствами и их территориальными органами.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют задачи в области обеспечения национальной безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

К органам федеральной исполнительной власти, осуществляющим обеспечение национальной безопасности, следует отнести подразделения:

- Министерства обороны Российской Федерации;
- Министерства внутренних дел Российской Федерации, в т. ч. Федеральной миграционной службы;
- Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Федеральной службы исполнения наказаний;
- Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации;
- Службы внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральной службы безопасности Российской Федерации;
- Федеральной службы охраны Российской Федерации;
- Федеральной таможенной службы;
- Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;
- Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор);
- Следственного комитета Российской Федерации;
- Прокуратуры Российской Федерации.

Помимо федеральных органов исполнительной власти субъектами обеспечения национальной безопасности в пределах своей компетенции, являются также органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Им же органы федеральной власти могут делегировать некоторые свои полномочия в сфере обеспечения национальной безопасности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации, выполнения решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации, федеральных

программ и планов в области обеспечения национальной безопасности; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и иных организаций для оказания содействия в обеспечении национальной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации; вносят в федеральные органы государственной власти предложения по совершенствованию обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

3.6. Судебная власть и органы прокуратуры, их место и роль в обеспечении национальной безопасности

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов;
- Дисциплинарное судебное присутствие.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Место и роль органов судебной власти в системе обеспечения национальной безопасности конкретизируются в их полномочиях. На судебные органы в рассматриваемой нами области возложено обеспечение судебной защиты граждан, если эти права нарушены в связи с деятельностью по обеспечению национальной безопасности, а также обеспечение защиты конституционного строя в РФ и осуществление правосудия по делам о преступлениях, посягающих на национальную безопасность.

К сожалению, Федеральный закон «О безопасности» обошел своим вниманием столь значимый субъект обеспечения национальной безопасности, как судебная система.

В федеральных законах закреплены следующие задачи, стоящие перед судами:

- по защите прав и законных интересов органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций в сфере правоотношений, возникающих при применении законодательства о гостайне, по контролю за обеспечением защиты гостайны в судебных органах (ст. 26, 31 Федерального закона от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»);

- по охране от посягательств общественного строя государства, его политической и экономической систем (ст. 3 Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР»);

- по защите нарушенных прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации как участников гражданских правоотношений, профилактика правонарушений (п. 1 ст. 1, 11, 124 Гражданского кодекса Российской Федерации; ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации;

- по защите лиц и организаций, потерпевших от преступлений (ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации сформулирована как «назначение уголовного судопроизводства»);

- по защите государства от административных правонарушений (ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, арбитражные суды и суды общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства также призваны содействовать укреплению законности и предупреждению правонарушений, формировать уважительное отношение к закону и суду, а Конституционный Суд России призван обеспечивать верховенство Конституции России на всей территории России.

Решая поставленные задачи, суды, как и другие государственные органы (например органы прокуратуры, Президент России и др.), призваны: разрешать правовые конфликты, возникающие в обществе, защищая при этом субъектов, выступающих сторонами в таких конфликтах; добиваться соблюдения существующих в государстве правовых норм, тем самым создавая условия для беспрепятственной реализации права всеми участниками правоотношений. Вместе с тем для решения этих вопросов судебная власть обладает отличающимися от других органов функциями и полномочиями.

Функции судебной власти реализуются через конституционное, гражданское, уголовное, административное и арбитражное судопроизводство. По мнению М. Р. Чарыева, они подразделяются на основные и вспомогательные. Основанием для такой классификации является совокупность следующих обстоятельств: способность более эффективного решения задач, стоящих перед судебной властью; частота использования в судебной практике; возможность непосредственно и по существу разрешать возникшие конфликты; возможность пресекать и предупреждать или создавать условия по предупреждению и пресечению деятельности, представляющей угрозу безопасности Российской Федерации.

К основным функциям судебной власти относятся правосудие и судебный контроль, к вспомогательным – выступление с законодательной инициативой и обобщение судебной практики¹.

Для ликвидации угроз государственной безопасности функция правосудия может эффективно использоваться в уголовном судопроизводстве. В рамках уголовного судопроизводства особое значение для государственной безопасности имеет рассмотрение и разрешение судом дел о преступлениях, посягающих на основы конституционного строя и безопасность государства, ответственность за которые установлена гл. 29 Уголовного кодекса Российской Федерации².

Особо значимое место в деле соблюдения правового единства страны, ее внутреннего единства и безопасности отводится органам прокуратуры. Прокурорская деятельность является самостоятельным видом государственной деятельности, регулируемой законодательством Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. организации системы органов прокуратуры посвящена ст. 129, включенная в гл. 7 «Судебная власть».

Роль прокуратуры определяется особенностями ее положения в системе реализации государственной власти в сфере укрепления законности и охраны правопорядка. Главным предназначением органов прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Основными задачами прокуратуры являются:

- охрана от преступных посягательств прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства;
- охрана от преступных посягательств конституционного строя и безопасности России;
- принятие мер к укреплению законности, обеспечению исполнения законов, выявлению и устранению причин правонарушений и условий, способствующих их совершению.

§ 3.7. Конституционно-правовая основа обеспечения безопасности личности

Безопасность личности как состояние защищенности человека в любой сфере социальной жизни дает возможность всесторонней реализации его прав и

¹ См. подроб. о функциях судебной власти: Чарыев М. Р. Функции судебной власти // Рос. судья. 2002. № 3. С. 7—12; Чарыев М. Р., Яковлев Л. С. Судебная власть: ее место и роль в обеспечении национальной безопасности // Правовые основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: монография / Ю. И. Авдеев [и др.]; под ред. проф. А. В. Опалева. М., 2004. С. 135—142.

² См. подроб. о роли судов в обеспечении государственной безопасности: Чарыев М. Р. Судебная власть в систему обеспечения государственной безопасности // Рос. судья. 2006. № 3.

свобод, позитивного раскрытия потенциала всего богатства общественных отношений в условиях полноценной современной демократии. Основным субъектом, призванным обеспечить безопасность личности, является государство, которое в соответствии со ст. 2 Конституции РФ обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Д. А. Медведев, вступая в должность Президента РФ, в своей речи достаточно четко обозначил стратегию развития правовой системы, где, по его словам, «подлинное торжество закона возможно лишь при условии безопасной жизни людей, а безопасность граждан должна не просто быть гарантирована законом, но и реально обеспечена государством»¹.

По мнению О. А. Колоткиной, природа безопасности личности состоит в том, что она одна из основных жизненных потребностей человека, без удовлетворения которой индивид не может нормально существовать, действовать и развиваться в социуме. Именно эта потребность лежит в основе безопасности различных элементов социума (социальных групп, общностей, государства, общества в целом). Без должного экономического, организационного, психологического, правового обеспечения безопасности отдельного индивида от множества природных и социальных (в т. ч. имеющих юридический характер) опасностей, угроз и рисков эффективность общественной, государственной и иных видов социальной безопасности в условиях современного миропорядка не может достичь надлежащего и соответствующего вызовам времени уровня.

И в теоретическом, и практическом отношениях необходимо разграничивать понятия «личная безопасность» и «безопасность личности». Понятие «личная безопасность» характеризуется достаточно высокой степенью абстрактности, поскольку выражает собою обеспечение прежде всего и главным образом физической, психической, нравственной неприкосновенности человека как такового от различного рода опасностей, угроз и рисков². Что касается понятия «безопасность личности», то в его содержании отражается обеспечение не только неприкосновенности биологического существования конкретного индивида, но и обеспечение необходимого (соответствующего социальным реалиям) качества его жизни, создание условий для его развития как личности, а также создание действенных механизмов для осуществления

¹ Выступление на церемонии вступления в должность Президента РФ Д. А. Медведева 07.05.2008 г. // Рос. газ. 2008. 8 мая.

² Например, согласно Распоряжению Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. и перечня проектов по их реализации» основными направлениями государственной политики в области обеспечения личной безопасности граждан являлись: предупреждение и профилактика преступлений против личности; повышение безопасности на дорогах; защита населения от чрезвычайных ситуаций, повышение готовности гражданской обороны и обеспечение пожарной безопасности; реализация проекта создания единого телефонного номера вызова экстренных оперативных служб (номер «112»).

его прав и свобод¹.

Конституция Российской Федерации предусматривает широкий спектр гарантий безопасности личности в виде прав, правозащитных институтов и правил, устанавливающих пределы и условия возможного ограничения прав и свобод человека.

К правам, обеспечивающим безопасность личности, в первую очередь можно отнести: право человека на жизнь (ст. 20 Конституции Российской Федерации); право на свободу от пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания (ст. 21 Конституции Российской Федерации); право на защиту своей чести (ст. 23 Конституции Российской Федерации); а также право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции Российской Федерации). Весьма важно, что данные конституционные права и свободы не подлежат ограничению в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ. По сути, вся группа гражданских прав, закрепленных в Конституции РФ, в той или иной мере обеспечивает безопасность личности.

Безопасность личности обеспечивается рядом конституционно-правовых запретов:

- запрет на лишение гражданина РФ своего гражданства или права сменить его (ч. 3 ст. 6);
- на создание и деятельность общественных объединений, угрожающих безопасности личности (ч. 5 ст. 13);
- применение любых нормативно-правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15);
- любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19);
- проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25);
- пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29);
- принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ч. 2 ст. 30);
- экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34);
- принудительный труд (ч. 2 ст. 37);
- выдачу гражданина РФ другому государству или высылку его за пределы РФ (ч. 1 ст. 61);

¹ См.: Колоткина О. А. Право личности на безопасность: понятие и механизм обеспечения в РФ (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 10—11.

– выдачу другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением (ч. 2 ст. 62); и др.

К элементам конституционно-правового механизма обеспечения безопасности личности следует отнести следующие положения Конституции РФ:

– охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда и иных гарантий социальной защиты (ч. 2 ст. 7);

– равная защита частной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8);

– отношение к земле и природным ресурсам прежде всего как к основе жизнедеятельности народов, проживающих на ней (ч. 1 ст. 9);

– обязанность органов публичной власти соблюдать нормы Конституции РФ, в т. ч. предусматривающие права и гарантии безопасности личности (ч. 2 ст. 15);

– установление условий применения смертной казни (ч. 2 ст. 20);

– судебный порядок ограничения прав на свободу и личную неприкосновенность и права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, лишения имущества (ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 35); и др.

Центральное место в механизме конституционного обеспечения безопасности личности занимает установление Конституцией РФ оснований и условий ограничений конституционных прав и свобод (ст. 55, 56).

Из анализа решений Конституционного Суда Российской Федерации следует, что ограничение является соразмерным, если: 1) федеральный закон не посягает на основное содержание права (свободы); 2) ограничение вызвано исключительно необходимостью защиты социальных ценностей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, и иными средствами защитить указанные ценности невозможно; 3) ограничение не парализует реализацию права (свободы); 4) реализация права и его ограничение не ставятся в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц; 5) обеспечена судебная защита от произвольного ограничения; 6) применяемые меры вовсе не нанесут или нанесут минимальный ущерб правам и свободам по сравнению с возможным применением других средств; 7) причиняемый ограничениями прав и свобод личности вред должен быть меньшим, чем предотвращаемый вред¹.

Немалую роль в обеспечении безопасности личности играет Конституционный Суд РФ². Примерно половина рассматриваемых им дел

¹ См.: Панченко А. В. Личная безопасность человека и гражданина и конституционно-правовой механизм ее обеспечения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 12.

² См.: Кононов А. Л. Защита прав и свобод человека и гражданина // Конституционный Суд РФ: Постановления. Определения. 1992—1996 / сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 1997. С. 185—198.

касается проблематики защиты прав и свобод человека и гражданина, что, по существу, соответствует обеспечению безопасности личности.

По ныне действующему законодательству граждане имеют право обжаловать в этом судебном органе закон, примененный или подлежащий применению в их конкретном деле.

В своих решениях, связанных с защитой прав и свобод граждан, Конституционный Суд Российской Федерации опирается на ст. 2 Конституции Российской Федерации, признающей человека, его права и свободы высшей ценностью и обязывающей государство признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы. Постановление Суда от 2 февраля 1996 г. по жалобе Кульнева и др. дополняет эту норму обязанностью государства «создавать при этом эффективные правовые механизмы устранения любых нарушений» прав личности.

В определении от 22 мая 2001 г. Суд защитил права граждан, которым грозила уголовная ответственность за отказ служить в армии в условиях непринятия парламентом предусмотренного Конституцией РФ закона об альтернативной службе.

Последовательно отстаивал Конституционный Суд и другие права граждан: безусловное право на судебную защиту (Постановление от 3 мая 1995 г. по жалобе Аветяна), в т. ч. трудовых прав работников прокуратуры (Постановление от 16 апреля 1996 г.), милиции (Постановление от 6 июня 1995 г.); право на свободу и личную неприкосновенность (Постановление от 13 июня 1996 г. по делу Щелухина), право на социальное обеспечение (Постановление от 16 октября 1995 г.) и др.¹

Таким образом, можно говорить о целой системе прецедентов в сфере защиты конституционных прав и свобод граждан, которые, учитывая компетенцию Конституционного Суда РФ, могут иметь решающее значение для отечественной правовой политики.

Вопросы для самоконтроля

1. Как соотносятся понятия «конституционная безопасность» и «национальная безопасность»?
2. В каких документах закрепляются актуальные угрозы национальной безопасности и определяются направления внешней и внутренней политики по обеспечению национальной безопасности?
3. Как соотносятся понятия «личная безопасность» и «безопасность личности»?
4. Перечислите конституционно-правовые запреты, обеспечивающие безопасность личности?

¹ См.: Кононов А. Л. Защита прав и свобод человека и гражданина // Конституционный Суд РФ: Постановления. Определения. 1992—1996 / сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 1997. С. 185—198.

5. Какие федеральные органы исполнительной власти наделены задачами по обеспечению национальной безопасности?
6. Перечислите полномочия Правительства РФ по обеспечению национальной безопасности.
7. Перечислите федеральные законы в области безопасности.
8. Приведите примеры осуществления Президентом РФ своих полномочий по обеспечению национальной безопасности из новейшей истории России.
9. Дайте краткую характеристику правового статуса Совета безопасности Российской Федерации.
10. Что является основным объектом национальной безопасности в конституционно-правовом измерении?
11. Перечислите нормы Конституции РФ, относящиеся к концептуальным основам конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Литература

1. Булавин В. И. Национальная безопасность современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999.
2. Герасимов А. П. Теоретико-правовые проблемы становления и развития экономической безопасности российской государственности (методологическое и теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001.
3. Заявление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 июня 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. 9 июля. Ст. 1572.
4. Зорькин В. Д. Угроза международной и национальной безопасности и ограничения прав человека в практике конституционного правосудия // Рос. правосудие. 2006. № 2.
5. Идрисов Р. Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.
6. Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2006.
7. Логунов А. Б. Региональная и национальная безопасность: учеб. пособие. М., 2009.
8. Мамонов В. В. Конституционные основы национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004.
9. Мамонов В. В. Государственный суверенитет и территориальная целостность – главные принципы современной российской государственности // Гос-во и право. 2004. № 4.
10. Чарыев М. Р. Судебная власть в системе обеспечения государственной безопасности Российской Федерации // Рос. судья, 2006. № 3.
11. Мамонов В. В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал рос. права. 2007. № 6.

12.Пашин А. Л. Конституционно-правовые основы жизнеобеспечения граждан в Стратегии национальной безопасности России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20.

13.Путин В. В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Рос. газ. 2012. 20 фев.

14.Редкоус В. М. Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках СНГ и его учет в российских условиях. М.; Пятигорск, 2008.

15.Самойлов В. Д. Правовые основы обеспечения национальной безопасности России: учеб. пособие. М., 2008.

16.Степашин С. В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы). СПб., 1994.

17.Степашин С. В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1994.

18.Субботкин Д. С. Конституционно-правовое регулирование безопасности границ Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2002.

Глава 4.

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 4.1. Общая характеристика сил и средств обеспечения национальной безопасности России

В систему обеспечения национальной безопасности входят 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. Силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредотачивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во внутрисполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности»¹.

Вооруженные силы Российской Федерации (ВС России) – основная военная организация государства, составляющая основу обороны Российской Федерации. Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации»².

Министерство обороны – это государственный орган, управляющий вооруженными силами государства. Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации является Президент Российской Федерации. Министр обороны входит в состав Правительства Российской Федерации и подчиняется Президенту Российской Федерации.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020. Глава 1. пункт 6.

² Федеральный закон «Об обороне» (от 31.05.96 г. № 61 ФЗ), раздел 4, статья 10.

В состав вооруженных сил России входят следующие виды сил: Сухопутные войска, Военно-Воздушные силы, Военно-Морской флот; рода войск: Войска Воздушно-космической обороны, Воздушно-десантные войска и Ракетные войска стратегического назначения.

Виды вооружённых сил:

1. Сухопутные войска (СВ) – самый многочисленный по боевому составу вид вооружённых сил. Сухопутные войска предназначены для защиты от агрессии противника на суше, сохранения территориальной целостности и соблюдения национальных интересов России.

В сухопутные войска Российской Федерации, в свою очередь, входят рода войск:

Мотострелковые войска (МСВ) – представляют собой мобильную пехоту, организованную в мотострелковые бригады. Основные задачи мотострелковых войск: организация обороны, ведение наступления (контрнаступления), участие с другими родами войск во встречном сражении.

Танковые войска – основная ударная сила сухопутных войск. Это высококомобильные и устойчивые к воздействию различных видов поражения войска, предназначенные как для поддержки мотострелковых войск в обороне, так и для осуществления глубоких прорывов обороны противника в наступлении, а также разгрому резервов противника во встречном бою.

Ракетные войска и артиллерия – это род войск, предназначенный для огневого и ядерного поражения противника в ходе военных действий. Состоят из ракетных, артиллерийских, реактивных бригад, а также смешанных артдивизионов. Решают широкий спектр задач, начиная от завоевания огневого превосходства над противником, разрушения оборонительных сооружений и непосредственной поддержки сухопутных войск в наступлении, уничтожения прорвавшегося противника, прикрытия флангов войск, дистанционное минирование в обороне, и до организации освещения в ночных или задымления в дневных операциях.

Войска ПВО Сухопутных войск – род сухопутных войск, предназначенный для защиты сухопутных войск и территории РФ от средств воздушного нападения противника в наступлении, противоракетной защите в обороне и при встречном бое.

Разведывательные соединения и воинские части – представляют собой специальные войска, цель которых обеспечить командование информацией о противнике, местности, коммуникациях и других важных условиях и факторах могущих оказать решающее влияние на проведение операции для осуществления возможности принятия командованием наиболее рациональных решений в условиях возможного столкновения с противником. Разведка осуществляется в любых видах боевых действий: как в обороне, так и в наступлении. Разведывательные действия осуществляются многообразными способами. Основными способами являются: фотографирование, подслушивание, перехват радиоэлектронных сообщений, допрос пленных солдат и местных жителей, изучение захваченной техники и документов противника, разведка боем, поиски, засады и вооруженные налеты.

Инженерные войска выполняют функцию инженерного обеспечения сухопутных войск в наступлении, обороне и встречном бою. В наступлении и встречном бою эти войска проводят разведку местности, ее разминирование, устранение искусственных и естественных преград на пути наступающих войск. В обороне эти войска сооружают различные оборонительные укрепления, стоят объекты тылового обеспечения, а также жилые объекты.

Войска радиационной, биологической и химической защиты представляют собой войска, задача которых защита сухопутных войск от радиационной, биологической и химической опасности в наступлении и обороне.

Войска связи призваны обеспечить управление войсками посредством оснащения подразделений аппаратурой связи.

2. Военно-воздушные силы.

Военно-воздушные силы (ВВС) – представляют самый могущественный вид вооруженных сил. Создан для защиты воздушного пространства страны в мирное время и в период оборонительных действий. В то же время наибольшую эффективность приобретает в действиях наступательного характера. Авиация может наносить мощные удары по наземным объектам как обычным, так и ядерным оружием.

ВВС России способно выполнять самые разные задачи и для этого имеет в своем распоряжении:

1. Дальняя авиация – предназначенная для решения стратегических задач на дальних подступах к границам государства. На сегодняшний день российскую дальнюю авиацию представляют бомбардировщики Ту-160, Ту-95, самолет-разведчик Ту-22 МР. Но в настоящее время ведется разработка нового перспективного дальнего бомбардировщика, имеющего малую радиолокационную заметность.

2. Военно-транспортная авиация – предназначена для перевозки войск, оружия, боеприпасов, снаряжения, топлива, и других военных грузов. Необходима как в наступлении, так и в обороне. Военно-транспортную авиацию представляют самолеты Ил-76, Ан-124, Ил-112.

3. Оперативно-тактическая авиация – выполняет боевые задачи в оперативной глубине.

4. Армейская авиация занимается поддержкой войск на переднем крае боевых действий.

5. Истребительная авиация – ведет борьбу с самолетами, вертолетами и ракетами противника.

6. Специальная авиация выполняет ряд важных задач. Ведет радиолокационную разведку, радиоэлектронную борьбу, организуют управление действиями авиации.

7. Разведывательная авиация – выполняет задачи по воздушной разведке территории или воздушной обстановки.

В состав военно-воздушных сил входят зенитные ракетные войска, которые осуществляют защиту наземных объектов и сухопутных войск от

ударов с воздуха. Современную российскую зенитную технику представляют комплексы С-400, С-500, «Панцирь С-1».

Радиотехнические войска осуществляют радиолокационную разведку воздушного пространства, в целях обеспечения национальной безопасности. Современными радиолокационными комплексами России являются «Небо-М», «Противник Г1М», «Подлет-К1».

3. Военно-морской флот.

Военно-морской флот – это вид вооружённых сил, предназначенный для решения боевых задач на морях и океанах. Морской флот имеет широкий спектр боевых задач. В обороне флот осуществляет защиту побережья России от нападений кораблей и десантов противника. В наступательных операциях флот должен бороться с морскими судами противника, уничтожать с моря наземные цели, высаживать на побережье морские десанты и прикрывать их корабельным огнем, а также поддерживать действия сухопутных сил.

Военно-морской флот России включает Балтийский, Северный, Тихоокеанский и Черноморский флот, а также Каспийскую флотилию. В составе Военно-морского флота выделяются:

Подводный флот – представляет самую могущественную часть нашего флота. В обороне подводный флот решает задачи по уничтожению надводных и подводных сил противника, срывает попытки высадки морских десантов. В наступлении подводный флот способен наносить удары ядерными и обычными ракетами по наземным целям и морским силам врага. В подводных силах России на вооружении есть атомные многоцелевые подводные лодки, атомные ракетные подводные лодки и дизельные малошумные и малозаметные лодки целью которых является борьба с подводным флотом противника и высадка разведывательных и диверсионных групп.

Надводный флот выполняет задачи по защите берегов страны, ведет борьбу с надводным и подводным флотом противника, прикрывает действия собственных подводных сил, высаживает морские десанты, охраняет морские конвои, демонстрирует мощь и силу российского флота, поддерживает сухопутные войска.

Морская авиация – один из наиболее важных родов войск морского флота. За рубежом именно морская авиация является основной силой ВМФ. В России пока еще недостаточно хорошо осознается значение авианосцев в операциях на море, хотя в настоящее время в этом направлении предпринимаются определенные шаги. В России морская авиация выполняет скорее вспомогательную функцию. На нее возлагается задача по борьбе с надводным и подводным флотом противника, борьба с крылатыми ракетами и самолетами противника, ведение воздушной разведки и наведение на цели основных сил флота.

Береговые ракетно-артиллерийские войска используются главным образом для обороны побережья от морских сил противника. Состоят из мобильных ракетных комплексов и береговой артиллерии.

Морская пехота – род сил Военно-морского флота, предназначенный главным образом для проведения (самостоятельно или совместно с

сухопутными войсками) морских десантных операций и обороны побережья от морских десантов противника.

Спецназ Военно-морского флота – подразделения, нацеленные для проведения диверсионных и разведывательных операций на территории противника и в прибрежных территориях.

4. Самостоятельные рода войск.

Войска воздушно-космической обороны – это новый род войск, цель которого обеспечение безопасности воздушно-космического пространства. Этот род войск носит выраженный оборонительный характер, так как его основная задача предупреждение ядерных угроз, уничтожение ядерных боеголовок противника. Кроме того, на спутники возлагается также разведывательная функция и функция предупреждения о любых космических угрозах национальной безопасности.

В структуре войск воздушно-космической обороны выделяются:

1. Центр предупреждения о ракетной опасности.
2. Центр космической разведки.
3. Бригады противовоздушной и противокосмической обороны.
4. Космодром «Плесецк».

Ракетные войска стратегического назначения.

Ракетные войска стратегического назначения (РВСН) – особый род войск, представляющий основу ядерных сил России. Основой ракетных войск стратегического назначения являются ракеты типа: «Тополь М», «Ярс», «Воевода».

Воздушно-десантные войска.

Воздушно-десантные войска (ВДВ) – представляет собой род войск, имеющий славную историю и глубокие традиции в России. Задачи воздушно-десантных войск разнообразны. С помощью вертикального маневра они должны высаживаться в тылу врага, захватывать важные стратегические объекты, например ракетные установки, командные пункты, узлы связи, совершать диверсии, перерезать коммуникации, задерживать резервы противника, а при использовании в обороне умело прикрывать фланги сухопутных войск и стойко сражаться, несмотря на тяжелые условия и потери личного состава. В настоящее время воздушно-десантные войска состоят из четырех дивизий, двух полков, одной бригады.

Российские военные объекты за рубежом. Россия имеет военные объекты в ряде стран ближнего зарубежья. Кроме того, в Сирии на берегу Средиземного моря располагается военно-морская база России.

Вооружение и военная техника армии России.

Основу вооружения России составляет военная техника российского производства. Россия способна производить любой вид вооружений и военной техники. За годы холодной войны в СССР было накоплено значительное количество боевой техники и оружия. Это оружие в основном стало достоянием России.

В настоящее время вооружение российской армии проходит этап модернизации. Сухопутные войска получают модернизированный танк Т-72 Б,

и располагают танками Т-80 и Т-90. Кроме того в настоящее время ведется разработка нового основного танка проект которого называется «Армата».

Мотострелковые бригады получают новые боевые машины пехоты БМП-3 а десантные подразделения – боевые машины десанта БМД-3. Хорошее обновление получили и бронетранспортёры, так недавно появился БТР-80. Среди броневедомств достойное место занял ГАЗ-2975 «Тигр». Сухопутные войска получают новую 152-мм самоходную артиллерийскую установку «Мста-С» и реактивные системы залпового огня «Торнадо-Г», «Торнадо-С», ТОС-1 «Буратино». Армия располагает тактическими ракетными комплексами «Точка» и «Искандер»; Имеются новые системы противовоздушной обороны «Тор», «Панцирь-С1», С-400.

На вооружении Военно-Воздушных Сил поступают новые самолеты: истребители МиГ-29М, МиГ-35, Су-34, Су-35. Есть самолёты дальнего радиолокационного обнаружения А-50, но создается более новый и совершенный А-100. На вооружении ВВС появляются также новые боевые вертолёты Ми-28, Ка-50, Ка-52. Проходят летные испытания истребители Су-35С и Т-50.

В составе Военно-Морского Флота имеется 76 подводных лодок различных классов и 222 надводных корабля различных класса, среди них принятые недавно на вооружение (ракетные подводные крейсера стратегического назначения) проекта 955 «Борей» и многоцелевые атомные подводные лодки проекта 855 «Ясень».

Ядерное оружие.

Основой ядерных стратегических сил России являются ракета РТ-2ПМ «Тополь», ракета РТ-2ПМ2 «Тополь-М», а также РС-24 «Ярс». Россия обладает большим запасом ядерного оружия. Всего в России 395 ядерных ракет наземного базирования, 144 ядерные ракеты морского базирования, 508 авиационных атомных ракет.

Кроме того Россия обладает тактическим ракетным вооружением, артиллерийскими снарядами, корректируемыми и свободнопадающими авиабомбами, торпедами.

В последние годы необходимость модернизации ВС России заставила политическое и военное руководство страны обратиться к ограниченной закупке вооружений за рубежом, в том числе и у стран входящих в НАТО. Так, заключен контракт на поставку ВМФ России французских вертолетоносцев «Мистраль», прорабатываются и другие контракты.

Численный состав ВС России.

Численность личного состава вооруженных сил России - 1 млн. человек. Эта цифра является результатом реформирования вооруженных сил России. На сухопутные войска приходится 395 тысяч человек, на военно-воздушные силы – 148 тысяч человек, на военно-морские силы – 142 тысячи человек, на ракетные войска стратегического назначения – 120 тысяч человек, на войска воздушно-космической обороны – 150 тысяч человек, на воздушно-десантные войска – 35 тысяч человек.

Согласно статье 10 Федерального закона «Об обороне» вооружённые силы представляют основу обороноспособности России и являются важнейшим элементом обеспечения ее национальной безопасности. Вооружённые силы в России не вмешиваются в борьбу за власть в России. Деятельность вооруженных сил осуществляется в соответствии с Конституцией России. Решение об использовании вооруженных сил принимает президент России на основании постановления Совета Федерации. Вооружённые силы потребляют значительную долю расходов государственного бюджета.

Внутренние войска МВД России.

«Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации (ВВ) являются основной силовой составляющей МВД России, а также решающей силой, выполняющей функции обеспечения внутренней безопасности государства в мирное время и решении отдельных задач обороны страны в военное время»¹. Их девиз – «Честь, отвага, мужество!». «Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации входят в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств»².

Задачи внутренних войск МВД России определены в Федеральном законе «О внутренних войсках»:

- «участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации 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 Пограничной службе Федеральной службы безопасности Российской Федерации в охране Государственной границы Российской Федерации;
- борьба с терроризмом и обеспечение режима контртеррористической операции»³.

В отличие от армии, задачей внутренних войск МВД России является поддержание конституционного строя и общественного порядка внутри страны (армия призвана оборонять страну от внешнего врага). Однако в случае посягательства на суверенитет государства извне (пограничный вооруженный конфликт, агрессия со стороны другого государства), внутренние войска привлекаются к отражению агрессии совместно с армией и пограничными

¹ И.Б. Кардашова, М.С. Говорин. Роль внутренних войск в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Проблемы совершенствования деятельности ОВД и внутренних войск в особых условиях. М., 2009г., с. 73.

² Федеральный закон «О Внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (от 06.02.97г. № 27 ФЗ), раздел 1, статья 1.

³ Федеральный закон «О Внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (от 06.02.97г. № 27 ФЗ), раздел 1, статья 2.

войсками в составе Вооруженных Сил России под руководством Верховного Главнокомандующего ВС России. Ранее внутренние войска использовались также для охраны мест лишения свободы и конвоирования заключённых, но сейчас эти функции ВВ упразднены.

Структура внутренних войск:

- главное командование внутренних войск;
- региональное командование внутренних войск;
- воинские части;
- лечебные учреждения;
- учреждения (медицинские, научные и другие) и воинские части обеспечения деятельности внутренних войск (учебные, связи и другие).
- спецназ внутренних войск МВД России.

В состав ВВ входит также авиация. Авиационные полки и отдельные авиационные эскадрильи базируются во всех регионах Российской Федерации. Эксплуатируются 6 типов самолетов (Ил-76, Ту-154, Ту-134, Ан-72, Ан-26, Ан-12) и 3 типа вертолетов (Ми-26).

Сегодня внутренние войска МВД России — мощное военизированное формирование. Современные внутренние войска полностью моторизованы, оперативные (мотострелковые) части имеют бронетехнику. Внутренние войска имеют свои собственные авиационные, артиллерийские, инженерные, морские части.

Внутренние войска МВД России продолжают развиваться и совершенствоваться, аккумулируя опытные кадры вооружённых сил Российской Федерации и специальных служб (ФСБ, ГРУ и СВР). Это позволило создать собственное Разведывательное Управление Внутренних войск МВД России (по типу армейской разведки). Разведподразделения ВВ стали создаваться в 1990 году. Численность на 1 декабря 2011-212 тысяч человек.

§ 4.2. Обеспечение национальной безопасности в сфере обороны и военного строительства

«Под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Оборона организуется и осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Федеральным законом «Об обороне» (от 31.05.96г. № 61 ФЗ), иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В целях обеспечения обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств. В целях обороны создаются Вооруженные Силы Российской Федерации. К обороне привлекаются

внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, войска гражданской обороны¹.

«Организация обороны включает:

1. прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
2. разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;
3. правовое регулирование в области обороны;
4. строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;
5. разработку, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;
6. планирование перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;
7. мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
8. создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
9. планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;
10. оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;
11. обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;
12. развитие науки в интересах обороны;
13. координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны;
14. финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации;
15. международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны;
16. другие мероприятия в области обороны»¹.

¹ Федеральный закон «Об обороне» (от 31.05.96г. № 61 ФЗ), раздел 1, статья 1.

Важнейшую роль в обеспечении обороны играет военно-промышленный комплекс (ВПК) – совокупность научно-исследовательских, испытательных организаций и производственных предприятий, выполняющих разработку, производство, хранение, постановку на вооружение военной и специальной техники, амуниции, боеприпасов и т. п. преимущественно для государственных силовых структур, а также на экспорт.

Военно-промышленный комплекс России в официальных документах обозначается термином «оборонно-промышленный комплекс».

Оборонное производство включает в себя:

- заводы, фабрики, верфи, занимающиеся изготовлением стрелкового оружия и боеприпасов, сборкой единиц боевой техники, летательных аппаратов, постройкой и спуском на воду военных судов, производством ядерного оружия.

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские организации - специализированные научно-исследовательские институты и конструкторские бюро, зачастую закрытого типа, занимающиеся проектированием и созданием экспериментальных моделей.

- структурные подразделения вооружённых сил, занимающиеся проведением войсковых испытаний вооружений, постановкой на вооружение нового оружия, снятием с вооружения устаревшего оружия и организацией его складского хранения.

Безопасность государства зависит от успехов оборонного и военного строительства, которое является «кузницей» вооружений нашей страны. На современном этапе развития России оборонный комплекс страны требует дальнейшей ускоренной модернизации. Стратегия развития военно-технической отрасли будет складываться из двух главных направлений: развития собственных производственных потенциалов и создания совместных предприятий по производству военной техники, которые будут вести работу в плане использования зарубежных технологий. По итогам 2011 года Россия заняла 6 место в мире, опередив Германию, по статье расходов на оборону. Это говорит о том, что у России есть обширные перспективы сотрудничества с другими странами, заинтересованными в модернизации собственных армий.

В современном мире обостряется конкуренция на рынке вооружения. За миллиардными контрактами стоят интересы не только крупных корпораций, производящих оружие, но и стратегические цели оборонно-промышленных комплексов (ОПК) крупнейших государств. В России ФГУП «Рособоронэкспорт» – главная организация, осуществляющая стратегическую политику по импорту и экспорту продукции военного и двойного назначения. В настоящее время США теряет доминирующую позицию на рынке вооружений, уступая России, Франции и Великобритании. Продажи американского оружия оцениваются в размере 12-13 млрд. дол., а совокупная доля европейских стран –

¹ Федеральный закон «Об обороне» (от 31.05.96г. № 61 ФЗ), раздел 1, статья 2.

около 18 млрд. дол. С начала 21 века рыночная доля США сократилась с 40-50% до 33%¹.

§ 4.3. Министерство иностранных дел, Федеральная служба безопасности, внешняя разведка и Федеральная служба охраны в системе обеспечения национальной безопасности

«Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) – федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями. МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации»².

Руководство деятельностью внешнеполитического ведомства осуществляет Президент.

«Основными задачами МИД России являются:

1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации;

3) обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;

5) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

¹ Бельских И.Е. Имидж оборонно-промышленного комплекса России // ЭКО 2007г., № 12. с.69.

² Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации (от 11.07.2004г. № 865), глава 1, статья 1.

7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

8) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом»¹.

МИД исполняет возложенные на него полномочия как непосредственно, так и посредством дипломатических представительств консульских учреждений России, представительств России в международных организациях, территориальные органы - представительства на территории самой России. В структуру МИД входят:

- центральный аппарат;
- учреждения за границей;
- территориальные органы;

Министерство иностранных дел осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией России, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства, международными договорами.

Министерство иностранных дел возглавляет министр иностранных дел, назначаемый на должность Президентом по представлению Председателя Правительства. Министр несет личную ответственность за выполнение возложенных на МИД полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Министр имеет заместителей, также назначаемых на должность Президентом. Генеральный директор Министерства иностранных дел назначается на должность Президентом.

Постоянное представительство России при Организации Объединённых Наций является одним из важнейших загранучреждений Министерства иностранных дел. Постоянное представительство осуществляет переговоры от имени Российской Федерации по важнейшим проблемам международных отношений. Представительство возглавляет Постоянный представитель, назначаемый Президентом по представлению министра иностранных дел. Постоянный представитель представляет Россию во всех структурах ООН, в том числе — на заседаниях Совета Безопасности. В особых случаях его место может занять лично министр иностранных дел. По количеству сотрудников российское представительство является одним из самых крупных в ООН.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

«Федеральная служба безопасности — единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в

¹ Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации (от 11.07.2004г. № 865), глава 1, статья 2.

пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Руководство деятельностью федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации.

Управление федеральной службой безопасности осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации»¹. ФСБ создана в июне 1995 года путем преобразования (переименования) Федеральной службы контрразведки Российской Федерации.

«В соответствии со статьёй 8 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», деятельность органов ФСБ осуществляется по следующим основным направлениям:

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с терроризмом;
- борьба с преступностью;
- разведывательная деятельность;
- пограничная деятельность;
- обеспечение информационной безопасности»².

Иные направления деятельности органов федеральной службы безопасности определяются федеральным законодательством. Права и обязанности Федеральной службы безопасности Российской Федерации установлены статьями 12 и 13 федерального закона «О федеральной службе безопасности» № 40-ФЗ.

«Контрразведывательная деятельность – деятельность органов ФСБ России в пределах своих полномочий по выявлению, предупреждению, пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации»³.

«Борьба с терроризмом – деятельность, осуществляемая органами федеральной службы безопасности и (или) их подразделениями, а также должностными лицами указанных органов и подразделений, по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий.

¹ Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 1, статья 1.

² Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 2, статья 8.

³ Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 2, статья 9.

Основаниями для проведения органами по борьбе с терроризмом мероприятий по борьбе с терроризмом являются:

- а) необходимость пресечения террористического акта;
- б) необходимость выявления лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта;
- в) необходимость добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма»¹.

«Борьба с преступностью. Органы федеральной службы безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации»².

«Разведывательная деятельность осуществляется органом внешней разведки федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке».

Порядок взаимодействия органа внешней разведки федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности с другими органами внешней разведки Российской Федерации определяется федеральным законодательством и заключаемыми на его основе соглашениями между ними и (или) совместными нормативными правовыми актами.

Порядок проведения разведывательных мероприятий и порядок использования специальных методов и средств при осуществлении разведывательной деятельности устанавливаются нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности»³.

«Направлениями пограничной деятельности являются:

- защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

¹ Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 2, статья 9.1.

² Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 2, статья 10.

³ Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 2, статья 11.

- защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации»¹.

«Обеспечение информационной безопасности – деятельность органов ФСБ, осуществляемая ими в пределах своих полномочий:

- при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств;

- при обеспечении криптографическими и инженерно-техническими методами безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в России и её учреждениях, находящихся за пределами России»².

Структура органов ФСБ включает в себя:

- «Службы, департаменты управления и другие подразделения, непосредственно реализующие направления деятельности органов ФСБ, а также подразделения, выполняющие управленческие функции;

- управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

- управления (отделы) ФСБ России в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

- управления (отделы, отряды) ФСБ России по пограничной службе (пограничные органы);

- другие управления (отделы) ФСБ России, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов ФСБ (другие органы безопасности);

- авиационные подразделения;

- подразделения специального назначения;

- образовательные учреждения, центры специальной подготовки;

- научно-исследовательские подразделения;

- экспертные, судебно-экспертные подразделения;

военно-медицинские подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности»³.

¹ Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 2, статья 11.1.

² Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ), Глава 2, статья 11.2.

³ <http://www.fsb.ru/fsb/structure.htm>.

Служба внешней разведки Российской Федерации.

«Внешняя разведка Российской Федерации как совокупность специально создаваемых государством органов – органов внешней разведки Российской Федерации – является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных Федеральным законом методов и средств»¹.

Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России) — основной орган внешней разведки Российской Федерации. Дата создания - 18 декабря 1991 г.

В настоящее время деятельность СВР строится на базе федерального закона «О внешней разведке» № 5-ФЗ от 10 января 1996 года (с изменениями, внесенными федеральными законами № 135 от 07.11.2000, № 86 от 30.06.2003, № 122 от 22.08.2004 и № 20 от 14.02.2007).

«Разведывательная деятельность осуществляется органами внешней разведки Российской Федерации посредством:

1) добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц.

2) оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Необходимость осуществления разведывательной деятельности определяют в пределах своих полномочий Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание, исходя из невозможности или нецелесообразности обеспечения безопасности Российской Федерации иными способами»².

Служба внешней разведки Российской Федерации является Федеральной службой, органом исполнительной власти России, руководство деятельностью которого осуществляет не Председатель Правительства Российской Федерации, а непосредственно Президент Российской Федерации. Данный статус СВР был установлен Указом № 1185 от 07.10.1992 Президента Бориса Ельцина.

Внешняя разведка является важнейшим элементом обеспечения национальной безопасности, так как именно благодаря ее эффективной работе мы своевременно узнаем о внешних угрозах. Соперники России – великие мировые державы стремятся поставить Россию в невыгодное положение, мешают развитию ее экономики, стремятся не допустить возрождения сильной России. Лучшими союзниками России во все времена были ее армия и флот, но без хорошей внешней разведки они оказываются мощным, но слепым орудием. Чтобы дать своим противникам симметричный и своевременный ответ, России необходима сильная и хорошо организованная внешняя разведка.

¹ Федеральный закон «О внешней разведке» (от 10.01.96г. №5 ФЗ), Глава 1, статья 1.

² Федеральный закон «О внешней разведке» (от 10.01.96г. №5 ФЗ), Глава 1, статья 2.

Цели и задачи СВР:

Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России) предназначена для защиты безопасности личности, общества и государства от внешних угроз. СВР осуществляет разведывательную деятельность в целях:

1) «обеспечение Президента Российской Федерации, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;

2) обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности;

3) содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Российской Федерации.

Разведывательная деятельность не может осуществляться для достижения антигуманных целей, а также для достижения целей, не предусмотренных Федеральным законом»¹.

Для ведения предусмотренной законом деятельности Службе внешней разведки предоставляются особые полномочия, включая конфиденциальное сотрудничество с лицами, давшими на это согласие.

В процессе разведывательной деятельности СВР имеет право использовать гласные и негласные методы и средства (без причинения вреда жизни и здоровью людей и нанесения ущерба окружающей среде). Порядок использования этих методов и средств определяется законами и другими нормативными актами Российской Федерации.

Разведывательные данные могут доставляться Президенту Российской Федерации, палатам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации.

Руководители службы внешней разведки отвечают перед Президентом Российской Федерации за достоверность и своевременность разведывательных данных.

Общее руководство органами внешней разведки Российской Федерации (в том числе и СВР) осуществляет Президент Российской Федерации. Директор Службы внешней разведки назначается Президентом Российской Федерации.

«Национальный антитеррористический комитет (далее – Комитет) является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации. Основными задачами Комитета являются:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по формированию государственной политики в области противодействия

¹ Федеральный закон «О внешней разведке» (от 10.01.96г. №5 ФЗ), Глава 1, статья 5.

терроризму, а также по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области;

б) координация деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

в) разработка мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

г) участие в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму, в том числе в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации в этой области;

д) подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

е) решение иных задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по противодействию терроризму»¹.

Федеральная служба охраны Российской Федерации.

«Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) является федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти (далее – специальная связь), а также функции по информационно-технологическому и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов»². ФСО создана служба 27 мая 1996 года на основе выполнявшего аналогичные функции ранее Девятого управления КГБ СССР.

«Государственная охрана – функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер. Государственная охрана осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных

¹ Положение о Национальном антитеррористическом комитете. (Утвержденном указом президента РФ от 15.02.2006г. № 116). Пункт 4.

² Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации. Указ Президента РФ № 939 от 21.12.2013 года. Глава 1, пункт 1.

законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации»¹.

ФСО России осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы.

Руководство деятельностью ФСО России осуществляет Президент Российской Федерации. Положение о ФСО России и структура федеральных органов государственной охраны утверждаются Президентом Российской Федерации. Правительство Российской Федерации координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия ФСО России с федеральными органами исполнительной власти.

«В состав федеральных органов государственной охраны входят Служба безопасности Президента Российской Федерации и Федеральная служба охраны Российской Федерации. Служба безопасности Президента Российской Федерации обеспечивает безопасность Президента Российской Федерации, а также решает задачи в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации, устанавливаемые Президентом Российской Федерации в пределах своих полномочий. Федеральная служба охраны Российской Федерации участвует в обеспечении безопасности Президента Российской Федерации, предоставляет государственную охрану определенным Федеральным законом лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы и федеральным государственным служащим, подлежащим государственной охране в соответствии с Федеральным законом «О государственной охране» (№57 ФЗ от 27.05.96 г.) на основании распоряжений Президента Российской Федерации, а также обеспечивает безопасность глав иностранных государств и правительств и иных лиц иностранных государств во время их пребывания на территории Российской Федерации»².

«К объектам государственной охраны относятся Президент Российской Федерации, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, федеральные государственные служащие, подлежащие государственной охране в соответствии с Федеральным законом, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации»³.

Задачи ФСО России.

1) «прогнозирование и выявление угрозы безопасности объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

2) обеспечение безопасности объектов государственной охраны;

3) обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования связи для нужд органов государственной власти;

¹ Федеральный закон «О государственной охране» (от 27.05.96г. №57 ФЗ), Глава 1, статья 1,2.

² Федеральный закон «О государственной охране» (от 27.05.96г. №57 ФЗ), Глава 3 статья 3.

³ Федеральный закон «О государственной охране» (от 27.05.96г. №57 ФЗ), Глава 2, статья 6.

- 4) участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- 5) обеспечение защиты охраняемых объектов;
- 6) выявление, предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и на трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны;
- 7) обеспечение организации и функционирования федеральных информационных систем, находящихся во владении или в пользовании органов государственной охраны;
- 8) участие в пределах своих полномочий в обеспечении информационной безопасности Российской Федерации»¹.

§ 4.4. Правоохранительные органы в системе обеспечения национальной безопасности.

Правоохранительные органы — обособленная группа (преимущественно) государственных органов, уполномоченных осуществлять деятельность по охране правопорядка и законности, защите прав и свобод человека (правоохранительную деятельность). Для обеспечения безопасности (т.е. состояния защищенности важных интересов личности, общества и государства), спокойного развития страны и противодействия внутренним угрозам, государство имеет в своем распоряжении правоохранительные органы.

Правоохранительная деятельность — вид государственной деятельности, которая осуществляется с целью охраны права путём применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка.

Все правоохранительные органы осуществляют одну или несколько из следующих функций:

- конституционный контроль;
- осуществление правосудия;
- прокурорский надзор;
- расследование правонарушений;
- обеспечение безопасности;
- исполнение судебных решений;
- оперативно-розыскная деятельность;
- охрана общественного порядка;
- оказание юридической помощи;
- профилактическая деятельность по предупреждению правонарушений.

«Система правоохранительных органов Российской Федерации выглядит следующим образом:

1. Судебная система.
2. Система органов прокуратуры.
3. Система Следственного комитета при Прокуратуре РФ.

¹ Федеральный закон «О государственной охране» (от 27.05.96г. №57 ФЗ), Глава 3, статья 13.

4. Система органов внутренних дел.
5. Система органов по контролю за оборотом наркотиков.
6. Система таможенных органов.
7. Система органов Министерства юстиции РФ.
8. Система органов по обеспечению исполнительного производства.
9. Уголовно-исполнительная система»¹.

Характерной особенностью России и стран, унаследовавших основные черты советской правовой системы, является причисление судебных органов к правоохранительным.

Важнейшим элементом правоохранительной системы выступают органы внутренних дел (ОВД). ОВД – государственные органы исполнительной власти, главной задачей которой является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, борьба с преступностью, а также иными правонарушениями. ОВД осуществляют свою деятельность на основе принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации, а также приказах, инструкциях и других нормативных актах МВД России. Эти органы образуются Президентом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, им подотчетны и подконтрольны.

ОВД осуществляют следующие функции: обеспечение общественной безопасности, борьба с противоправными посягательствами на жизнь, здоровье, честь, достоинство, свободы и интересы граждан, а также интересы предприятий, учреждений и организаций, организация и проведение профилактики правонарушений: охрана общественного порядка: обеспечение необходимых условий труда и отдыха граждан в общественных местах, населенных пунктах, обеспечение безопасности дорожного движения; надзор за соблюдением актов, регулирующих общественный порядок и общественную безопасность; дознание и следствие в пределах определенной законом компетенции: охрана различных форм собственности и личного имущества граждан по договорам: обеспечение наряду с другими органами государства режима чрезвычайного положения.

Важную роль в обеспечении национальной безопасности играет полиция. Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел². «Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

¹ Правоохранительные органы: учебник для студентов вузов. Ред. И.И. Сыдорук. – М., 2010. с. 476-478.

² Федеральный закон «О полиции» (07.02.11. №3 ФЗ), статья 4, пункт 1.

Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности. По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте понятия и кратко охарактеризуйте силы и средства национальной безопасности Российской Федерации.
2. Выделите основные элементы организации обороны государства.
3. Назовите основные задачи Министерства иностранных дел Российской Федерации.
4. Назовите основные направления деятельности ФСБ России.
5. Назовите основные цели деятельности СВР России.
6. Выделите основные задачи ФСО России.
7. Перечислите основные элементы системы правоохранительных органов Российской Федерации.

Литература

1. Федеральный закон «Об обороне» (от 31.05.96г. № 61 ФЗ).

¹ Федеральный закон «О полиции» (07.02.11. №3 ФЗ), Глава 1, статья 2.

2. Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (от 03.04.95г. № 40 ФЗ).
3. Федеральный закон «О внешней разведке» (от 10.01.96г. №5 ФЗ).
4. Федеральный закон «О государственной охране» (от 27.05.96г. №57 ФЗ).
5. Федеральный закон «О полиции» (07.02.11. №3 ФЗ).
6. Федеральный закон «О безопасности» (от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ).
7. Федеральный закон «О Внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (от 06.02.97г. № 27 ФЗ).
8. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).
9. Федеральный закон «О государственной охране» (от 27.05.96г. №57 ФЗ).
10. Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации. Указ Президента РФ № 939 от 21.12.2013 г.
11. Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации (от 11.07.2004г. № 865).
12. Положение о Национальном антитеррористическом комитете. (Утвержденном указом президента РФ от 15.02.2006г. № 116).
13. Правоохранительные органы: учебник для студентов вузов. Ред. И.И. Сыдорук. – М., 2010. с. 476-478.
14. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена указом президента России № 537 от 12 мая 2009 года.
15. Кардашова И.Б., Говорин М.С. Роль внутренних войск в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Проблемы совершенствования деятельности ОВД и внутренних войск в особых условиях. М., 2009г., с. 73.
16. Бельских И.Е. Имидж оборонно-промышленного комплекса России // ЭКО, 2007. № 12. с.69.

ГЛАВА 5.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

§ 5.1. Основы правового обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического характера

В настоящее время проблема обеспечения национальной безопасности имеет особую важность, поскольку в последнее десятилетие в России произошли коренные изменения в политической, экономической, социальной и других сферах. В условиях, когда прежняя система обеспечения безопасности государства, общества и личности была разрушена, актуальной стала задача создания на основе новых научных подходов системы обеспечения безопасности личности, общества и государства. Проведенное исследование показало, что до сих пор не выработано общего подхода к определению основного понятийного аппарата в области национальной безопасности. Проблемы национальной безопасности в своей совокупности образуют весьма сложную, многоплановую, комплексную систему, поэтому познание этой структуры, места и роли каждого элемента системы является важным условием эффективной деятельности государственных и общественных организаций по обеспечению национальной безопасности¹.

Сохраняющаяся тенденция возрастания количества и тяжести чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера обоснованно обязывает рассматривать их не только как серьезную угрозу личности, обществу и окружающей среде, но и стабильности государства. В настоящее время степень защищенности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера характеризуется достаточно низкими показателями.

В условиях России (огромная территория, федеративное устройство) особое значение приобретает территориальный аспект проблемы снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Актуальность поставленной проблемы в теоретико-прикладном плане обусловлена ее недостаточной разработанностью в отечественной науке организации правоохранительной деятельности. По ряду важнейших теоретических проблем существует многообразие мнений и оценок. В близкие по значению определения порой вкладывается различное содержание. Это приводит к проблемам не только чисто теоретического плана. Такое положение

¹ Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. – М. – 2006. – с. 12

негативно сказывается на практической деятельности ОВД. Характерным примером может служить низкое качество ведомственных нормативных правовых актов (приказ МВД России № 870 - 2002 г.)¹.

Несомненно, что обеспечение безопасности, общенациональных и глобальных интересов, а также прав и свобод каждого человека неразрывно связано с их защитой от различных чрезвычайных ситуаций (ЧС). Мировым сообществом и Россией эта защита определена приоритетным направлением государственной и международной политики².

В настоящее время обеспечению национальной безопасности России уделяется значительное внимание со стороны научной общественности и государственных структур. Проводится работа на разных уровнях по теоретической разработке концептуальных проблем национальной безопасности России в различных сферах жизнедеятельности общества, которые имеют определенную теоретико-методологическую основу. Правовой базой функционирования системы национальной безопасности России являются Конституция страны, федеральные конституционные законы, федеральные законы и указы Президента Российской Федерации. Сформирован государственный орган в структуре Администрации Президента, отвечающий за функционирование данной системы – Совет Безопасности Российской Федерации.

Обостренный общественный интерес к теоретическим и практическим вопросам обеспечения безопасности страны вызван рядом причин: во-первых, сложностью внутренней и внешнеполитической ситуации, в которой находится Россия; во-вторых, необходимостью определения новых подходов к выработке стратегии, концепции и механизмов обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Обеспечение безопасности объекта – это совокупность деятельности по обеспечению, средств обеспечения и субъектов обеспечения безопасности. Оно является той компонентой, в рамках которой собственно и достигается безопасность объекта.

Социальная важность обеспечения безопасности нашла свое отражение в Конституции Российской Федерации, в которой «безопасность» закреплена в качестве отдельного предмета ведения федеральной власти, а определение основных направлений государственной политики в этой области возложено на Совет Безопасности Российской Федерации, возглавляемый Президентом Российской Федерации (п. «м» ст. 71 и п. «ж» ст. 83 Конституции Российской Федерации). Проблематике безопасности было посвящено одно из ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию

¹ Назаренко И.А. Организация деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. – М. – 2013. – с.11

² Развитие систем обеспечения безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов в северных и других регионах Российской Федерации: Материалы. Документы. Выступления / Под ред. В.А. Пучкова, Н.В. Герасимовой, И.А. Веседова. М.: Голден-Би, 2009. – С. 5.

Российской Федерации. В нем отмечалось, что «россияне вместе со всем человечеством должны разгадать вызовы будущего, принять упреждающие меры против возможных катастроф. Безопасность личности, безопасность семьи, национальная безопасность, состыкованные с региональной и всеобщей коллективной безопасностью, – вот путь развития России в XXI веке»¹.

Важно подчеркнуть, что обеспечение безопасности всегда носит вспомогательный характер, создавая условия для достижения основных целей существования объекта безопасности. Так, обеспечение безопасности государства, его территориальной целостности, суверенитета и независимости имеет смысл только тогда, когда существует общество, делами которого управляет государство. Социальная значимость этого обеспечения определяется тем, что без него невозможно создать необходимые условия для развития общества в соответствии с его потребностями и интересами.

Обеспечение безопасности объекта основывается на использовании субъектами обеспечения значительных материальных, духовных, финансовых, правовых и организационных средств. Эти средства должны соответствовать опасности угроз и быть достаточны для надежной защиты объекта.

В целом, безопасность проявляется как невозможность нанесения вреда функционированию и свойствам объекта, либо его структурных составляющих. Это положение служит методологическим основанием для выделения видов безопасности.

Необходимость обеспечения национальной безопасности является объективной потребностью общества, поскольку в его основных сферах жизнедеятельности – политической, экономической, социальной, духовной – зарождаются и развиваются противоречия, которые обуславливают возникновение источников опасности как в соответствующей сфере, так и в обществе в целом.

Угрозы национальной безопасности – это те факторы, которые могут привести к ущемлению важнейших интересов государства, общества или личности. Через их состояние можно также определять уровень национальной безопасности. При достаточном ее уровне состояние угроз такое, которое не может нанести ущерба важнейшим национальным интересам.

Система реальных и потенциальных угроз не является статичной (постоянной), угрозы могут появляться и исчезать, нарастать и уменьшаться, при этом будет изменяться и их значимость для безопасности.

В процессе обеспечения национальной безопасности России центральное место занимает вопрос о правовых основах этой деятельности. Именно понимание безопасности в широком и всеобъемлющем смысле привело к необходимости разработки Концепции национальной безопасности РФ, которая должна стать теоретической основой и руководством для государственных органов и структур России по выходу из того социально-политического,

¹ Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 1996 // Дипломатический вестник. 1996. № 7. С. 33.

экономического и духовного кризиса, в котором оказалась страна на рубеже веков.

В рамках общей проблемы укрепления социально-политической безопасности в России выделяется проблема предупреждения и действия в условиях чрезвычайных обстоятельств социально-политического характера. Вероятность их возникновения зависит от степени социальной напряженности в обществе.

Чрезвычайные обстоятельства социально-политического характера – это ситуации, связанные с противоправными действиями террористического и антиконституционного направления: осуществление или реальная угроза террористического акта, похищение (попытка похищения) или уничтожение судов, установление взрывных устройств в общественных местах, похищение или захват оружия и т.п.

Уровень безопасности в области защиты населения и территорий от ЧС в значительной, если не в решающей, мере зависит от результативности государственной политики. При этом роль государства по обеспечению безопасности своих граждан от ЧС состоит в создании:

- необходимых организационных структур;
- специально подготовленных сил и средств;
- законодательной и иной правовой, а также методической базы, регламентирующей вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Деятельность органов государственной власти по защите населения от ЧО социально-политического характера представляет собой систему взаимоувязанных по времени, месту и ресурсам общегосударственных политических, организационно-управленческих, социально-экономических и правовых мер. Эти меры направлены на предупреждение и ликвидацию ЧО социально-политического характера. Деятельность общества и государства в связи с потенциальными и реальными ЧС в РФ сегодня сложилась в устойчивый и долговременный социальный институт¹. Его основу составляет такой орган исполнительной власти, как МЧС России. А основным «исполнителем» является РСЧС (Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях), действующая в нашей стране уже 20 лет. Налицо несомненные достижения работы указанной системы: спасены десятки тысяч людей и материальные ценности на многие миллиарды рублей, но главное – в стране появилась полноценная система защиты граждан – со стороны государства – в кризисных ситуациях. В тоже время, в последние годы стали очевидными существенные недочеты в деятельности РСЧС, не позволяющие считать ее максимально эффективной структурой.

Так, пока не в полной мере используются резервы и возможности современных социально-экономических механизмов повышения безопасности

¹ Шляков С.А. Трансформация отечественных институтов безопасности // Власть. 2011. № 2. - С. 6.

потенциально опасных объектов (лицензирование деятельности по их эксплуатации, страхование ответственности за причинение вреда гражданам, государственная экспертиза в области защиты населения и территорий). Далеко не всегда удачно и оперативно организовано взаимодействие РСЧС с многочисленными собственниками¹. Имеются недостатки в практике реагирования на возникающие ЧС, принятии управленческих решений по защите населения и территорий, организации аварийно-спасательных и других неотложных работ при ликвидации ЧС. Причинами недостатков является, в большинстве случаев, отсутствие опыта, а иногда – необходимых знаний и политической воли.

Отметим, что в настоящее время создана правовая база для обеспечения национальной безопасности страны: Федеральным Собранием приняты федеральные конституционные и федеральные законы, а Президентом Российской Федерации и Правительством России изданы нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в различных сферах национальной безопасности. Прежде всего, это законы, регулирующие режим чрезвычайного и военного положения, регламентирующие деятельность спецслужб и правоохранительных органов в современных условиях, а так же законы о борьбе с терроризмом, экстремизмом, легализацией доходов, полученных незаконным путем.

Только в 2003 году были внесены поправки и изменения в более чем 60 федеральных конституционных и федеральных законов, регулирующих правоотношения, связанные с вопросами национальной безопасности. Наиболее значительным изменениям подверглись Уголовный кодекс РФ², Кодекс РФ об административных правонарушениях³, федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации»⁴, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁵, «О Государственной границе Российской Федерации»⁶, «О федеральной службе безопасности»⁷ и др.

¹ Развитие систем обеспечения безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов в северных и других регионах Российской Федерации: Материалы. Документы. Выступления / Под ред. В.А. Пучкова, Н.В. Герасимовой, И.А. Веседова. М.: Голден-Би, 2009. – С. 10-11.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.03.2012) // Правовая система «Гарант», 2012.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2012) // Правовая система «Гарант», 2012.

⁴ Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «О гражданстве Российской Федерации» // Правовая система «Гарант», 2012.

⁵ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп., вступающими в силу с 17.12.2011) // Правовая система «Гарант», 2012.

⁶ Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-І «О Государственной границе Российской Федерации» (изменениями и дополнениями) // Правовая система «Гарант», 2012.

⁷ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с изменениями и дополнениями) // Правовая система «Гарант», 2012.

В то же время принятие этих актов не сняло ряда правовых проблем в регулировании вопросов национальной безопасности в Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств социально-политического характера.

§ 5.2. Основы правового обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера

Первоначально дадим характеристику чрезвычайным ситуациям техногенного и природного характера. **Техногенные чрезвычайные ситуации** классифицируются по типам аварий, которые являются источниками основных видов чрезвычайных ситуаций техногенного характера, и частично характеризуют также сферу и особенности проявления этих опасных событий.

Техногенные чрезвычайные ситуации связаны с производственной деятельностью человека и могут протекать с загрязнением и без загрязнения окружающей среды. Наибольшую опасность в техногенной сфере представляют транспортные аварии, взрывы и пожары, радиационные аварии, аварии с выбросом аварийно химически опасных веществ и др.

Наращение риска возникновения техногенных чрезвычайных ситуаций в России обусловлено тем, что в последние годы в наиболее ответственных отраслях потенциально опасные объекты имеют выработку проектного ресурса на уровне 50–70%, иногда достигая предаварийного уровня. В техногенной безопасности есть и другие общие черты неблагополучия: снижение уровня профессиональной подготовки персонала предприятий промышленности, производственной и технологической дисциплины; распространены технологическая отсталость производства и низкие темпы внедрения безопасных технологий. Показатели риска возникновения чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах в России превышают показатели приемлемых рисков, достигнутых в мировой практике.

На территории страны функционирует более 45 тыс. опасных объектов. В их числе 3600 объектов, имеющих значительные запасы аварийно химически опасных веществ (АХОВ), свыше 8 тысяч взрыво- и пожароопасных объектов, 10 АЭС с 30 ядерными энергетическими установками, 113 исследовательских ядерных установок, 12 предприятий ядерного топливного цикла, 16 специальных комбинатов по переработке и захоронению радиоактивных отходов. Все они представляют потенциальную опасность в случае возникновения на них аварий и катастроф, сопровождающихся выбросами АХОВ и радиоактивных веществ. Тяжесть последствий может усугубляться и тем, что на потенциально подверженных радиационному воздействию территориях проживает 10 млн. человек, а на территориях возможного химического заражения – 60 млн. человек.

За год происходит около 220 тыс. пожаров, 70% которых приходится на непромышленную сферу. Ежегодно во время пожаров погибает 12–16 тыс. человек. Величина потерь от пожаров превышает общий ущерб государства от

чрезвычайных ситуаций техногенного характера и является, по существу, безвозвратной. Урон от пожаров не только невосполним, но и требует еще больших затрат для восстановления уничтоженных материальных ценностей.

В стране эксплуатируется более 30 тыс. водохранилищ и несколько сотен накопителей промышленных отходов. Гидротехнические сооружения на 200 водохранилищах и 56 накопителях отходов эксплуатируются без реконструкции более 50 лет и находятся в предаварийном состоянии.

Техногенная чрезвычайная ситуация – обстановка, при которой в результате возникновения источника техногенной опасности на объекте, определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизнедеятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде.

Детальная классификация чрезвычайных ситуаций техногенного характера представлена в приложении к настоящей главе.

Основным и наиболее распространенным понятием, обозначающим чрезвычайное техногенное событие, является авария. Авария – опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, а также нанесению ущерба окружающей природной среде.

В последнее время широко применяется термин «катастрофа техногенного характера» или «техногенная катастрофа». Под техногенной катастрофой понимается крупная авария, повлекшая за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей, разрушение либо уничтожение объектов, материальных ценностей в значительных размерах, а также приведшая к серьезному ущербу окружающей природной среде.

Инцидент – отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от режима технологического процесса, нарушение нормативных правовых положений и нормативных технических документов, устанавливающих правила ведения работ на опасном производственном объекте.

Инцидент, как правило, не ведет к возникновению чрезвычайной ситуации даже локального масштаба. При этом выделяются несколько возможных для объекта ситуаций: нормальные условия работы (эксплуатации); нарушение нормальных условий работы (эксплуатации); проектная аварийная ситуация; запроектная аварийная ситуация; гипотетическая авария. Реагируя на различного рода опасности, общество создает соответствующие организационные структуры, внедряет технические системы защиты, осуществляет различные мероприятия по противодействию опасным явлениям и событиям, формируя, таким образом, систему безопасности в чрезвычайных ситуациях.

Природная чрезвычайная ситуация характеризуется обстановкой на определенной территории или акватории, сложившейся в результате

воздействия источника чрезвычайной ситуации, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Природные явления и процессы могут приводить к природным бедствиям, которые ежегодно уносят тысячи человеческих жизней и наносят огромный материальный ущерб. Природные бедствия представляют собой сложную совокупность разнообразных неблагоприятных и опасных природных явлений и процессов, которые в зависимости от их масштабов и интенсивности подразделяются на неблагоприятные природные явления, стихийные бедствия и природные катастрофы.

Под неблагоприятным природным явлением понимается стихийное событие природного происхождения, вызывающее сравнительно небольшие негативные последствия для жизнедеятельности людей и экономики.

Стихийным бедствием называется разрушительное природно-антропогенное явление или процесс значительного масштаба, в результате которого возникла угроза жизни и здоровью людей, могут произойти разрушения или уничтожение материальных ценностей и компонентов окружающей природной среды. Стихийные бедствия – основной источник чрезвычайных ситуаций природного характера, возникающих достаточно часто и имеющих значительный масштаб.

Природная катастрофа – стихийное бедствие особо крупных масштабов и с наиболее тяжелыми последствиями, сопровождающееся необратимыми изменениями ландшафта и других компонентов окружающей природной среды. Такие события являются редкими, но наиболее разрушительными.

Большинство неблагоприятных явлений или процессов инициируют возникновение чрезвычайных ситуаций природного характера различных масштабов и служат их источниками.

Безопасность в чрезвычайных ситуациях – состояние защищенности населения, объектов экономики и окружающей природной среды от опасностей, возникающих в чрезвычайных ситуациях.

В последнее десятилетие количество опасных природных явлений и крупных техногенных катастроф на территории Российской Федерации ежегодно растет, при этом количество чрезвычайных ситуаций и погибших в них людей на протяжении последних лет неуклонно снижается. Это говорит о высокой эффективности предупредительных мероприятий и мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем риски природных и техногенных чрезвычайных ситуаций, возникающие в процессе глобального изменения климата, хозяйственной деятельности или в результате крупных техногенных аварий и катастроф, несут значительную угрозу для населения и объектов экономики страны. Особенно актуален вопрос обеспечения безопасности жизнедеятельности населения от угроз природного и техногенного характера при реализации новых крупных экономических и инфраструктурных проектов.

По-прежнему значительную угрозу для населения представляют сейсмические опасности, так как более 25 процентов территории Российской Федерации с населением более 20 миллионов человек может подвергаться землетрясениям силой 7 баллов и выше. На сейсмоопасных территориях находится большое количество критически важных объектов и жилых зданий, а также планируются к реализации крупные экономические и инфраструктурные проекты, что в случае сильного землетрясения может привести к серьезным разрушениям опасных объектов и усилить поражающий эффект для населения.

Значительные риски чрезвычайных ситуаций обусловлены, в том числе глобальным изменением климата, изменением границ областей вечной мерзлоты и другими природными процессами.

В зонах возможного воздействия поражающих факторов при авариях на потенциально опасных объектах проживает свыше 90 миллионов жителей страны (60 процентов).

Значительную социальную напряженность в обществе вызывают чрезвычайные ситуации, инициируемые авариями на объектах теплоснабжения и жилищно-коммунального хозяйства.

В связи с усложнением процесса добычи углеводородов возрастает риск возникновения чрезвычайных ситуаций, обусловленных авариями, связанными с добычей, транспортировкой и переработкой нефтепродуктов, угля и природного газа.

Анализ информации о чрезвычайных ситуациях с учетом структуры угроз и динамики их изменений свидетельствует о том, что стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшествия на воде, а также техногенные аварии и террористические акты являются основными источниками чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для безопасности граждан, экономики страны и, как следствие, для устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций составляет 1,5-2 процента валового внутреннего продукта (от 675 до 900 млрд. рублей). Чрезвычайные ситуации федерального и регионального характера в регионах с малым бюджетом могут существенно ограничивать их социально-экономическое развитие.

Основной задачей деятельности органов государственной власти в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является обеспечение необходимых условий для безопасной жизнедеятельности населения, сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития регионов и страны в целом с учетом планов реализации экономических и инфраструктурных проектов на период до 2020 года.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской

Федерации от 12 мая 2009 г. № 537¹, обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее интеграции с аналогичными зарубежными системами.

Решение задач обеспечения национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях достигается за счет повышения эффективности реализации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах массового пребывания, а также разработки системы принятия превентивных мер по снижению рисков и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и террористических актов.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р², планируется поддержание высокого уровня национальной безопасности и обороноспособности страны, включая безопасность населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такой подход требует реализации комплекса взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований. При этом должна произойти смена приоритетов при защите населения и территорий от опасностей и угроз различного характера – вместо культуры реагирования на чрезвычайные ситуации на первом месте должна быть культура предупреждения. Для этого необходимо проведение следующих мер:

- совершенствование систем мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, разработка и внедрение новых форм и методов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- завершение создания общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей;
- развитие инновационной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и ситуационного анализа рисков чрезвычайных ситуаций;

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Правовая система «Гарант», 2012.

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Правовая система «Гарант», 2012.

- разработка и реализация практических мер по повышению безопасности населения и защищенности критически важных объектов, в том числе объектов теплоснабжения;

- развитие и совершенствование технических средств и технологий повышения защищенности населения и территорий от опасностей, обусловленных возникновением чрезвычайных ситуаций, а также средств и технологий ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Обеспечение высоких стандартов жизнеобеспечения и создание условий для национальной безопасности, предотвращение бедствий и техногенных и природных катастроф, предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций являются важнейшими задачами государства. Проблема носит комплексный характер, ее решение требует продуманной координации действий органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях, предполагает обеспечение тесного взаимодействия государства и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства, активного сотрудничества с заинтересованными сторонами на международном уровне.

§ 5.3. Правовой режим чрезвычайного положения

События последнего десятилетия в России свидетельствуют о том, что до настоящего времени не устранены причины, которые могут привести к возникновению в отдельных ее регионах чрезвычайных ситуаций. К числу таких причин можно отнести, в частности, расширение масштабов международного терроризма.

Одним из основных способов, позволяющих нормализовать чрезвычайную обстановку, выходящую из-под контроля органов государственной власти и ставящую под угрозу жизнь и безопасность граждан, основы конституционного строя, представляет режим чрезвычайного положения. Его реализация наиболее сложна, т. к. основу этого режима составляют чрезвычайные меры, ограничивающие права и свободы человека и гражданина. Вместе с тем организация действенного управления на территории, на которой возникла чрезвычайная ситуация либо введено чрезвычайное положение, является ключевым вопросом. В условиях кризисной ситуации у каждого объекта управления должен быть только один субъект управления, который может оказывать на него управляющее воздействие. Подчинение (либо отсутствие четкого указания на подчиненность всех сил и средств одному субъекту, а равно и равенство по статусу) двум или нескольким субъектам обеспечения чрезвычайного положения снижает эффективность управления, вносит диссонанс в организацию деятельности органов государственной власти и влечет за собой негативные последствия.

Чрезвычайные правовые режимы, вводимые при наступлении чрезвычайных ситуаций (ЧС) различного вида на основе норм чрезвычайного законодательства следует отнести к пограничной области права. Они наиболее четко по сравнению с иными правовыми институтами отражают социальную природу органов власти и сущность политического режима в государстве.

Действующее законодательство Российской Федерации дает определения понятий двух особых правовых режимов: чрезвычайного положения и военного положения. Кроме того, предусматривается возможность введения режима контртеррористической операции и режима чрезвычайной ситуации.

Вопросы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, а также осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, т. е. с чрезвычайными ситуациями различного вида, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов (пп. «б» и «з» ч.1 ст. 72 Конституции России). Поэтому организация деятельности органов власти (прежде всего исполнительной) в рассматриваемых условиях осуществляется на трех управленческих уровнях: федеральном, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что накладывает определенный отпечаток одновременно и на процесс формирования соответствующего законодательства, и на содержание создаваемого механизма правового регулирования, предназначенного для его реализации. Все ветви и уровни органов власти в определенных законом формах принимают участие в этом процессе, отражая тем самым различные аспекты механизма правового регулирования – политические, правовые, организационные, экономические, идеологические, информационные и иные.

Итак, чрезвычайное положение – это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, вводимый на всей территории РФ или в ее отдельных местностях.

Установлению чрезвычайных правовых режимов всегда предшествует возникновение и негативное, нередко бурное, разрушительное, опасное для личности, общества и государства, развитие чрезвычайных обстоятельств социально-политического, криминального или военного характера, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, требующих незамедлительного федерального и регионального вмешательства, адекватных решительных действий правоохранительных органов, специальных служб и силовых структур с применением необходимых сил и средств, объединяемых в соответствующие группировки, нередко межведомственные.

Характеризующими признаками указанных чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций, являющихся основаниями для установления различных видов чрезвычайных правовых режимов, являются: масштабность, динамика развития, общественная опасность, тяжкие последствия для личности, общества и государства на данной территории, длящиеся реальные внутренние и внешние угрозы национальной и военной безопасности¹.

¹ См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24), разд. 3. // СЗ РФ. - 2000. - № 2. - Ст. 170.; Военная доктрина Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.04.2000 № 506, п.п. 5, 6. // СЗ РФ. - 2000. - № 17. - Ст. 1852.

К основным внутренним угрозам относятся:

- попытка насильственного свержения конституционного строя;
- противоправная деятельность экстремистских, националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений, организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации (РФ), дестабилизацию внутривластной обстановки в стране;
- планирование, подготовка и осуществление действий, направленных на дезорганизацию функционирования федеральных органов государственной власти, нападение на государственные, хозяйственные, военные объекты жизнеобеспечения и информационной инфраструктуры;
- создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований (НВФ);
- незаконное распространение (оборот) на территории РФ оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий;
- организованная преступность, терроризм, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих национальной безопасности РФ.

Основными внешними угрозами являются:

- территориальные претензии к Российской Федерации (РФ);
- вмешательство во внутренние дела РФ;
- попытки игнорировать (ущемлять) интересы РФ в решении проблем международной безопасности, противодействовать ее укреплению как одного из влиятельных центров многополярного мира;
- наличие очагов вооруженных конфликтов, прежде всего вблизи государственной границы РФ и границ ее союзников;
- создание (наращивание) группировок войск (сил), ведущее к нарушению сложившегося баланса сил, вблизи государственной границы РФ и границ ее союзников, а также на прилегающих к их территориям морях;
- расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности РФ;
- ввод иностранных войск в нарушение Устава ООН на территории сопредельных с РФ и дружественных ей государств;
- создание, оснащение и подготовка на территории других государств вооруженных формирований и групп в целях их переброски для действий на территории РФ и ее союзников;
- нападение (вооруженные провокации) на военные объекты РФ, расположенные на территории иностранных государств, а также на объекты и сооружения на государственной границе РФ, границах ее союзников и в мировом океане;
- действия, направленные на подрыв глобальной и региональной стабильности;

- дискриминация, подавление прав, свобод и законных интересов граждан РФ в иностранных государствах;
- враждебные, наносящие ущерб военной безопасности РФ и ее союзников, информационные (информационно-технические, информационно-технологические) действия;
- международный терроризм.

Названные нами виды чрезвычайных правовых режимов предполагают свою, обособленную от общей совокупности административно-правовых режимов, систему правовых регуляторов, создающих новую временную систему правовых отношений на территориях их установления в целях нейтрализации внутренних и внешних угроз национальной и военной безопасности Российской Федерации.

Особенностью указанных отношений является то, что они:

- во-первых, регулируются федеральными конституционными и федеральными законами РФ, в которых определены: основания и порядок установления каждого из чрезвычайных правовых режимов, время действия, полномочия органов власти и управления, силы и средства, задействуемые для их обеспечения, социальные гарантии, перечень мер и временных ограничений для граждан, должностных и юридических лиц с возникновением правовых отношений в области административного, гражданского, уголовного, трудового права;
- во-вторых, затрагивают различные сферы и области социальной практики в условиях чрезвычайной обстановки с возможными или реальными тяжкими последствиями для личности, общества и государства, что обязывает законодателя определенным образом нормативно реагировать на указанное обстоятельство;
- в-третьих, они определяются совокупностью чрезвычайных обстоятельств социально-политического, криминального или военного характера, а так же совокупностью чрезвычайных ситуаций природного, социального или техногенного характера, которые существенно влияют на решения государственных органов власти и управления;
- в-четвертых, они не могут быть локализованы или ликвидированы как и вызвавшие их чрезвычайные обстоятельства или чрезвычайные ситуации, без чрезвычайных мер, усиливающих полномочия органов государственной власти и управления, органов оперативного управления и ограничивающих в определенной степени права и интересы граждан;
- в-пятых, посредством их регулируются вопросы формирования и применения специальной группировки сил и средств, создаваемой для решения новых задач.

Следует особо отметить события января 2007 года, которые привели к новому видению проблемы противодействия терроризму, видоизменили правовые отношения между гражданами и государственными институтами.

17 января 2007 года Руководитель Федерального оперативного штаба (он же Руководитель Национального антитеррористического комитета) проинформировал по каналам СМИ граждан России о получении оперативной

информации от иностранных спецслужб о возможном совершении на территории России диверсионно-террористических актов на наземном транспорте и в метрополитене.

Были даны указания оперативным штабам антитеррористических комиссий в субъектах РФ, а также членам Федерального оперативного штаба (ФОШ) по приведению антитеррористических сил и средств в состояние повышенной готовности, активизации оперативно-розыскной деятельности и осуществлению комплекса предупредительно-профилактических мер.

ФОШ рекомендовал руководителям предприятий, занятых в сфере транспортных пассажирских перевозок, обеспечить надлежащее выполнение мер по обеспечению безопасности населения.

ФОШ обратился к гражданам с просьбой отнестись к данной информации с пониманием, повысить уровень бдительности, оказать необходимое содействие правоохранным структурам и информировать органы о всех подозрительных лицах, их действиях и нахождении бесхозных предметов¹.

На наш взгляд, такое обращение к гражданам, руководителям правоохранительных органов, предприятий и организаций достигло своей цели.

Граждане в целом с пониманием и одобрением восприняли указанную информацию, стали более бдительны, осторожны и осмотрительны. Имеются положительные примеры обращений граждан, требовавших оперативного реагирования правоохранительных органов на ту или иную информацию.

Были привлечены дополнительные силы органов внутренних дел, задействованы приданные силы, в том числе внутренние войска, казачество, общественность. Всем постам ГИБДД дано указание внимательно проверять транспорт, прибывающий из других регионов. Осуществлялись проверки паспортного режима в гостиницах и общежитиях. Была усилена охрана важных объектов, особенно транспортного комплекса страны. В метро увеличено число милиционеров, работали кинологи. Под особый контроль взяты вокзалы, мосты, наземный и морской транспорт. По всей стране ОВД перешли на усиленный вариант несения службы. Все это позволило предотвратить террористическую угрозу. Фактически в стране был введен режим террористической угрозы, хотя такой правовой режим в антитеррористическом законодательстве не предусмотрен. На наш взгляд, его законодательное закрепление необходимо.

В Российской Федерации чрезвычайное положение вводится Президент страны при обстоятельствах, предусмотренных Федеральным Конституционным Законом «О чрезвычайном положении»², с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Срок, на который вводится чрезвычайное положение, указывается в Указе Президента Российской Федерации.

¹ См.: Российская газета. - 17 янв. - № 4270.

² Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (с изменениями и дополнениями) // Правовая система «Гарант», 2012.

В указе Президента Российской Федерации о введении ЧП должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения ЧП и обоснование необходимости его введения;
- перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан;
- государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление чрезвычайных мер и их компетенция;
- границы территории, на которой вводится ЧП, время вступления указа в силу, а также точный срок, на который вводится ЧП. Названные положения являются обязательными в содержании указа, но кроме них в нем могут быть и иные данные – о силах и средствах, привлекаемых для обеспечения ЧП, о поручениях Правительству и федеральным органам исполнительной власти принять необходимые меры к исполнению указа.

В качестве основного элемента режима ЧП выступает система чрезвычайных мер - совокупность норм и административно-организационных действий, осуществляемых органами власти в целях ограничения прав граждан и организаций, возложения на них дополнительных обязанностей. Закрепляя перечень прав и свобод, которые могут быть правомерно ограничены в условиях ЧП, законодатель исходит из следующего: это должно способствовать нейтрализации, устранению угрозы безопасности, и они должны быть соотносимыми с возможностью их реального ограничения. При этом ряд прав и свобод не подлежит ограничению согласно Конституции Российской Федерации и требованиям международно-правовых актов.

Меры, осуществляемые в период действия ЧП, подразделяются на:

1. Совместные для режимов «социального» и природно-техногенного характера – особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено ЧП; усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий; запрещение забастовок, ограничение движения транспортных средств и их досмотр;

2. Социально-политические и контркриминогенные – комендантский час; предварительная цензура; приостановление деятельности общественных объединений, препятствующих нормализации обстановки; «сплошная» проверка документов в местах скопления граждан; ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков, а также временное изъятие оружия и боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ; выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории, на которой введено ЧП, за их счет;

3. Природно-техногенные – временное выселение (эвакуация) граждан из районов, опасных для проживания; введение особого порядка распределения продуктов питания и предметов первой необходимости; установление карантина и проведение других санитарно-противоэпидемических

мероприятий; мобилизация ресурсов государственных предприятий, учреждений и организаций, изменение режима их работы, переориентация на производство необходимой в ЧС продукции; отстранение от работы на период ЧП руководителей государственных организаций при ненадлежащем выполнении ими своих обязанностей и назначение временно исполняющими обязанности указанных руководителей других лиц; в исключительных случаях допускается мобилизация трудоспособного населения и транспортных средств граждан для проведения неотложных аварийно-спасательных работ.

При введении ЧП в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя, массовыми беспорядками, Президент Российской Федерации может назначить коменданта территории ЧП или поручить его назначение иным должностным лицам. Комендант территории ЧП:

- издает обязательные к исполнению на соответствующей территории акты по вопросам обеспечения режима ЧП;
- устанавливает срок действия комендантского часа, определяет места содержания нарушителей требований режима;
- назначает комендантов участков и руководит их деятельностью;
- определяет порядок деятельности контрольно-пропускных пунктов;
- организует применение таких мер, как выдворение нарушителей общественного порядка за пределы территории ЧП, изъятие оружия, взрывчатых, ядовитых, радиоактивных веществ и определяет места его хранения, досмотр транспортных средств, личный досмотр, проверка документов;
- привлекает к административной ответственности за нарушение требований режима ЧП.

Таким образом, мы можем сделать следующие выводы:

1. Чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного явления природного или техногенного характера, создающая реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или уже повлекшая многочисленные жертвы, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей, ущерб окружающей природной среде и для ликвидации которой требуются неотложные и специальные меры правового, организационного и иного характера.

2. Общественная опасность выступает в качестве критерия, в соответствии с которым различные деяния подразделяются на преступления (загрязнение атмосферы, вод и т.п.), административные и гражданско-правовые деликты (невыполнение или ненадлежащее выполнение предписаний, выданных органами государственного контроля и т.п.), дисциплинарные проступки (нарушение правил техники безопасности и т.п.). Общественная опасность ЧС – объективное свойство, позволяющее оценить эти ситуации с точки зрения возможности причинения вреда общественным отношениям.

3. В целях расширения прав и полномочий органов внутренних дел, органов исполнительной власти, проведения эффективных профилактических мероприятий в случае возникновения предпосылок возникновения

чрезвычайной ситуации включить в Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» главу, посвященную условиям, порядку и основаниям введения промежуточного режима, предшествующему режиму чрезвычайного положения. Данный правовой режим должен в меньшей мере, по сравнению с чрезвычайным положением, ограничивать права и свободы человека и гражданина, иметь более упрощенный порядок введения, более длительный срок действия.

4. Чрезвычайное положение в Федеральном округе Российской Федерации или на территории нескольких субъектов Российской Федерации в случае возникновения обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 Федерального Конституционного закона Российской Федерации «О чрезвычайном положении», вводится Президентом Российской Федерации, органом исполнительной власти Федерального округа Российской Федерации.

Чрезвычайное положение в субъекте Российской Федерации или его части в случае возникновения обстоятельств, указанных в п. «б» ст. 3 настоящего закона, вводится Президентом Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

5. Структура органов внутренних дел при ЧС определяется их целями, задачами и функциями, должна соответствовать многоуровневой системе МВД России и общегосударственной системе предупреждения и действий при ЧС (РСЧС)¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение чрезвычайной ситуации социально-политического характера.
2. Какова роль государства в обеспечении безопасности граждан РФ при ЧС?
3. Каковы основы правового обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера?
4. Дайте общую характеристику стихийных бедствий.
5. Дайте определение природной катастрофы.
6. Дайте определение техногенной чрезвычайной ситуации
7. Какие виды техногенных чрезвычайных ситуаций вам известны?
8. Перечислите задачи органов государственной власти в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
9. Дайте общую характеристику правового режима чрезвычайного положения
10. Какие меры принимаются в период действия ЧП для обеспечения национальной безопасности?

¹ Мелехин А.В. Проблемы организации деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных обстоятельствах. – М. – 2013. – с. 12

11. Каковы основные функции коменданта территории, на которой действует ЧП?

Литература

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Изд.: Проспект, 2011.

2. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» (изменениями и дополнениями) // Правовая система «Гарант», 2012.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2012) // Правовая система «Гарант», 2012.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.03.2012) // Правовая система «Гарант», 2012.

5. Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «О гражданстве Российской Федерации» // Правовая система «Гарант», 2012.

6. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп., вступающими в силу с 17.12.2011) // Правовая система «Гарант», 2012.

7. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (с изменениями и дополнениями) // Правовая система «Гарант», 2012.

8. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с изменениями и дополнениями) // Правовая система «Гарант», 2012.

9. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (с изм. и доп. от 29 апреля 2008 г. № 54-ФЗ) // Правовая система «Гарант», 2012.

10. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (с изм. И доп. от 8 ноября 2011 г. № 309-ФЗ) // Правовая система «Гарант», 2012.

11. Военная доктрина Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.04.2000 № 506, п.п. 5, 6. // СЗ РФ. - 2000. - № 17. - Ст. 1852.

12. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24), разд. 3. // СЗ РФ. - 2000. - № 2. - Ст. 170.;

13. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Правовая система «Гарант», 2012.

14. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Правовая система «Гарант», 2012.

15. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – 3-е изд., перераб. и доп. – В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во НОРМА: ИНФРА-М, 2010.
16. Анисимов В.Л. Участие органов внутренних дел в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. М., 2001
17. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд.: 2012. – 94 с.
18. Губанов В.М., Михайлов Л.А., Соломин В.П. Чрезвычайные ситуации социального характера и защита от них. Изд.: Дрофа; 2007. - 288 с.
19. Давитадзе М.Д., Дюков А.Н., Лапина М.А., Мелехин А.В., Попов Н.Ф. Роль органов внутренних дел в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации. М., 2002
20. Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации: Монография. - М.: Маркет ДС, 2005. – С. 27-30.
21. Развитие систем обеспечения безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов в северных и других регионах Российской Федерации: Материалы. Документы. Выступления / Под ред. В.А. Пучкова, Н.В. Герасимовой, И.А. Веседова. М.: Голден-Би, 2009..
22. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: Монография. - М: Издательство «ЩИТ-М», 2000.
23. Шляков С.А. Трансформация отечественных институтов безопасности // Власть. 2011. № 2.

Классификация техногенных чрезвычайных ситуаций

Вид техногенной чрезвычайной ситуации	Опасные события
Транспортные аварии (катастрофы)	Аварии грузовых железнодорожных поездов, аварии пассажирских поездов, поездов метрополитена, аварии (катастрофы) на автомобильных дорогах (крупные автодорожные катастрофы), аварии транспорта на мостах, в туннелях и железнодорожных переездах, аварии на магистральных трубопроводах, аварии грузовых судов (на море и реках), аварии (катастрофы) пассажирских судов (на море и реках), аварии (катастрофы) подводных судов, авиационные катастрофы в аэропортах и населенных пунктах, авиационные катастрофы вне аэропортов и населенных пунктов, наземные аварии (катастрофы) ракетных космических комплексов, орбитальные аварии космических аппаратов
Пожары, взрывы, угроза взрывов	Пожары (взрывы) в зданиях, на коммуникациях и технологическом оборудовании промышленных объектов, пожары (взрывы) на объектах добычи, переработки и хранения легковоспламеняющихся, горючих и взрывчатых веществ, пожары (взрывы) в шахтах, подземных и горных выработках, метрополитенах, пожары (взрывы) в зданиях, сооружениях жилого, социально-бытового и культурного назначения, пожары (взрывы) на химически опасных объектах, пожары (взрывы) на радиационно опасных объектах, обнаружение неразорвавшихся боеприпасов, утрата взрывчатых веществ (боеприпасов)
Аварии с выбросом (угрозой выброса)	Аварии с выбросом (угрозой выброса)

Вид техногенной чрезвычайной ситуации	Опасные события
аварийно химически опасных веществ	аварийно химически опасных веществ при их производстве, переработке или хранении (захоронении), аварии на транспорте с выбросом (угрозой выброса) аварийно химически опасных веществ, образование и распространение опасных химических веществ в процессе химических реакций, начавшихся в результате аварии, аварии с химическими боеприпасами, утрата источников химически опасных веществ
Аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ	Аварии на АЭС, атомных энергетических установках производственного и исследовательского назначения с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ, аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ на предприятиях ядерно-топливного цикла
Аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ	Аварии транспортных средств и космических аппаратов с ядерными установками или грузом радиоактивных веществ на борту, аварии при промышленных и испытательных ядерных взрывах с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ, аварии с ядерными боеприпасами в местах их хранения или установки, утрата радиоактивных источников
Аварии с выбросом (угрозой выброса) биологически опасных веществ	Аварии с выбросом (угрозой выброса) биологически опасных веществ на предприятиях промышленности и в научно-исследовательских учреждениях (лабораториях), аварии на транспорте с выбросом (угрозой выброса) биологических веществ, утрата биологически опасных веществ
Гидродинамические аварии	Прорывы плотин (дамб, шлюзов, перемычек) с образованием волн

Вид техногенной чрезвычайной ситуации	Опасные события
	прорыва и катастрофических затоплений, прорывы плотин (дамб, шлюзов, перемычек) с образованием прорывного паводка, прорывы плотин (дамб, шлюзов, перемычек), повлекшие смыв плодородных почв или отложение наносов на обширных территориях
Внезапное обрушение зданий, сооружений	Обрушение производственных зданий и сооружений, обрушение зданий и сооружений жилого, социально-бытового и культурного назначения, обрушение элементов транспортных коммуникаций
Аварии на электроэнергетических системах	Аварии на автономных электростанциях с длительным перерывом электроснабжения всех потребителей, аварии на электроэнергетических системах (сетях) с длительным перерывом электроснабжения основных потребителей или обширных территорий, выход из строя транспортных электроконтактных сетей
Аварии на коммунальных системах жизнеобеспечения	Аварии в канализационных системах с массовым выбросом загрязняющих веществ, аварии на тепловых сетях (система горячего водоснабжения) в холодное время, аварии в системах снабжения населения питьевой водой, аварии на коммунальных газопроводах
Аварии на промышленных очистных сооружениях	Аварии на очистных сооружениях сточных вод промышленных предприятий с массовым выбросом загрязняющих веществ, аварии на очистных сооружениях промышленных газов с массовым выбросом загрязняющих веществ

Глава 6.**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОБЛЕМА ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****§ 6.1. Экономическая безопасность и проблема
ее обеспечения для России**

Эффективная система защиты от нежелательных внешних воздействий и радикальных внутренних изменений является базовой, основополагающей потребностью общества и государства. Опыт показывает, что только надежная эффективная система обеспечения национальной безопасности может служить гарантом независимости и суверенитета страны, ее стабильного и устойчивого развития.

В принятой и утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее стратегия) силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредотачивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во внутривнутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности.

Одной из ключевых составляющих национальной безопасности, ее материальной основой является безопасность экономическая. Обеспечение, которой входит в состав важнейших функций государства, поскольку только сильное в экономическом плане государство может создать условия приемлемые для жизни и развития личности, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз, военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства.

Без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед Россией на современном этапе, как во внутри государства, так и в международном плане.

В научной литературе нет общепризнанного определения категории экономической безопасности, она по-разному трактуется исследователями.

Так, например, по мнению Л.И.Абалкина «экономическая безопасность - это состояние экономической системы, которое позволяет ей развиваться динамично, эффективно и решать социальные задачи и при котором государство имеет возможность вырабатывать и проводить в жизнь независимую экономическую политику¹.

¹ Абалкин Л. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение. Вопросы экономики, 1994, №12

В.А.Савин считает, что «экономическая безопасность представляет систему защиты жизненных интересов России. В качестве объектов защиты могут выступать: народное хозяйство страны в целом, отдельные регионы страны, отдельные сферы и отрасли хозяйства, юридические и физические лица как субъекты хозяйственной деятельности»¹.

В.Тамбовцев утверждает, что «...под экономической безопасностью той или иной системы нужно понимать совокупность свойств состояния ее производственной подсистемы, обеспечивающую возможность достижения целей всей системы»²

Принимая во внимание мнения различных авторов, и основываясь на стратегии национальной безопасности экономическую безопасность можно охарактеризовать как состояние защищенности экономики, позволяющее ей обеспечить благоприятные условия для жизнедеятельности и совершенствования личности, политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противодействия внутренним и внешним угрозам.

Обеспечение безопасности в сфере экономики осуществляется применительно к ее естественному объекту – экономическим отношениям на различных уровнях:

- на уровне домашнего хозяйства и личности;
- на уровне хозяйствующих субъектов (предприятия, организации, учреждения) – уровень микроэкономики;
- на уровне экономики субъектов РФ (региональный уровень);
- на уровне национальной экономики (макроэкономический уровень).

Среди субъектов экономической безопасности принято выделять домашние хозяйства, предприятия (фирмы) и государство в лице соответствующих органов власти и управления.

Предметом деятельности государства в сфере экономической безопасности является:

- определение и анализ факторов, негативно влияющих на устойчивость социально-экономической системы в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе,
- разработка и проведение экономической политики преобразований, направленных на ликвидацию или минимизацию вредных воздействий угрозоформирующих факторов, локализацию и последующую ликвидацию самих угроз.

Понимание экономической безопасности невозможно без уяснения ее связь с понятиями «устойчивость» и «развитие»³.

¹ Савин В.А. Некоторые аспекты экономической безопасности России. // Международный бизнес России. 1995. №9

² Тамбовцев В.Л. Экономическая безопасность хозяйственных систем: структура, проблемы. // Вестник МГУ. Серия 6 «Экономика». 1995. №3.

³ Антонова Е.В. Конспект лекций по курсу «Правовое регулирование экономической безопасности». -Тула: Тульский гос.ун-т, 2005

Устойчивость и безопасность – характеристики экономики как целостной системы, каждая из которых по-своему характеризует состояние экономики.

Устойчивость экономики отражает прочность и надежность ее элементов, связей внутри системы, способность выдерживать внутренние и внешние «нагрузки».

Развитие – один из элементов безопасности экономики. Если экономика не развивается, снижается ее способность к выживанию, сопротивляемость и приспособляемость к внутренним и внешним угрозам.

Безопасность – это состояние объекта в системе его связей с точки зрения способности к выживанию и развитию в условиях внутренних и внешних угроз, а также действия непредсказуемых и труднопрогнозируемых факторов.

Чем устойчивее отдельные элементы внутри экономической системы, тем жизнеспособнее экономика, а следовательно, и уровень ее безопасности будет достаточно высоким. Нарушение пропорций и связей между различными компонентами системы ведет к ее дисбалансу и сигнализирует о переходе от безопасного состояния экономики к опасному.

Таким образом, экономическую безопасность следует рассматривать не только как защищенность национальных интересов, но и как готовность, и способность институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития отечественной экономики, поддержания социально-политической стабильности общества.

Сущность экономической безопасности реализуется в системе показателей и критериев.

Критерий экономической безопасности – оценка состояния экономики с точки зрения важнейших процессов, отражающих сущность экономической безопасности.

Критериальная оценка безопасности включает в себя оценки:

ресурсного потенциала и возможностей его развития;

уровня эффективности использования ресурсов, капитала и труда и его соответствия уровню в развитых странах, а также уровню, при котором угрозы внутреннего и внешнего характера сводятся к минимуму; конкурентоспособности экономики;

целостности территории и экономического пространства; суверенитета, независимости и возможности противостояния внешним угрозам;

социальной стабильности и условий предотвращения и разрешения социальных конфликтов.

В системе показателей экономической безопасности принято выделять:

- экономический рост;
- темпы инфляции;
- норму безработицы;
- дефицит бюджета;
- уровень и качество жизни;
- государственный долг;
- встроенность в мировую экономику;

- состояние золотовалютных резервов;
- масштабы теневой экономики.

Если весь комплекс показателей находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговые значения одного показателя достигаются не в ущерб другим считается что достигнута наивысшая степень безопасности.

Анализ внешних и внутренних угроз позволил сделать вывод, что наибольшую опасность для России представляют внутренние угрозы и это нашло отражение в стратегии национальной безопасности¹.

В принятой стратегии для противодействия угрозам экономической безопасности силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества нацелены на поддержку государственной социально-экономической политики, направленной:

на совершенствование структуры производства и экспорта, антимонопольное регулирование и поддержку конкурентной политики;

на развитие национальной инновационной системы в целях реализации высокоэффективных проектов и приоритетных программ развития высокотехнологичных секторов экономики;

на укрепление финансовых рынков и повышение ликвидности банковской системы;

на сокращение неформальной занятости и легализацию трудовых отношений, повышение инвестиций в развитие человеческого капитала;

на обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, включая совершенствование миграционного учета, а также на обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах;

на формирование системы научного и технологического прогнозирования и реализацию научных и технологических приоритетов, усиление интеграции науки, образования и производства;

на создание условий для развития конкурентоспособной отечественной фармацевтической промышленности;

на развитие индустрии информационных и телекоммуникационных технологий, средств вычислительной техники, радиоэлектроники, телекоммуникационного оборудования и программного обеспечения.

§ 6.2. Угрозы национальным экономическим интересам России и способы противодействия им

Угрозы национальным экономическим интересам России в самом общем виде могут быть разделены на внешние и внутренние¹.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г.

Внутренние угрозы – это неспособность к самосохранению и саморазвитию, слабость инновационного начала в развитии, неэффективность системы государственного регулирования экономики, неумение находить разумный баланс интересов при преодолении противоречий и социальных конфликтов для нахождения наиболее безболезненных путей развития общества.

Внешние угрозы – это изменение конъюнктуры мировых цен и внешней торговли, резкие колебания курса рубля, превышение оттока капитала над его притоком (иностранные инвестиции); большой внешний государственный долг и увеличение корпоративного долга, чрезмерная импортная зависимость, перегрузка экспорта сырьевыми товарами.

Продолжительность воздействия и расширение спектра взаимодействия различных угроз ведет к замедлению темпов роста экономики, снижению конкурентоспособности и благосостояния граждан, отставанию России от зарубежных стран.

Наибольшую опасность для России на данный момент представляют ее внутренние угрозы, однако продолжительный характер их влияния без проведения эффективной экономической политики делает страну незащищенной и от внешних угроз.

Во-первых, это связано с тем, что внутренние угрозы, ослабляя экономическую и особенно финансовую силу государства, мешают поддерживать и модернизировать армию с учетом структуры новых угроз.

Во-вторых, если бюджетные ресурсы не позволяют государству эффективно функционировать, выполнять хотя бы минимальные социальные обязательства (выплачивать заработную плату работникам бюджетной сферы, пенсии, пособия), государство превращается в заложника международных финансовых организаций

В-третьих, неспособность отечественного товаропроизводителя удовлетворять внутренний спрос ведет к большей зависимости экономики от импорта, конъюнктуры внешнего рынка на его товарном и финансовом сегментах, прежде всего в части продовольствия, машин и оборудования.

В-четвертых, не справляясь с внутренними угрозами, государство лишено возможности проводить активную внешнюю политику, завоевывать новые товарные рынки, защищать интересы отечественных товаропроизводителей, способствовать экспорту конкурентоспособной продукции. Государство с ослабленной экономикой и несовершенной финансовой системой лишено возможности влиять на политику международных финансовых организаций.

Исходя из реально сложившейся ситуации в российской экономике и наметившихся негативных тенденций в процессе ее реформирования, выделяют следующие ключевые угрозы:

¹ Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. 2-е изд. - М.: Дело, 2005. - 896 с.

- утечка из страны капиталов;
- снижение инновационной и инвестиционной активности и разрушение научно-технического потенциала;
- рост имущественного расслоения общества;
- криминализация экономики;
- усиление импортной зависимости;

Снижение инвестиционной и инновационной активности, разрушение научно-технического потенциала – серьезная угроза экономической безопасности страны. Кризисное состояние экономики проявляется прежде всего в существенном снижении инвестиционной и инновационной активности. Без крупных капиталовложений в стратегические сферы народного хозяйства экономическое развитие России невозможно. Российская экономика, располагая огромными ресурсами, мощным инвестиционным и инновационным потенциалом, проявляет признаки стагнации инвестиционной и инновационной активности, что не может не отражаться на экономической безопасности страны.

По мнению специалистов, к основным угрозам экономической безопасности в инвестиционном комплексе можно отнести: резкое снижение объемов ресурсов капитального строительства; разрушение экономических связей между его подсистемами (сырьевая база, техническое и технологическое обеспечение, научная и кадровая база); отсутствие стратегических ориентиров в инвестиционной сфере; преобладание тактической направленности в инвестиционном процессе (элитное жилищное строительство, поддержание экспортно ориентированных сырьевых отраслей и др.) над стратегической.

Изменение сложившейся ситуации возможен только путем активизации инвестиционной деятельности по обновлению основного капитала: выделения приоритетов и направлений современного экономического роста, прежде всего, капитального строительства; формирования финансово-промышленных групп по замкнутым воспроизводственным и технологическим структурам; осуществления мер по стимулированию частных инвестиций; разработки системы мер по привлечению в страну иностранных инвестиций; создания условия для трансформации накоплений и сбережений населения в инвестиции.

Инвестиционная безопасность должна быть направлена на снижение уровня рисков и получение дополнительных доходов от развития хозяйственной деятельности и требует реализации общесистемных функций экономической, социальной и экологической безопасности.

Поскольку инвестиционная деятельность связана с системными рисками и использованием различных источников финансирования, возможности выбора приоритетов инноваций существенно возрастают. В связи с этим для достижения равновесия между риском и доходом необходимо использовать методы оптимизации доходов компании в зависимости от инвестиционных потоков и рисков.

В соответствии с ориентацией на достижение системной инвестиционной безопасности как подсистемы экономической безопасности существенно возрастают требования к определению общесистемных направлений

безопасности развития хозяйственной деятельности, в рамках которых целесообразно реализовать следующие важнейшие задачи:

- выбор перспективных направлений инвестирования и безопасного исполнения стратегии устойчивого финансового и социального развития экономики в рыночных условиях;
- создание рыночных предпосылок и экономических условий для безопасного инвестирования воспроизводства основных фондов и модернизации и инновационного накопления основного капитала;
- формирование устойчивой институциональной структуры, обеспечивающей стабильные и экономически безопасные условия выполнения организационно- управленческих функций;
- создание компактной высокопрофессиональной научно-организационной структуры экономики, способной обеспечить постоянный уровень надежности и безопасности инновационных процессов и их высокую эффективность;
- обоснование надежной и научно обоснованной методологической системы комплексной оценки и анализа эффективности инвестиционной деятельности с учетом требований безопасности;
- мобильное трансформирование структуры экономики для перехода на выпуск наукоемкой продукции с учетом повышения спроса на товары и услуги на рынках;
- формирование безопасной и надежной системы защиты привлекаемых кредитных средств для инвестирования новаций и обеспечения своевременного их возврата кредиторам с учетом участия в рискованных финансовых операциях;
- выбор надежных методов и законодательно-правовых способов защиты прав частных и иностранных инвесторов с гарантируемым возвратом вложенных инвестиций, привлекаемых для инвестирования приоритетных направлений инноваций;

Одна из основных проблем российской экономики – утечка российского капитала за границу, вывоз за пределы страны валютных ресурсов. В этой связи перед страной, возникает, по крайней мере, три проблемы: изучение мотивов утечки капиталов: разработка мер по возвращению «беглого» капитала: выработка мер по предотвращению в дальнейшем утечки капитала.

Угрозой безопасности России в социальной сфере является углубление имущественного расслоения общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан. Имущественное расслоение населения характерно фактически для всех стран. Однако степень этого расслоения, амплитуда колебания доходов различных групп населения не должны быть чрезмерными.

Мировым опытом доказано, что если соотношение в доходах 10% наиболее обеспеченных и 10% наименее обеспеченных групп превышает отношение 1:10 (в наиболее развитых европейских странах оно колеблется в отношении 1:6 - 8), то общество вступает в зону социальной нестабильности.

Согласно одному из выводов доклада «Уровень и образ жизни населения России в 1989-2009 годах» подготовленного Высшей школой экономика за

последние двадцать лет реформ самые обеспеченные россияне стали богаче в два раза, а самые бедные – в полтора раза беднее. Сейчас уровень неравенства в России выше, чем во всех странах Евросоюза и странах – членах ОЭСР, и сопоставим с показателями Турции и Мексики. За чертой бедности остаются 18,5 млн. россиян, или 13.1% от всего населения страны.¹

Сложившаяся ситуация усугубляет угрозы социально-экономической безопасности страны, в частности, способствует ухудшению демографической ситуации, сокращению продолжительности жизни, деградации населения, падению доверия к властям, усугублению криминогенной обстановки.

Для выравнивания ситуации, прежде всего, необходимо ликвидировать базу воспроизводства бедности – преодолеть кризисное состояние экономики. Важно повысить роль налоговой системы в уменьшении разрыва в доходах, увеличив прогрессию налоговых ставок на сверхдоходы, а также усилить и ужесточить контроль за правильностью декларирования собственности и доходов наиболее богатой части населения и учитывать эти данные при налогообложении.

Как отмечается в ст. 7 Конституции Российской Федерации, «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В этом аспекте важнейшей основой жизнеобеспечения выступает продовольственная безопасность. В развитых странах мира обеспечение продовольственной безопасности признается важнейшим национальным приоритетом с активным участием государства. Уровень самообеспечения основными продуктами питания таких стран, как США, Франция, Германия и других, достигает 100%.

Рост импортной зависимости по потребительским товарам и продовольствию создает серьезную угрозу экономической безопасности страны, опасность завоевания ее внутреннего рынка иностранными фирмами. Речь идет о необходимости ослабления импортной зависимости, о разумной мере продовольственного импорта. Мировой опыт свидетельствует, что страна сохраняет свою независимость, если доля импорта к внутреннему потреблению колеблется в пределах 20– 25%.

Первоочередными мерами по ослаблению опасности импортной зависимости являются: финансовая поддержка со стороны государства отечественных производителей, способных производить те виды продукции, которые в настоящее время закупаются в других странах; применение более гибкой (дифференцированной) системы таможенных пошлин, определение отраслей экономики, нуждающихся в таможенной защите; диверсификация импорта; введение государственной монополии на ввоз лекарственных препаратов, алкоголя и табачных изделий, зерна, а также на вывоз нефти и нефтепродуктов, цветных и редких металлов, с тем чтобы упорядочить внешнюю торговлю ими, увеличить доходы бюджета и обеспечить по таким

¹ [www/finam.ru](http://www.finam.ru)

товарам, как зерно и нефтепродукты, гарантированное снабжение внутреннего рынка по обоснованным ценам: пересмотр и упорядочение всей законодательной и нормативно-правовой базы внешней торговли, приведение ее в соответствие с мировой практикой, нормами Всемирной торговой организации (ВТО).

Продовольственная безопасность – составная и важнейшая часть национальной безопасности, поскольку обеспечивает устойчивое производство основных продуктов питания и их доступность населению. Обеспечение продовольственной безопасности способствует устойчивому социальному климату в обществе. При отсутствии необходимых запасов и резервов в регионах может возникнуть недовольство населения, что позволяет считать продовольственную проблему важнейшим структурным элементом, обеспечивающим национальную безопасность страны.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. №120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» продовольственная безопасность Российской Федерации является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов (далее – рыбная продукция) и продовольствием. Гарантией ее достижения является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Основными задачами обеспечения продовольственной безопасности независимо от изменения внешних и внутренних условий являются:

- своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;
- устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны;
- достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни;
- обеспечение безопасности пищевых продуктов.

§ 6.3. Роль и задачи ОВД в обеспечении экономической безопасности

Значительную остроту приобретает в настоящее время угроза криминализации экономики. Криминальная экономика – это специфический способ хозяйствования, при котором определенная, относительно небольшая группа лиц получает сверхдоходы, доходы от преступной деятельности, используя в этих целях пробелы и недостатки в законодательстве. Противоправное поведение субъектов хозяйствования становится условием их существования.

Весь спектр негативных явлений в экономике можно с известной условностью разделить на два блока: теневую и криминальную экономику. Под первой подразумеваются деформации экономических отношений, которые не находят отражения в законодательстве и соответственно не признаются правонарушениями и по которым не предусматриваются юридические санкции. В понятие же криминальной экономики включаются деяния в экономической сфере, подпадающие под определенные статьи законодательства, то есть экономические правонарушения и преступления. Сюда же относятся организованная преступность, коррупция и лоббирование выгодных преступному миру законопроектов.

В нейтрализации теневой экономики и борьбе с криминальными явлениями ведущее место отводится правоохранительные органы. От их компетентности, оперативности, профессионализма, желания зависит очень многое.

Главное, на наш взгляд, заключается в способности правоохранительных органов вести решительную и бескомпромиссную борьбу с преступностью, в том числе теневой криминальной деятельностью и экономической преступностью. За последние годы произошли изменения в структуре экономической преступности. Интересы криминальной среды устремлены именно в сферу экономики, где имеются практически неограниченные возможности для быстрого обогащения, безнаказанного паразитирования на издержках и трудностях экономической реформы.

Либерализация экономической деятельности, передача госсобственности в частные руки по необоснованно заниженной стоимости в процессе ее разгосударствления и допуск в экономику теневого капитала при отсутствии эффективного механизма контроля и защиты от противоправных посягательств создали благоприятные условия для внедрения в экономические отношения преступных элементов, подкупа служащих аппарата государственной власти и управления. По существу, бесконтрольного распоряжения госимуществом многими хозяйственными руководителями государственных предприятий и организаций. Важнейшим фактором дестабилизации экономической и социальной жизни стали теневая экономика и криминальное предпринимательство.

Ведущей задачей правоохранительных органов, в современных условиях, является активная поддержка и защита осуществляемых в обществе экономических преобразований: в экономической сфере – развитие и

укрепление рыночных отношений, в социальной – соблюдение принципов социальной справедливости, в духовной – восстановление общечеловеческих моральных и этических норм, в политической – проведение в жизнь демократических реформ.

Главная задача ОВД состоит в борьбе с преступностью и охране общественного порядка. В экономической области перед ОВД поставлена задача нейтрализации теневой экономики и борьбы с криминальными явлениями в сфере экономики и организованной экономической преступностью.

Говоря о мерах борьбы с экономической преступностью, следует отметить, что, хотя явление это уже не новое, до сих пор не существует какой-либо комплексной программы мер борьбы с ней. Программы, которые уже воплощены в жизнь, имеют в основном ограниченный или показательный характер. Такая ситуация вызвана тем, что экономическая преступность, с одной стороны, связана с базисными отношениями капитализма (некоторые исследователи склонны даже считать ее имманентной условиям рыночной экономики и оценивают ее как "необходимую дань", которую должно платить общество за сохранение свободы предпринимательства), с другой стороны, с надстроечными моментами (через свой субъект). Это создает объективные трудности для организации борьбы с этим видом преступности.

Здесь уместно также указать на связь, существующую между циклами экономического развития и экономической преступностью. В период экономических кризисов наблюдается, с одной стороны, рост экономических преступлений (что связано с попытками любыми средствами укрепить материальное положение во время неблагоприятных экономических условий), а с другой стороны, усиление борьбы с этим видом преступности (что объясняется особым характером экономических преступлений, наносящих ущерб либо экономике в целом, либо отдельным ее отраслям, что особенно опасно в периоды кризисов, когда она сильно ослаблена).

Осознавая, что искоренить полностью экономическую преступность не представляется возможным, можно сделать вывод о необходимости хотя бы ограничения ее размаха. Однако при решении и этой задачи возникает целый ряд трудностей научного, практического и технического порядка.

Кроме названных факторов, осложняющих борьбу с экономической преступностью (расплывчатость понятия экономической преступности, раздробленность законодательства, отсутствие конкретной жертвы и пр.), само выявление и расследование таких преступлений составляет большую проблему. Многие экономические преступления остаются темными цифрами, так как никто о них не заявляет. В некоторых случаях пострадавшие даже не подозревают, что они стали объектом преступления, так может происходить, например, при сложной системе установления цен. Сотрудникам правоохранительных органов порой трудно распознать случаи противоправной практики по той причине, что методы, используемые предпринимателями при совершении преступлений, нередко оказываются теми же, что уже приняты в повседневной практике. Многие преступления выглядят как обычные деловые

операции. Это затрудняет доказывание наличия преступного умысла и создает препятствия для возбуждения уголовного дела. Многие экономические преступления являются актами скорее бездействия, чем действия, например, при нарушении норм налогообложения.

Ряд специфических трудностей связан также с расследованием экономических преступлений. Трудоемкое дело требует иногда нескольких месяцев, порой даже лет упорного труда следователей и экспертов, что по сравнению с практикой оперативного производства арестов за уличные преступления представляется специалистам мало привлекательным.

Отметим важнейшие направления нейтрализации теневых криминальных явлений.

1. Меры законодательного характера, определяющие основные принципы противоправных деяний в сфере экономики в условиях формирования рыночных отношений, закрепляющие комплексный экономико-правовой принцип разработки проектов законов о регулировании хозяйственной деятельности с обязательностью их криминологической экспертизы при разработке хозяйственного законодательства, создающего пробелы и противоречия в нормах, регламентирующих ответственность за правонарушения в экономике.

2. Межведомственные организационные меры должны быть сконцентрированы в Федеральной программе борьбы с преступностью, которая принимается правительством. Главной направленностью и содержанием она должна отвечать требованиям комплексности и межведомственности мер по нейтрализации или устранению криминогенных факторов, определяющих рост преступности в современных условиях, созданию организационных, технических и финансовых условий для исполнения законов РФ, повышению эффективности правоприменительной практики в борьбе с преступностью.

Одним из базисных принципов деятельности ОВД на современном этапе и в обозримом будущем должна быть деятельность по охране и поддержании нового механизма развития, восстановления, самовозрождения многообразия социально-экономических структур. Существенное место должны занять: ориентация на поиск приемлемых для ОВД форм и методов деятельности в обществе, чуткое реагирование на процессы, происходящие в обществе, в какой бы сфере общественной жизни они не происходили.

Деятельность ОВД в борьбе с правонарушениями должна основываться на требованиях законов Российской Федерации. Одна из задач заключается в сборе криминологической информации, на базе которой можно было бы внести в законодательные органы предложения по развитию правовых норм, препятствующих совершению экономических преступлений, выработке криминологических прогнозов и соответствующих организационно-правовых и экономических решений.

Немаловажное значение имеет поиск ОВД форм и методов ненасильственного разрешения социально-экономических противоречий. В этой связи объектом пристального внимания ОВД должны стать реальная социальная структура общества и особенности образа жизни различных слоев

населения. Рыночное общество неразрывно связано с различными формами конкурентной борьбы, в том числе с нечестной конкуренцией. ОВД должны взять на себя заботу по обучению и консультированию предпринимателей, эффективным методам защиты от нечестной конкуренции, в противном случае эта ниша на рынке правоохранительных услуг будет монополизирована криминальными структурами.

Одним из приоритетных методов борьбы с экономической преступностью является проведение экономико-правового анализа (внешнего и внутреннего). Исследование различных прямых и косвенных экономических показателей в хозяйственных структурах позволит сотрудникам ОВД получить информацию не меньшую, чем специальные оперативно-розыскные мероприятия.

В нейтрализации криминальной экономики ОВД могут использовать экономико-правовой анализ при взаимодействии с аудиторскими фирмами (наиболее эффективно было бы иметь свою службу с аудиторскими правами).

Вопросы для самоконтроля

1. Какое место в федеральных законах и других нормативных актах, касающихся национальной безопасности Российской Федерации, занимают проблемы экономической безопасности?
2. Каково содержание важнейших аспектов обеспечения национальных интересов страны в экономической сфере?
3. Охарактеризуйте структуру системы экономической безопасности? Какую роль в этой системе играют национальные интересы?
4. Как взаимосвязаны внутренние и внешние угрозы?
5. Перечислите главные угрозы и назовите основные индикаторы экономической безопасности. Какую роль играют инфляция, динамика цен и курс рубля в обеспечении экономической безопасности?
6. Каковы основные направления обеспечения экономической безопасности России на современном этапе?

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Изд.: Проспект, 2011.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Правовая система «Гарант», 2012.
3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Правовая система «Гарант», 2012.
4. Антонова Е.В. Конспект лекций по курсу «Правовое регулирование экономической безопасности». – Тула: Тульский гос. ун-т, 2005.
5. Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. 2-е изд. – М.: Дело, 2005. - 896 с.

Глава 7.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

§ 7.1. Понятие и сущность информационной безопасности в современных условиях

Начало XXI века знаменуется бурным развитием информационных технологий во всех сферах жизни человечества. При этом информация все в большей мере становится стратегическим ресурсом государства, производительной силой и дорогостоящим товаром. Это не может не вызывать стремления государств, организаций и отдельных граждан получить преимущества за счет овладения информацией, не доступной оппонентам, а также за счет нанесения ущерба информационным ресурсам противника (конкурента) и защиты своих информационных ресурсов. Поэтому национальная безопасность Российской Федерации находится в существенной зависимости от обеспеченности информационной безопасности, и в ходе продолжающегося технического прогресса эта зависимость будет многократно усиливаться.

Остроту межгосударственного информационного противоборства можно наблюдать в оборонной сфере, высшей формой которой являются информационные войны, в стремлении криминальных структур противоправно использовать информационные ресурсы, в необходимости обеспечения прав граждан на информационный обмен. При этом важно обеспечить конституционные права граждан на получение достоверной информации, на ее использование в интересах осуществления законной деятельности, а также на защиту информации, обеспечивающую личную безопасность, на обеспечение защиты информации в компьютерных системах, являющихся материальной основой информатизации общества.

Следует отметить, что проблема обеспечения информационной безопасности в нашей стране длительное время не только не решалась, но и фактически игнорировалась. При этом считалось, что путем тотальной секретности и различных ограничений можно обеспечить информационную безопасность страны.

Только сейчас Российское государство начинает серьезно и ответственно подходить к проблеме определения и отстаивания жизненно важных интересов, реальных и потенциальных угроз в информационной сфере. Российская политическая и техническая элита постепенно осознает необходимость решения проблем обеспечения информационной безопасности.

Комплексное обеспечение информационной безопасности на всех уровнях может быть реализовано, если создана и функционирует система защиты информации, охватывающая весь жизненный цикл прохождения информации – от идеи и разработки проекта до утилизации изделия – и всю

технологическую цепочку сбора, хранения, обработки и выдачи информации в компьютерных системах и коммуникациях.

Словосочетание «информационная безопасность» в разных контекстах может иметь различный смысл. Мы будем понимать под информационной безопасностью защищенность информации и поддерживающей инфраструктуры от случайных или преднамеренных воздействий естественного или искусственного характера, которые могут нанести неприемлемый ущерб субъектам информационных отношений, в том числе владельцам и пользователям информации и поддерживающей инфраструктуры.

Ежегодно 30 ноября отмечается Международный день защиты информации. Его целью является напоминание пользователям о необходимости защиты компьютеров и всей хранимой в них информации. Праздник был учрежден 30 ноября 1988 года. 2 ноября 1988 года была зафиксирована первая массовая эпидемия "червя" Морриса, получившего название по имени своего создателя – Роберта Морриса, аспиранта факультета Вычислительной техники Корнелльского университета¹.

С методологической точки зрения наиболее правильный подход к проблемам информационной безопасности предполагается начинается с выявления взаимодействующих субъектов информационных отношений и мотивированной заинтересованности этих субъектов, связанных с использованием информационных систем. Угрозы информационной безопасности – это обратная сторона использования информационных технологий. Они порождают одну из современных форм борьбы между государствами – информационное противоборство.

Информационное противоборство – это форма борьбы, представляющая собой использование специальных (политических, экономических, дипломатических, военных, технических и др.) методов, способов и средств для воздействия на информационную среду противостоящей стороны и защиты собственной в интересах достижения поставленных целей².

Для организации информационного противоборства в России, принята Доктрина информационной безопасности³.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (Доктрина ИБ РФ), появившаяся практически одновременно с Окинавской Хартией глобального информационного общества, символизирует прочное вхождение России в единое мировое информационное сообщество. Основные положения Доктрины ИБ РФ отражают интересы России в условиях

¹ См.: <http://www.mylect.ru/informatic/securityinformation/114-ib1.html>

² Мельников В.П. Информационная безопасность и защита информации: учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений / В.П. Мельников, С.А. Клейменов, А.М. Петраков; под ред. С.А. Клейменова. – 5-е изд. – М.: Издательский центр «Академия», 2011. С.4.

³ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000.

многополярного мира и полностью соответствуют глобальным проблемам человечества в XXI в.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации представляет собой систематизированный конгломерат официальных взглядов на намеченные цели, поставленные задачи, основополагающие принципы и приоритетные направления обеспечения информационной безопасности РФ.

Она служит основой:

- формулирования политики государства в сфере обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;
- разработки предложений по усовершенствованию методического, научно-технического, правового, и организационного обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;
- подготовки целевых программ, способствующих обеспечению информационной безопасности Российской Федерации.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации развивает целостную концепцию национальной безопасности Российской Федерации применительно к сфере информации.

На основе национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере государство формируются стратегические и тактические задачи внешней и внутренней политики по обеспечению информационной безопасности.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации была утверждена 9 сентября 2000 года Президентом Российской Федерации¹. В ней под информационной безопасностью понимается достаточный уровень защищенности национальных интересов в сфере информации. Эти интересы представлены совокупностью скоординированных интересов личности, общества и государства.

В Доктрине выделяются основные приоритеты национальных интересов Российской Федерации в информационной области:

1. Соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею, обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны.

2. Информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации, связанное с доведением до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации, ее официальной позиции по социально значимым событиям российской и международной жизни, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам.

¹ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000.

3. Развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов.

4. Защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России¹.

Заинтересованность личности в сфере информации заключается в реализации конституционных прав человека и гражданина на свободный доступ к источникам информации, на использование полученной информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, которая обеспечивает личную безопасность.

Интересы общества в информационном пространстве заключаются в обеспечении интересов личности в этой сфере, укреплении демократии, создании социально-правового государства, достижении и поддержании общественного согласия, в развитии духовных ценностей российского общества.

Интересы государства в информационной сфере заключаются в создании условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и ее использования в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Комплексное обеспечение информационной безопасности, согласно Доктрины информационной безопасности РФ, подразумевает взаимосвязанный комплекс организационно-правовых, физических, социальных, духовных, информационных, программно-математических и технических методов, мероприятий и средств, обеспечивающих нормальное функционирование государства, его структур, населения, фирм и предприятий как на его территории и в его пространстве, так и в межгосударственных отношениях, независимо от состояний государства – мирного труда или военного времени. Поэтому целесообразно рассмотреть обеспечение информационной безопасности РФ так, как рекомендует Доктрина информационной безопасности РФ, – с позиций системного подхода.

¹ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000. Раздел I, ст.1.

Государственная политика обеспечивая информационную безопасность РФ определяет приоритетные направления деятельности федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации в этой области, порядок закрепления их обязанностей по защите интересов Российской Федерации в информационной сфере в рамках направлений их деятельности и опирается на поддержание баланса интересов личности, общества и государства в информационном пространстве.

Политика государства в обеспечении информационной безопасности РФ основывается на следующих основных принципах¹:

- соблюдение Конституции РФ, законодательства Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права при осуществлении деятельности по обеспечению информационной безопасности РФ;

- открытость в реализации функций федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и общественных объединений, предусматривающая информирование общества об их деятельности с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации;

- правовое равенство всех участников процесса информационного взаимодействия независимо от их политического, социального и экономического статуса, основывающееся на конституционном праве граждан на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом;

- приоритетное развитие отечественных современных информационных и телекоммуникационных технологий, производство технических и программных средств, способных обеспечить совершенствование национальных телекоммуникационных сетей, их подключение к глобальным информационным сетям в целях соблюдения жизненно важных интересов Российской Федерации.

Государство в процессе реализации своих функций по обеспечению информационной безопасности РФ осуществляет следующие мероприятия и акции²:

- проводит объективный и всесторонний анализ и прогнозирование угроз информационной безопасности РФ, разрабатывает меры по ее обеспечению;

- организует работу законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации по реализации комплекса мер, направленных на предотвращение, отражение и нейтрализацию угроз информационной безопасности РФ;

¹ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000. Раздел III, ст.8.

² См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000. Раздел III, ст.8.

- поддерживает деятельность общественных объединений, направленную на объективное информирование населения о социально значимых явлениях общественной жизни, защиту общества от искаженной и недостоверной информации;

- осуществляет контроль за разработкой, созданием, развитием, использованием, экспортом и импортом средств защиты информации посредством их сертификации и лицензирования деятельности в области защиты информации;

- проводит необходимую протекционистскую политику в отношении производителей средств информатизации и защиты информации на территории Российской Федерации и принимает меры по защите внутреннего рынка от проникновения на него некачественных средств информатизации и информационных продуктов;

- способствует предоставлению физическим и юридическим лицам доступа к мировым информационным ресурсам, глобальным информационным сетям;

- формулирует и реализует государственную информационную политику России;

- организует разработку федеральной программы обеспечения информационной безопасности РФ, объединяющей усилия государственных и негосударственных организаций в данной области;

- способствует интернационализации глобальных информационных сетей и систем, а также вхождению России в мировое информационное сообщество на условиях равноправного партнерства.

Федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации определяют компетенцию федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, входящих в состав системы обеспечения информационной безопасности РФ и ее подсистем.

Президент Российской Федерации руководит органами и силами по обеспечению информационной безопасности РФ в пределах своих конституционных полномочий; инициирует и разрешает действия по обеспечению информационной безопасности РФ; формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы по обеспечению информационной безопасности РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации; определяет приоритетные направления государственной политики в области обеспечения информационной безопасности РФ, а также меры по реализации Доктрины информационной безопасности РФ в своих ежегодных посланиях Федеральному собранию РФ.

В соответствии с Доктриной общие методы, с помощью которых обеспечивается информационная безопасность Российской Федерации, разделяются на правовые, организационно-технические и экономические.

К правовым методам обеспечения информационной безопасности Российской Федерации относится создание нормативной базы для правовой

регламентации отношений в информационной сфере, и нормативных методических документов по вопросам осуществления информационной безопасности Российской Федерации.

Основными организационно-техническими методами обеспечения информационной безопасности Российской Федерации являются¹:

- создание и совершенствование системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;
- выявление, изобличение и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления и другие правонарушения в этой сфере;
- разработка, использование и совершенствование средств защиты информации и методов контроля эффективности этих средств, развитие защищенных телекоммуникационных систем, повышение надежности специального программного обеспечения;
- создание систем и средств предотвращения несанкционированного доступа к обрабатываемой информации и специальных воздействий, вызывающих разрушение, уничтожение, искажение информации, а также изменение штатных режимов функционирования систем и средств информатизации и связи;
- выявление технических устройств и программ, представляющих опасность для нормального функционирования информационно-телекоммуникационных систем, предотвращение перехвата информации по техническим каналам, применение криптографических средств защиты информации при ее хранении, обработке и передаче по каналам связи, контроль за выполнением специальных требований по защите информации;
- сертификация средств защиты информации, лицензирование деятельности в области защиты государственной тайны, стандартизация способов и средств защиты информации;
- контроль за действиями персонала в защищенных информационных системах, подготовка кадров в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;
- формирование системы мониторинга показателей и характеристик информационной безопасности Российской Федерации в наиболее важных сферах жизни и деятельности общества и государства.

Экономические методы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации включают в себя²:

- разработку программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации и определение порядка их финансирования;

¹ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000. Раздел II, ст.5.

² См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000. Раздел II, ст.5.

- совершенствование системы финансирования работ, связанных с реализацией правовых и организационно-технических методов защиты информации, создание системы страхования информационных рисков физических и юридических лиц.

Все эти методы направлены на предотвращение возможных угроз со стороны противоборствующих субъектов.

Информационная угроза - это потенциальная возможность определенным образом нарушить информационную безопасность. Попытка реализации угрозы называется атакой, а тот, кто предпринимает такую попытку, злоумышленником. Потенциальные злоумышленники называются источниками угрозы.

Чаще всего угроза является следствием наличия уязвимых мест в защите информационных систем (таких, например, как возможность доступа посторонних лиц к критически важному оборудованию или ошибки в программном обеспечении).

Промежуток времени от момента, когда появляется возможность использовать слабое место, и до момента, когда пробел ликвидируется, называется окном опасности, ассоциированным с данным уязвимым местом.

Пока существует окно опасности, возможны успешные атаки на информационные системы. Если речь идет об ошибках в программном обеспечении, то окно опасности «открывается» с появлением средств использования ошибки и ликвидируется при наложении заплат (механизм программного обеспечения противодействия угрозам и ошибкам), ее исправляющих.

Для большинства уязвимых мест окно опасности существует сравнительно долго (несколько дней, иногда – недель), поскольку за это время должны произойти следующие события:

- должно стать известно о существовании пробела в системе защиты информации;
- должны быть выпущены соответствующие заплаты;
- заплаты должны быть установлены в защищаемой информационной системе.

Новые уязвимые места и средства их использования появляются постоянно и это значит, что почти всегда существуют окна опасности и отслеживание таких окон должно производиться постоянно, а выпуск и наложение заплат – оперативно.

В Указе Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» ставится задача преодолеть технологическое отставание в важнейших областях информатизации, телекоммуникаций и связи, определяющих состояние национальной безопасности, разработать и внедрить технологии информационной безопасности в системах государственного и военного управления, системах управления экологически опасными производствами и критически важными объектами, а также обеспечить условия для гармонизации национальной

информационной инфраструктуры с глобальными информационными сетями и системами.

Угрозы информационной безопасности в ходе реализации настоящей Стратегии предотвращаются за счет совершенствования безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем критически важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности в Российской Федерации, повышения уровня защищенности корпоративных и индивидуальных информационных систем, создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности¹.

Угрозы можно классифицировать по нескольким критериям:

- по аспекту информационной безопасности (доступность, целостность, конфиденциальность), против которого угрозы направлены в первую очередь;
- по компонентам информационных систем, на которые угрозы нацелены (данные, программы, аппаратура, поддерживающая инфраструктура);
- по способу осуществления (случайные/преднамеренные действия; угроза природного/техногенного характера);
- по расположению источника угроз (внутри/вне рассматриваемой информационной системы)².

Источники угроз ИБ РФ подразделяются на внешние и внутренние. К внешним источникам угроз ИБ РФ относятся³:

- деятельность иностранных политических, экономических, военных, разведывательных и информационных структур, направленная против интересов Российской Федерации в информационной сфере;
- стремление ряда стран к доминированию и ущемлению интересов России в мировом информационном пространстве, вытеснению ее с внешнего и внутреннего информационных рынков;
- обострение международной конкуренции за обладание информационными технологиями и ресурсами;
- деятельность международных террористических организаций;
- увеличение технологического отрыва ведущих держав мира и наращивание их возможностей по противодействию созданию конкурентоспособных российских информационных технологий;
- деятельность космических, воздушных, морских и наземных технических и иных средств (видов) разведки иностранных государств;
- разработка рядом государств концепций информационных войн и соответствующего вооружения, предусматривающих создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

² См.: <http://www.mylect.ru/informatic/securityinformation/114-ib1.html>

³ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000. Раздел I, ст.3.

нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним.

К внутренним источникам угроз ИБ РФ относятся:

- критическое состояние отечественных отраслей промышленности;
- неблагоприятная криминогенная обстановка, сопровождающаяся тенденциями сращивания государственных и криминальных структур в информационной сфере, получения криминальными структурами доступа к конфиденциальной информации, усиления влияния организованной преступности на жизнь общества, снижения степени защищенности законных интересов граждан, общества и государства в информационной сфере;
- недостаточная координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и реализации единой государственной политики в области обеспечения ИБ РФ;
- недостаточная разработанность нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в информационной сфере, а также недостаточная правоприменительная практика;
- неразвитость институтов гражданского общества и недостаточный государственный контроль за развитием информационного рынка России;
- недостаточное финансирование мероприятий по обеспечению ИБ РФ;
- недостаточная экономическая мощь государства;
- снижение эффективности системы образования и воспитания, недостаточное количество квалифицированных кадров в области обеспечения ИБ;
- недостаточная активность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании общества о своей деятельности, разъяснении принимаемых решений, формировании открытых государственных ресурсов и развитии системы доступа к ним граждан;
- отставание России от ведущих стран мира по уровню информатизации федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, кредитно-финансовой сферы, промышленности, сельского хозяйства, образования, здравоохранения, сферы услуг и быта граждан.

С переходом от индустриального общества к информационному и соответствующим развитием информационных технологий значительное внимание уделяется новейшим видам так называемого гуманного оружия (несмертельным видам оружия) и новым технологиям ведения войны). Речь идет об информационном, психотронном, экономическом, консциентальном и т. п. оружии.

Особое место занимает информационное оружие и технологии ведения информационной войны. Об их значимости свидетельствует то, что в США созданы специальные силы для ведения таких войн - «информационные войска». В директивах Министерства обороны США подробно излагается

порядок подготовки к таким войнам. Информационное оружие по своей результативности сопоставимо с оружием массового поражения. Возможности действия информационного оружия достаточно широки: от нанесения вреда психическому здоровью людей до внесения вирусов в компьютерные сети и уничтожения информации. Современное программное обеспечение позволяет на суперкомпьютерах моделировать варианты возможных войн в XXI в. с использованием методов и технологий «несмертельного оружия».

В вооруженных силах НАТО значительное внимание уделяется роли «несмертельного оружия» и технологий, прежде всего информационному оружию и психолого-пропагандистским операциям в войнах XXI в., которые существенно изменяют характер применения сухопутных, военно-воздушных и военно-морских сил и геополитического и цивилизационного противоборства основных центров формирующегося многополярного мира.

Виды и технологии «несмертельного оружия» отличают его от обычного военного оружия тем, что при поражении противника оно акцентирует внимание на использовании алгоритмов и технологий, концентрирующих в себе базовые знания прежде всего о психике человека. Современная информационная война есть война цивилизаций за выживание в условиях постоянно сокращающихся ресурсов. Информационное оружие поражает сознание человека, разрушает способы и формы идентификации личности по отношению к привычным социальным институтам. Оно трансформирует память индивида, создавая личность с заранее заданными параметрами (тип сознания, искусственные потребности, формы самоопределения и т.д.), удовлетворяющими требования агрессора, выводит из строя системы управления государства-противника и его вооруженных сил.

Практика последних военных конфликтов показала, что наибольшие потери вооруженные силы несут от применения против них несилового информационного оружия и, в первую очередь, от воздействия поражающих элементов, действующих на системы управления и психику человека. Информационное и консциентальное оружие воздействует на «идеальные» объекты (знаковые системы) или их материальные носители.

В настоящее время осуществляется глобальная информационно-культурная и информационно-идеологическая экспансия Запада, осуществляемая по мировым телекоммуникационным сетям (например, Интернет) и через иные средства массовой информации. Многие страны вынуждены принимать специальные меры для защиты своих граждан, своей культуры, традиций и духовных ценностей от чуждого информационного влияния. Возникает необходимость защиты национальных информационных ресурсов и сохранения конфиденциальности информационного обмена по мировым открытым сетям, так как на этой почве могут возникать политическая и экономическая конфронтации государств, новые кризисы в международных отношениях. Поэтому информационная безопасность, информационная война и информационное оружие в настоящее время оказались в центре всеобщего внимания.

Информационным оружием называются средства:

- уничтожения, искажения или хищения информационных массивов;
- преодоления систем защиты;
- ограничения допуска законных пользователей;
- дезорганизации работы технических средств, компьютерных систем.

Атакующим информационным оружием сегодня можно назвать:

- компьютерные вирусы, способные размножаться, внедряться в программы, передаваться по линиям связи, сетям передачи данных, выводить из строя системы управления и т.д.;
- логические бомбы – программные закладные устройства, которые заранее внедряют в информационно-управляющие центры военной или гражданской инфраструктуры, чтобы по сигналу или в установленное время привести их в действие;
- средства подавления информационного обмена в телекоммуникационных сетях, фальсификация информации в каналах государственного и военного управления;
- средства нейтрализации тестовых программ;
- различного рода ошибки, сознательно вводимые противником в программное обеспечение объекта.

Универсальность, скрытность, многовариантность форм программно-аппаратной реализации, радикальность воздействия, достаточный выбор времени и места применения, экономичность делают информационное оружие чрезвычайно опасным, так как оно легко маскируется под средства защиты (например, интеллектуальной собственности) и даже позволяет вести наступательные действия анонимно, без объявления войны.

Нормальная жизнедеятельность общественного организма определяется уровнем развития, качеством функционирования и безопасностью информационной среды. Производство и управление, оборона и связь, транспорт и энергетика, финансы, наука и образование, средства массовой информации – все зависит от интенсивности информационного обмена, полноты, своевременности, достоверности информации. Именно информационная инфраструктура общества – мишень информационного оружия. Но, в первую очередь, новое оружие нацелено на вооруженные силы, предприятия оборонного комплекса, структуры, ответственные за внешнюю и внутреннюю безопасность страны. Высокая степень централизации структур государственного управления российской экономикой может привести к губительным последствиям в результате информационной агрессии. Темпы совершенствования информационного оружия (как, впрочем, и любого вида атакующего вооружения) превышают темпы развития технологий защиты, поэтому задача нейтрализации информационного оружия, отражения угрозы его применения должна рассматриваться как одна из приоритетных задач в обеспечении национальной безопасности страны.

Уничтожение определенных типов сознания предполагает дезорганизацию и разрушение общностей, которые конституируют данный тип сознания.

Можно выделить пять основных способов поражения и разрушения сознания в консциентальной войне¹:

1) поражение нейромозгового субстрата, снижающее уровень функционирования сознания, которое может происходить под действием химических веществ, длительного отравления воздуха, пищи, воздействия радиации;

2) понижение уровня организации информационно-коммуникативной среды на основе ее дезинтеграции и примитивизации, в которой функционирует, «живет» сознание;

3) специальная организация и распространение по каналам коммуникации образов и текстов, которые разрушают работу сознания (условно может быть обозначено как психотронное оружие);

4) разрушение способов и форм идентификации личности по отношению к фиксированным общностям, приводящее к смене форм самоопределения и деперсонализации.

Воздействие по смене и преобразованию типов имиджидентификаций (глубинного отождествления с той или иной позицией, представленной конкретным образом) и аутентизаций (чувства личной подлинности) осуществляют средства массовой информации, прежде всего телевидение. Именно в этой области происходят сегодня все основные действия по разрушению российско-русского постсоветского сознания.

Конечная цель использования консциентального оружия – изымание людей из сложившихся форм мегаобщностей. Разрушение народа и превращение его в тупую массу, в «население» происходит тогда, когда никто больше не хочет связывать и соотносить себя с тем полиэтносом, к которому он до этого принадлежал. Разрушение сложившихся имиджидентификаций нацелено на разрушение механизмов включения человека в естественно сложившиеся и существующие общности и замену этих эволюционно, естественно сложившихся общностей одной полностью искусственной – общностью зрителей, сидящих вокруг телевизора. Не важно, как человек при этом относится к тому, что он видит и слышит с экрана телевизора. Важно лишь то, чтобы он был постоянным телезрителем, поскольку в этом случае на него можно направленно и устойчиво воздействовать. В условиях «холодного мира» и так называемых локальных войн консциентальная война весьма эффективна².

¹ См.: Мельников В. П. Информационная безопасность и защита информации [Текст]: учебное пособие для студентов высших учебных заведений / В.П. Мельников, С.А. Клейменов, М.Петраков; под. ред. С.А.Клейменова. – М.: Издательский центр «Академия», 2009. – 336 с.

² См.: Мельников В.П. Информационная безопасность и защита информации: учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений / В.П. Мельников, С.А. Клейменов, А.М. Петраков; под ред. С.А. Клейменова. – 5-е изд. – М.: Издательский центр «Академия», 2011. С.46-50.

§ 7.2. Правовое обеспечение информационной безопасности

Совершенствование правовых механизмов регулирования общественных отношений, возникающих в информационной сфере, является приоритетным направлением государственной политики в области обеспечения информационной безопасности РФ.

Правовое обеспечение информационной безопасности РФ должно базироваться прежде всего на соблюдении принципов законности, баланса интересов граждан, общества и государства в информационной сфере.

Соблюдение принципа законности требует от федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при решении возникающих в информационной сфере конфликтов неукоснительно руководствоваться законодательными и иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в этой сфере.

Соблюдение принципа баланса интересов граждан, общества и государства в информационной сфере предполагает законодательное закрепление приоритета этих интересов в различных областях жизнедеятельности общества, а также использование форм общественного контроля деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Реализация гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, касающихся деятельности в информационной сфере, является важнейшей задачей государства в области информационной безопасности.

Разработка механизмов правового обеспечения информационной безопасности РФ включает в себя мероприятия по информатизации правовой сферы в целом.

Законодательное регулирование является важнейшим для обеспечения информационной безопасности. Большинство людей не совершают противоправных действий не потому, что это технически невозможно, а потому, что это осуждается и/или наказывается обществом, потому, что так поступать не принято.

В рамках законодательства можно выделить две группы мер:

- меры ограничительной направленности – меры, направленные на создание и поддержание в обществе негативного (в том числе с применением наказаний) отношения к нарушениям и нарушителям информационной безопасности;

- меры созидательной направленности – направляющие и координирующие меры, способствующие повышению образованности общества в области информационной безопасности, помогающие в разработке и распространении средств обеспечения информационной безопасности.

На практике обе группы мер важны в равной степени, но хотелось бы выделить аспект осознанного соблюдения норм и правил информационной безопасности. Это важно для всех субъектов информационных отношений, поскольку рассчитывать только на защиту силами правоохранительных органов было бы наивно. Необходимо это и тем, в чьи обязанности входит наказывать

нарушителей, поскольку обеспечить доказательность при расследовании и судебном разбирательстве компьютерных преступлений без специальной подготовки невозможно.

Основным законом Российской Федерации является Конституция, принятая 12 декабря 1993 года. В соответствии со статьей 24 Конституции, 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.

Право на информацию может реализовываться средствами «бумажных» технологий, но в современных условиях наиболее практичным и удобным для граждан является создание соответствующими законодательными, исполнительными и судебными органами информационных серверов и поддержание доступности и целостности представленных на них сведений.

Статья 23 Конституции гарантирует право на личную и семейную тайну, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, статья 29 – право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Современная интерпретация этих положений включает обеспечение конфиденциальности данных, в том числе в процессе их передачи по компьютерным сетям, а также доступ к средствам защиты информации.

Россия входит в число стран – лидеров по объему информационного законодательства. Кроме положений Конституции РФ и инкорпорированных во внутреннее право норм международного характера одной из особенностей российской правовой системы является наличие в ней ряда специальных нормативно-правовых актов: (Федеральные законы «Об информации, информатизации и защите информации» от 25.01.95 № 24-ФЗ, «Об участии в международном информационном обмене» от 04.07.96 № 85-ФЗ).

Существует также большое количество законов, регулирующих различные стороны информационной деятельности применительно к конкретным явлениям: Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.91 № 2124-1, Федеральные законы «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» от 01.12.95 № 191-ФЗ, «О рекламе» от 18.07.95 № 108-ФЗ, Законы РФ «Об авторском праве и смежных правах» от 09.07.93 № 5352-1, «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных» от 23.09.92 № 3523-1.

Имеется огромное количество указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, принято также значительное количество документов по вопросам телевидения и радиовещания, отдельным средствам массовой информации.

Концепция государственной информационной политики 1998 г., одобренная Государственной Думой и Постоянной палатой по государственной информационной политике Политического консультативного совета при Президенте РФ, в разд. 2.6 «Информационное право» предусматривает формирование правовой базы информационных отношений. Концепции

развития законодательства, осуществляемые с 1995 г., активно влияют на законодательный процесс в данной области. Формируется правовая основа регулирования отношений в области информатики, что подразумевает и активное участие страны в формировании международных норм в этой сфере¹.

Интересы государства в плане обеспечения конфиденциальности информации нашли наиболее полное выражение в Законе «О государственной тайне»². В нем государственная тайна определена как защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Там же дается определение средств защиты информации. Согласно данному Закону, это технические, криптографические, программные и другие средства, предназначенные для защиты сведений, составляющих государственную тайну; средства, в которых они реализованы, а также средства контроля эффективности защиты информации.

Закон устанавливает три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно».

К органам защиты государственной тайны относятся межведомственная комиссия по защите государственной тайны, другие уполномоченные органы федеральной исполнительной власти.

Упомянем также Закон «О персональных данных» №152-ФЗ от 2006 года. Целью закона является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (статья 2).

В законе дается определение персональных данных - любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация (статья 3)³.

Ответственность в действующем законодательстве оговорена в следующих случаях: неправомерное засекречивание; нарушение требований по составу предоставляемых сведений; неопубликование сведений; нарушение права граждан на бесплатное получение информации; сокрытие (непредоставление) сведений об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей; несвоевременное предоставление сведений;

¹ Мельников В.П. Информационная безопасность и защита информации: учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений / В.П. Мельников, С.А. Клейменов, А.М. Петраков; под ред. С.А. Клейменова. – 5-е изд. – М.: Издательский центр « Академия», 2011. С.56.

² Закон РФ «О государственной тайне» № 5485-1 от 21.07.1993 (в ред. от 08.11.2011).

³ См.: <http://www.mylect.ru/informatic/securityinformation/115-ib23.html>

сокрытие информации; сообщение ложных (недостоверных) сведений; ограничение права на предоставление информации; искажение сведений; нарушение свободного международного информационного обмена.

Защита права на доступ к информации может осуществляться:

- в форме, находящейся за пределами юрисдикции (самозащита своих прав и законных интересов);
- в юрисдикционной форме (в административном или судебном порядке).

В административном порядке – через подачу жалобы лицом, чьи права нарушены, на должностное лицо (орган) в вышестоящую инстанцию, специальный орган – Судебную палату по информационным спорам при Президенте РФ.

В судебном порядке – лицо может выбрать любой способ защиты нарушенных прав через подачу иска (жалобы) для рассмотрения в гражданском, административном или уголовном судопроизводстве.

При рассмотрении иска в гражданском судопроизводстве потерпевший вправе использовать основные способы защиты гражданских прав, предусмотренных в ст. 12 Гражданского кодекса РФ, введенного в действие 30.11.96, в том числе требовать:

- признания права;
- прекращения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- восстановления права;
- возмещения убытков;
- компенсации морального ущерба.

Случаи рассмотрения иска в административном судопроизводстве при нарушении права на доступ к объективной информации достаточно многочисленны.

Так, в Кодексе об административных правонарушениях, введенном в действие 30.12.2001, предусматривается административная ответственность за следующие нарушения:

- нарушение права граждан на ознакомление со списком избирателей (ст. 5.1);
- изготовление или распространение анонимных агитационных материалов (ст. 5.12);
- умышленное уничтожение, повреждение агитационных печатных материалов (ст. 5.14);
- непредоставление или неопубликование отчетов о расходовании средств на подготовку и проведение выборов (референдума) (ст. 5.17);
- непредоставление либо неопубликование сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25);
- невыполнение обязанностей по регистрации в судебных документах операций с вредными веществами и смесями (ст. 8.16);

- изготовление или эксплуатация технических средств, не соответствующих государственным стандартам или нормам на допускаемые уровни радиопомех (ст. 13.8);
- непредоставление сведений федеральному антимонопольному органу (ст. 19.8);
- непредоставление информации для составления списков присяжных заседателей (ст. 17.6);
- невыполнение законных требований прокурора, в том числе на предоставление информации (ст. 17.7);
- несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете (ст. 21.4);
- нарушение порядка и сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание и др. (ст. 5.36);
- нарушение порядка предоставления обязательного экземпляра документов и др. (ст. 13.23);
- отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39);
- нарушение правил защиты информации (ст. 13.12);
- незаконная деятельность в области защиты информации (ст. 13.13);
- разглашение информации с ограниченным доступом (ст. 13.14);
- злоупотребление свободой массовой информации (ст. 13.15);
- воспрепятствование распространению продукции средства массовой информации (ст. 13.16);
- воспрепятствование приему радио- и телепрограмм (ст. 13.18);
- нарушение правил распространения обязательных сообщений (ст. 13.17).

В уголовном судопроизводстве рассматриваются иски, предусмотренные в Уголовном кодексе РФ, введенном в действие 13.06.96, за следующие нарушения:

- отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140);
- незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (ст. 183);
- сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237);
- разглашение государственной тайны (ст. 283);
- утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284);
- отказ в предоставлении информации Федеральному собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации (ст. 287)¹.

Законодательные меры по защите процессов переработки и использования информации заключаются в исполнении существующих в стране или введении новых законов, положений, постановлений и инструкций, регулирующих юридическую ответственность должностных лиц –

¹ См.: Мельников В.П. Информационная безопасность и защита информации: учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений / В.П. Мельников, С.А. Клейменов, А.М. Петраков; под ред. С.А. Клейменова. – 5-е изд. – М.: Издательский центр «Академия», 2011. С.71-73.

пользователей и обслуживающего технического персонала – за утечку, потерю или модификацию доверенной ему информации, подлежащей защите, в том числе за попытки выполнить аналогичные действия за пределами своих полномочий, а также в ответственности посторонних лиц за попытку преднамеренного несанкционированного доступа к аппаратуре и информации.

Цель законодательных мер – предупреждение и сдерживание потенциальных нарушителей.

Поскольку информационная безопасность должна быть связующим звеном между политикой национальной безопасности и информационной политикой страны, то логично было бы проводить ее по единым принципам и в вопросах правового регулирования информационной безопасности России.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем объясняется значимость обеспечения информационной безопасности?
2. Дайте определение информационной безопасности.
3. Что такое Доктрина информационной безопасности?
4. Сформулируйте интересы государства, общества и личности в информационной сфере.
5. Охарактеризуйте основные принципы государственной политики в обеспечении информационной безопасности.
6. Назовите направления деятельности государства в осуществлении информационной безопасности.
7. Что такое угроза информационной безопасности?
8. Перечислите внешние источники угроз информационной безопасности.
9. Перечислите внутренние источники угроз информационной безопасности.
10. Дайте характеристику информационной войны как информационно-технологической угрозы обществу и государству.
11. Дайте характеристику консциентальной войны как информационно-психологической угрозы личности.
12. Назовите нормативные документы составляющие основу правового обеспечения информационной безопасности.
13. В чем может заключаться ответственность за нарушение законодательства в сфере информационной безопасности?

Литература

1. Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года.
2. Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.91 №2124-1.
3. Закон РФ «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных» от 23.09.92 № 3523-1.
4. Закон РФ «Об авторском праве и смежных правах» от 09.07.93 № 5352-1.
5. Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» от 25.01.95 № 24-ФЗ.

6. Закон РФ «О рекламе» от 18.07.95 № 108-ФЗ.
7. Закон РФ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» от 01.12.95 № 191-ФЗ.
8. Закон РФ «Об участии в международном информационном обмене» от 04.07.96 № 85-ФЗ.
9. Закон РФ «О персональных данных» № 152-ФЗ от 2006.
10. Закон РФ «О государственной тайне» № 5485-1 от 21.07.1993 (в ред. от 08.11.2011).
11. Кодекс РФ «Об административных правонарушениях» от 30.12.2001.
12. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996.
13. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1996.
14. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».
15. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 09.09.2000. Совм. Изд. Ред. «Российская газета» и Международной Академии Информатизации. – М.: Межд. Изд. «Информациология», 2000.
16. Основы информационной безопасности: учебное пособие. (Михайлов Л.А. и др.) – М., 2008.
17. Мельников В.П. Информационная безопасность и защита информации: учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений / В.П. Мельников, С.А. Клейменов, А.М. Петраков; под ред. С.А. Клейменова. – 5-е изд. – М.: Издательский центр «Академия», 2011.
18. Партыка Т.Л. Информационная безопасность: учеб. пособие / Т.Л. Партыка, И.И. Попов. – М.: Форум: Инфра-М, 2002.
19. Теория и практика обеспечения информационной безопасности / под ред. П.Д. Зегжды. – М.: Изд. Агентства «Яхтсмен», 1996.

Глава 8.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 8.1. Истоки экологических опасностей и сущность экологической безопасности

Понятие экологической безопасности прочно и, очевидно, навсегда вошло в нашу жизнь.

Экологическая безопасность – элемент и вид национальной безопасности России. Источником угроз является негативный характер последствий взаимодействия человека и природы. Современный уровень угрозы экологической безопасности позволяет сделать вывод о том, что состояние экологической сферы России критическое. Экологически безопасные параметры жизнедеятельности снижаются, проблемы приобретают общенациональный характер.

Угрозы экологической безопасности принято делить на техногенные и стихийные. *Экологическая безопасность от угроз и событий техногенного характера* служит основой эффективного, стабильного существования общества и создания условий, при которых состояние всех элементов окружающей среды не представляет опасности для жизни и здоровья человека. *Экологическая безопасность в отношении стихийных явлений* предполагает прогнозируемость и максимально оперативную ликвидацию последствий стихии, своевременную реализацию компенсационных и предупредительных мер.

Экологическая безопасность носит системный характер, так как возникает и проявляется в процессе взаимодействия целой системы опасных факторов: социальных, экономических, технологических, организационно-хозяйственных. Опасность экологических факторов необходимо оценивать во взаимосвязи с оценкой негативных процессов, происходящих в обществе.

Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий¹.

Угрозы экологической безопасности связаны, прежде всего, с разрушением в невиданных размерах естественных экосистем на суше, которое нарушило замкнутость глобального круговорота веществ, необходимых для жизни.

В результате во всех средах – атмосфере, пресных водах, почве – идут быстрые направленные геохимические изменения окружающей среды в глобальном масштабе, порождающие следующие экологические угрозы:

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», ст. 1.

- нарушение устойчивого климата в результате роста концентрации в атмосфере парниковых, озоноразрушающих и других газов. Это ведет к росту аномальных метеорологических явлений, неустойчивости и глобальным изменениям климата, нарушению солнечного спектра, опустыниванию, смещению географических зон и распространению на новые территории носителей опасных болезней;

- превращение таких возобновляемых ресурсов, как атмосферный воздух, пресная вода, почва, в невозобновляемые;

- быстро нарастающее исчезновение биологических видов (в том числе имеющих промысловое и хозяйственное значение), которые также перестают быть возобновляемым ресурсом;

- распад генетических программ человека.

Деградация биосферы планеты прогрессирует ужасающими темпами. Уже уничтожено 2/3 лесов, утрачено 2/3 почв сельскохозяйственного назначения, крайне истощены биоресурсы мирового океана, морей и рек. Глобальное загрязнение окружающей среды привело к потеплению климата на планете за 100 лет не на 0,5°C, а на 2°C (в последующие 50 лет ожидается – до 6°C).

Несмотря на принимаемые меры, концентрация двуокиси азота в атмосфере возрастает ежегодно на 0,25%. Практически над всем северным полушарием Земли располагается стабильная зона повышенной концентрации серы, которая на востоке США и в центральной и восточной Европе превышает фоновую в 10-15 раз. Вся эта зона представляет собой зону риска кислотных дождей. Идёт деградация земель – эрозия почв, снижение плодородия, накопление загрязнителей, закисление, засоление и т.д.

Из-за экологических нарушений наблюдаются истощение вод суши, необеспеченность чистой питьевой водой в развивающихся странах, рост генетических и аллергических заболеваний, снижение иммунитета и ухудшение здоровья людей. Идёт в целом деградация и вырождение населения в индустриальных странах.

Процесс деградации окружающей природной среды, все углубляющегося экологического кризиса принял необратимый характер в мире. В России он проявляется более болезненно – ростом заболеваемости, сокращением продолжительности жизни, снижением численности населения под влиянием неблагоприятных экологических факторов.

К глобальным экологическим угрозам добавляются национальные, региональные, локальные (местные). Они включают:

- загрязнение атмосферного воздуха, которое превышает санитарно-гигиенические нормы более чем в 200 российских населенных пунктах и затрагивает половину населения страны;

- ухудшение качества воды в большинстве водных объектов России, в которых фиксируется высокий уровень загрязнения из-за сбросов сточных вод, перегруженности и низкой эффективности работы очистных сооружений;

- неудовлетворительное состояние значительной части используемых в сельском хозяйстве земель России, на 60% которых идет деградация за счет эрозии почв, снижения плодородия, накопления вредных веществ;

- повсеместное сокращение разнообразия экосистем, количества видов растений и животных;

- резкое ослабление охраны уникальных природных объектов, в том числе заповедников и национальных парков, на обустройство которых выделяется не более 10% необходимых средств;

- нерешенность проблем хранения и утилизации ядерных, опасных токсичных промышленных и бытовых отходов на фоне тенденций к использованию территории России в качестве места переработки и захоронения опасных для окружающей среды отходов, материалов и веществ, в том числе из третьих стран;

- нерешенность проблемы безопасного хранения и уничтожения выведенного из боевого состава вооружения (атомных подводных лодок и кораблей, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, запасов химического оружия);

- подрыв минерально-сырьевой базы экономики России вследствие преобладания в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих и отсутствие эффективных государственных программ энерго- и ресурсосбережения;

- закрытие мировых рынков для российских товаропроизводителей, поставляющих продукцию, не соответствующую международным или национальным экологическим стандартам.

За последние несколько десятилетий отрицательные тенденции изменений окружающей среды и условий жизни человека не только не уменьшились, но и увеличились; в перспективе можно ожидать их дальнейший рост, или (в лучшем случае) сохранение.

В этих условиях ослабление государственного надзора, недостаточная развитость правовых и экономических механизмов управления и предупреждения экологической опасности постоянно ведут к ухудшению здоровья людей, росту потерь во всех отраслях хозяйства и деградации окружающей среды.

Россия занимает 3-е место в мире по вредным выбросам (после США и Китая) и 74-е место среди стран мира по экологической чистоте (при составлении рейтинга стран по экологии ученые Йельского и Колумбийского университетов оценивали состояние окружающей среды, степень подверженности жителей страны экологической угрозе, способность правительства страны противостоять экологическим катастрофам и т.д.). На 1-м месте стоит Финляндия, затем Норвегия, Швеция, Канада, Швейцария, Уругвай. Белоруссия занимает 52-е место.

Более 100 миллионов россиян проживают в экологически неблагоприятных условиях; только 15% городских жителей России живут на территориях, где уровень загрязнения воздуха соответствует нормативам; 40%

городских жителей живут в условиях периодического превышения в атмосфере предельно допустимых концентраций вредных веществ в 5-10 раз.

Заметим, что доля загрязнения от автотранспорта составляет 46% общего выброса вредных веществ и доходит до 70-80% в крупных городах.

В настоящее время в России накоплено более 14 000 т. отходов топлива, отработанного в ядерных реакторах, и количество их увеличивается с каждым годом¹.

Недооценка важности экологических проблем может обернуться их непреодолимостью. По глубине негативного воздействия на человечество и катастрофическими для всего живого последствиями они не сравнимы ни с какими другими проблемами.

Глубокий экологический кризис имеет, несомненно, антропогенный характер. С одной стороны, его порождают социально-экономические причины, а с другой – экологический нигилизм лиц, принимающих решения, и экологическое невежество значительной части населения.

К числу современных экологических проблем России следует отнести ослабление управленческих и, прежде всего, контрольных функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды, которое проявляется в:

- снижении роли государственного управления на объектах ядерного, химического, оборонного, строительного, промышленного и транспортного комплексов;
- выдвигании в качестве основных только государственных, региональных и отраслевых экономических приоритетов (повышении прибыли и снижении инфляции), а не приоритетов обеспечения безопасности человека, общества, объектов и среды обитания;
- снижении научно-технического потенциала России в опасных сферах деятельности;
- деградации основных производственных фондов, влекущей увеличение экологических рисков, аварий и катастроф;
- неразвитости систем мониторинга опасных природных процессов;
- дисбалансе внимания на государственном и региональном уровнях в отношении мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и мероприятий по ликвидации их последствий;
- использовании в качестве главных средств достижения целей экологической политики преимущественно мер государственного принуждения.

Актуальной проблемой последнего десятилетия стало воздействие теневой экономики на использование природных ресурсов, выражающееся в:

¹ См.: Грешневилов А.Н., Протасов В.Ф. Проблемы экологической безопасности России. // Право и безопасность, 2005. № 3(16).

– криминализации общественных отношений в экологической сфере, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и эколого-экономической деятельности;

– росте экологических правонарушений;

– увеличении преступных посягательств на промышленные объекты;

– коррумпированной торговле окружающей средой.

Существующие в России средства контроля экологической обстановки не позволяют ни заблаговременно организовать предупреждение техногенных катастроф, стихийных бедствий, ни обеспечить эффективное отслеживание развития чрезвычайной ситуации в целях оперативного управления действиями сил, средств по локализации очагов катастроф и вторичных поражающих факторов аварий. Частота аварий с катастрофическими последствиями для общества и природы постоянно нарастает.

Отсутствует систематизированная нормативная правовая база, регламентирующая обеспечение экологической безопасности в различных сферах социального бытия. Отсутствуют четкие правоприменительные процедуры. Средства обеспечения экологической безопасности реализуются разрозненными нормами административного права. Обжалование неприменения, несвоевременного или применения в недостаточном размере мер по обеспечению экологической безопасности в действующем законодательстве не предусмотрено.

Общество характеризуется социальной, а порой и правовой дезориентацией граждан, низким уровнем экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Профессиональную небрежность проявляют и сотрудники правоохранительных органов.

В то же время анализ состояния окружающей среды, отраженный в многочисленных публикациях последних лет, показывает, что, несмотря на экологическую дестабилизацию, можно приостановить ее нарастание за счет решения наиболее острых проблем, связанных с сохранением окружающей среды и более рациональным использованием ресурсов.

§ 8.2. Особенности обеспечения экологической безопасности России

Традиционно экологическая сфера является приоритетным объектом правового регулирования. Вместе с тем, правовой механизм обеспечения экологической безопасности в настоящее время не является эффективным. Административная реформа не разрешила накопившихся проблем.

Сфера экологической безопасности, как видно, охватывает широкий круг разнообразных общественных отношений по обеспечению экологической безопасности человека, общества, государства и окружающей природной среды. В этой связи довольно четко выделяются два вида отношений, главным содержанием которых является обеспечение экологической безопасности: это, во-первых, охрана окружающей среды от загрязнения и, во-вторых, предотвращение истощения природных ресурсов. Именно эти две «беды»

представляют основную угрозу для нашего общества и человечества в целом и являются одной из глобальных проблем современности.

Эффективность обеспечения экологической безопасности связана с четким определением объектов защиты. В качестве объектов защиты от угроз техногенного и экологического характера выделяются: личность; предприятие; природный объект; особо охраняемая природная территория; муниципальное образование; субъект Российской Федерации; федеральный округ; Россия в целом; Россия и сопредельные с ней государства.

В соответствии с классификацией объектов экологической безопасности выделяются виды экологической безопасности: индивидуальная, локальная, местная, территориальная, региональная, национальная, межгосударственная (континентальная, глобальная).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства¹. Под охрану государства и права поставлены, прежде всего, здоровье человека, а также его имущество и законные интересы.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» закрепляет право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде².

Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, а, следовательно, и человека, определено как состояние его здоровья, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности³.

Санитарное состояние среды обитания человека, его экологическое благополучие занимает ведущее место. В статье 4 закона указано, что настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду⁴.

Объектами правоотношений по обеспечению экологической безопасности являются не только граждане, но и их объединения, также общество и

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации, ст. 2.

² См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», ст. 11.

³ См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 1.

⁴ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации, ст. 41, 42; Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 4.

государство в целом. Государство защищает от неблагоприятного экологического воздействия свою территорию, континентальный шельф, исключительную экономическую зону, что находит нормативное закрепление не только в законодательных актах государства, но и в международных договорах, соглашениях и конвенциях. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, в том числе касающиеся обеспечения экологического благополучия государства и его граждан, являются согласно Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы государства¹.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» также уделено внимание объектам охраны окружающей среды, которые разделены на две группы: объекты, подлежащие охране от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и особо охраняемые объекты.

К первой группе отнесены: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство; естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Ко второй группе объектов отнесены: объекты, включенные в Список всемирного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания².

В данной статье содержится довольно подробный перечень объектов правовой охраны окружающей среды в целом, в том числе и в сфере обеспечения экологической безопасности.

Говоря о гражданах, общественных и иных некоммерческих объединениях и государстве как объектах правоотношений по обеспечению экологической безопасности, необходимо иметь в виду, что они в то же время являются важнейшими субъектами указанных правоотношений, то есть

¹ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации, ст. 15, п. 4.

² См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», ст. 4.

носителями прав и обязанностей в соответствующих сферах обеспечения экологической безопасности.

Определению прав и обязанностей этих субъектов посвящена глава III закона «Об охране окружающей среды»¹. Иными словами, вне деятельности человека, его прав и свобод, являющихся высшей ценностью в нашей стране, вне прав и обязанностей общественных и иных некоммерческих объединений организаций и государства в целом нет и не может быть надлежащего решения проблем обеспечения экологической безопасности.

Необходимо отметить, что такая «двойственность» свойственна не только гражданам, их объединениям и государству, но и таким формированиям, как государственные природные заповедники, национальные парки, заказники и т.п., которые также являются и объектами правоотношений по охране природы и обеспечению экологической безопасности и субъектами этих отношений.

Что же касается таких природных ресурсов, как земля, ее недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух, как и окружающая природная среда в целом, то они, как не обладающие правосубъектностью, выступают только как объекты соответствующих правоотношений.

Государственную политику в области обеспечения безопасности Федеральный закон «О безопасности» определяет как часть внутренней и внешней политики Российской Федерации, которая реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления².

Конституция Российской Федерации вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов³.

Основу механизма обеспечения экологической безопасности составляют федеральные органы государственной власти, которые обеспечивают национальную безопасность страны в целом, используя различные меры политического, правового, организационного, экономического, экологического и даже военного характера.

К этому процессу активно привлекаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Активно участвуют в сфере обеспечения экологической безопасности граждане, общественные и иные некоммерческие объединения.

Органы государственной власти и местного самоуправления, общественные организации и граждане совместными усилиями создают условия предупреждения и разрешения социальных конфликтов, возникающих, нередко, по причине нерешенных экологических проблем.

Государство обеспечивает правовую и социальную защиту общественным организациям и гражданам, оказывающим содействие в обеспечении экологической безопасности.

¹ Там же, гл. III.

² См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности», ст. 4.

³ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации, ст. 72.

Деятельность по обеспечению экологической безопасности, должна осуществляться на основе следующих *основных принципов*¹:

1. Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.
2. Научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды:
 - экологически обоснованное размещение производительных сил;
 - экологически безопасное развитие промышленности, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства;
 - экологически безопасное развитие сельского хозяйства;
 - неистощимое использование возобновимых природных ресурсов;
 - рациональное использование невозобновимых природных ресурсов;
 - расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов;
 - совершенствование управления в области охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.
3. Предупреждение экологических рисков, негативных воздействий на граждан и окружающую среду:
 - фиксация риска;
 - уменьшение опасности рисков до минимально возможных параметров (вредности, последствий);
 - установление контроля над рисками.
4. Платность природопользования и возмещение вреда, причиненного окружающей среде.

Плата за пользование природными ресурсами служит источником пополнения государственных и местных бюджетов, а также бюджетов экологических фондов.

5. Принцип возмещения вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды.

Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

6. Государственное стимулирование природопользователей за рациональное использование ресурсов.

7. Независимость контроля в области охраны окружающей среды.

8. Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Действующее законодательство исходит из того, что всякая производственно-хозяйственная деятельность является экологически опасной, если не доказано обратное. Следовательно, каждый, занимающийся такой

¹ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», ст. 3.

деятельностью, должен доказать в установленном законом порядке экологическую безопасность своей деятельности.¹

9. Соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Статья 42 Основного Закона провозглашает право граждан на получение конкретного вида информации, то есть на достоверную информацию о состоянии окружающей среды².

10. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

11. Правовое противодействие экологическому терроризму, использованию негативных экологических факторов для достижения различных, в том числе политических, целей.

12. Принцип участия всех заинтересованных субъектов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области обеспечения экологической безопасности:

- согласование интересов в сфере экологической безопасности различных субъектов;
- повышение роли общественного экологического движения;
- возможность обжалования управленческих решений в административном или судебном порядке.

13. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды.

Одной из приоритетных мер экологического возрождения России является **обеспечение экологической безопасности**.

Экологическая безопасность становится важнейшим компонентом национальной безопасности, оказывая всё большее влияние на благополучие и здоровье населения, а также на экономическое развитие всех отраслей народного хозяйства.

Выполнение основных задач по обеспечению экологической безопасности России находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать важность этой проблемы. Экологизация мировоззрения должна осуществляться через коренное совершенствование системы и содержания воспитания и образования, через создание условий для духовного развития, в том числе при важной роли средств массовой информации и общественных организаций, и является одним из главных приоритетов.

Стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются³:

¹ См.: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174 «Об экологической экспертизе», ст. 3.

² См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации, ст. 29, 42.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», п. 85.

- сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты;
- ликвидация негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Создание условий для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах будет способствовать противодействию угрозам в сфере экологической безопасности.

В качестве *приоритетных направлений* обеспечения экологической безопасности выделяются¹:

- рациональное использование природных ресурсов;
- воспитание экологической культуры населения, развитие экологического образования, повышение экологического правосознания;
- предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов;
- предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;
- экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;
- безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение химического оружия;
- создание и внедрение безопасных производств;
- поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии;
- принятия неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации.

Кроме того, в целях обеспечения экологической безопасности необходимы:

- систематизация современного законодательства в области обеспечения экологической безопасности, его соотнесение с экологическим законодательством стран Европы и мира;
- оптимизация системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, создание самостоятельного федерального органа, призванного осуществлять функцию обеспечения экологической безопасности;

¹ См.: Грешневилов А.Н., Протасов В.Ф. Проблемы экологической безопасности России. // Право и безопасность, 2005. № 3(16).

- государственная поддержка и стимулирование общественных экологических движений в обеспечении экологической безопасности;
- укрепление международного сотрудничества в области обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, осуществление комплекса мер по коренному улучшению экологической ситуации в стране, сохранению и оздоровлению окружающей среды является составной частью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое «экологическая безопасность»?
2. Какие глобальные экологические угрозы порождаются быстрыми направленными геохимическими изменениями окружающей среды?
3. Дайте характеристику национальных, региональных, локальных (местных) экологических угроз?
4. Каковы современные экологические проблемы России?
5. Что относится к объектам экологической безопасности?
6. Кто является субъектом экологической безопасности?
7. Каковы основные принципы обеспечения экологической безопасности?
8. Каковы стратегические цели обеспечения экологической безопасности?
9. Перечислите приоритетные направления в области обеспечения экологической безопасности?

Литература

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности».
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды».
4. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
5. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174 «Об экологической экспертизе».
6. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».
7. Грешневилов А.Н., Протасов В.Ф. Проблемы экологической безопасности России. // Право и безопасность, 2005. № 3(16).
8. Мышко Ф.Г. Экологическая безопасность. – М., 2003.
9. Хоружая Т.А. Оценка экологической опасности. – М.: «Книга сервис», 2002.
10. Шмаль А.Г. Методология создания национальной системы экологической безопасности // Экологический вестник России, 2005. № 7.

Глава 9. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ КАК УГРОЗЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 9.1. Коррупция как фактор внутренней угрозы национальной безопасности России

Коррупция известна с глубокой древности. Упоминание об этом явлении встречается в сочинениях по искусству государственного управления, в религиозной и юридической литературе Египта, Месопотамии, Иудеи, Индии и Китая – во всех центрах древневосточных цивилизаций.

В «Поучении Гераклеопольского царя своему сыну Мерикару» (Египет, XXII в. до н.э.) указывается: «Возвышай своих вельмож, чтобы они поступали по твоим законам. Непристрастен тот, кто богат в своем доме, он владыка вещей и не нуждается».

Большое внимание уделяется социальным обличениям в древнейшем разделе Библии – Ветхом Завете: «Я знаю как многочисленны ваши преступления и как тяжки ваши грехи: вы притесняете правового, берете взятки, а нищего, ищущего правосудие, гоните от ворот» (Ам. 5:12).

В древнеиндийском трактате по искусству управления государством «Артхашастра» (IV в. до н.э.) подчеркивается, что важнейшей задачей, стоящей перед царем, является борьба с казнокрадством. В трактате перечисляются 40 способов хищения казенного имущества и делается малоутешительный вывод о том, что легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников. «Так же, как нельзя распознать, пьют ли воду плавающие в ней рыбы, нельзя определить, присваивают ли имущество чиновники, приставленные к делам». Основным средством борьбы с казнокрадством становится слежка. Доносчик получал долю имущества, конфискованного у лица, осужденного за должностное преступление.

Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционной деятельности в России было осуществлено в царствование Ивана III. Его внук Иван IV (Грозный) впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

При Петре I в России приобрели широкий размах и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Характерным является эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен сибирский губернатор Гагарин. Буквально через три года четвертовали за взяточничество обер-фискал Нестерова – того, кто изобличил Гагарина.

На протяжении всего царствования династии Романовых коррупция являлась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Например, елизаветинский канцлер Бестужев-Рюмин получал за службу Российской империи 7 тысяч рублей в год, а за услуги британской короне (в качестве «агента влияния») – 12 тысяч рублей.

В Российской империи коррупция была тесно переплетена с фаворитизмом. Известны многочисленные эпизоды коррупционной деятельности фаворита Петра I князя Александра Меншикова, за что последний не раз наказывался царем.

Из последних предреволюционных эпизодов, помимо Г. Распутина, имеет смысл упомянуть балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время первой мировой войны.

Смена государственного устройства и формы правления в октябре 1917 г. не устранила коррупцию как явление, более того – обострила необходимость борьбы с ней.

После того как 2 мая 1918 г. Московский революционный трибунал рассмотрел дело четырех сотрудников следственной комиссии, обвинявшихся во взятках и шантаже, и приговорил их к шести месяцам тюремного заключения, узнавший об этом Председатель СНК В. И. Ленин настоял на пересмотре дела. ВЦИК повторно вернулся к этому вопросу и приговорил троих из четырех к десяти годам лишения свободы.

В архивах хранятся записка Ленина Д.И. Курскому о необходимости немедленного внесения законопроекта о строжайших наказаниях за взяточничество и письмо Ленина в ЦК РКП (б) с предложением поставить в повестку дня вопрос об исключении из партии судей, вынесших слишком мягкие приговоры по делу о взяточниках.

Декретом СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. предусматривалась уголовная ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее 5 лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). В дальнейшем ответственность за взяточничество устанавливалась Уголовным кодексом РСФСР 1922 г., 1926 г., 1960 г. В этих законах регламентировалась ответственность за получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве и провокацию взятки.

История борьбы с коррупцией в Советском государстве характеризуется следующими чертами.

Во-первых, советская власть запрещала использовать слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Вместе с отрицанием понятия фактически отрицалось и явление. Борьба с ним сводилась только к уголовному преследованию наиболее «зарвавшихся» чиновников.

Во-вторых, советское «правосознание» всегда удивительно наивно и непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат – это аппарат нового типа». В качестве причин

коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся.

В-третьих, практически неприкосновенны были высшие советские и партийные чиновники.

В-четвертых, с коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: боровшиеся были не в состоянии изменить причины, порождающие коррупцию; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против политических конкурентов.

В-пятых, коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений в плановую экономику, организации теневого рынка. Именно поэтому она расширялась по мере ослабления тотального контроля.

Весь послевоенный период рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины (от ослабления централизованного контроля – до краха СССР и появления новой страны – России, которая на первых порах лишь номинально могла считаться государством). Коррупция централизованного государства постепенно сменилась множеством коррумпированных систем.

Среди *важнейших факторов*, определяющих рост коррупции в современной России, следует отметить:

- переход к новой экономической системе, не подкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой;
- отсутствие соответствующих культурных традиций;
- распад партийной системы контроля.

Коррупция выступает как сложное социальное явление, которое зародилось в глубокой древности и продолжает существовать в настоящее время практически во всех странах мира.

Коррупция (лат. *corruptio*) означает подкуп; подкупность и продажность общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц. Коррумтировать (лат. *corrumpere*) – подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами.

В научной, учебной и общественно-публицистической литературе существуют различные определения коррупции. Толковый словарь русского языка характеризует коррупцию как подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей.

В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией она определяется как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».

Междисциплинарная группа по коррупции Совета Европы дает более широкое определение. Коррупция представляется как взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента, или иного рода

отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других.

Множество различных точек зрения свидетельствует о сложности этого явления. Объектом коррупции могут являться практически все общественные и хозяйственные отношения.

Теоретически возникновение и существование коррупции становится возможным с момента появления у лица, находящегося на государственной службе или выполняющего властные полномочия, возможности распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т.п.

Коррупция начинается тогда, когда установленные законом и общественно одобряемые культурными и моральными нормами цели, исходя из которых государственный служащий должен принимать решения, подменяются его корыстными интересами, воплощенными в конкретных действиях (злоупотребление служебным положением в корыстных целях). Между этим явлением и коррупцией грань весьма размытая.

Очень редко должностное лицо, извлекая незаконную выгоду из своего служебного положения, действует изолированно, как, например, при сокрытом от других присвоении не принадлежащих ему средств («казнокрадство»). Чаще бывает по-другому. Вот некоторые примеры:

1. Руководитель, использовав свою власть для незаконного получения материальных благ, вынужден расплачиваться за это с «подельниками» незаконным продвижением по службе, премиями или другими способами.

2. Чиновник, обязанный по закону принять определенное решение по отношению к некоторому лицу (скажем, выдать лицензию), создает для этого искусственные незаконные преграды, тем самым понуждая его к даче взятки.

3. Принятие решения, нарушающего закон или неписанные общественные нормы, двумя сторонами, действующими по обоюдному согласию. В этом случае обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества, стараясь скрыть при этом свои действия.

4. Уже втянутого в преступную деятельность чиновника вынуждают под давлением или при помощи шантажа принять незаконное решение. Поддаваясь давлению, он фактически получает простую выгоду – его не разоблачают.

5. Покупка голосов избирателей во время выборов. В этом случае избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель получает деньги или иные блага, а кандидат надеется обрести властный ресурс.

6. Сотрудник негосударственной организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами; у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды.

Этим перечислением феномен коррупции не исчерпывается.

Принято различать верхушечную и низовую коррупцию. Верхушечная коррупция охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество. Низовая коррупция распространена на среднем и низшем уровнях, и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан.

В качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией выступает «вертикальная» коррупция, когда стороны в коррупционной сделке принадлежат к одной государственной организации, например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя. Появление такого вида коррупции свидетельствует о ее переходе из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

Расширяющееся политическое и экономическое сотрудничество превращает коррупцию в интернациональную проблему. Коррупция в международных организациях существует в силу общих тенденций: в них также распределяются ресурсы (например, материальная или финансовая помощь); их также распределяют чиновники, не являющиеся собственниками этих ресурсов. Подстегивает рост коррупции увод незаконных доходов за границу.

В интересах эффективной борьбы с коррупцией необходимо более четкое правовое определение этого явления.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» понятие **коррупция** определяет как:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица¹.

Коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни. Ее *негативные последствия* проявляются во всех сферах российского общества:

– Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие – государство теряет финансовые рычаги управления экономикой.

– Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказываются не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

¹ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», ст. 1.

- Медленно появляются эффективные частные собственники.
 - Неэффективно используются бюджетные средства, в частности – при распределении государственных заказов и кредитов.
 - Повышаются цены на товары и услуги за счет коррупционных «накладных расходов». В итоге – страдает потребитель.
 - Ухудшается инвестиционный климат и, следовательно, медленно решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.
 - Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (в фирмах, на предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы.
 - Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым – обостряется ситуация вокруг распределения бюджетных средств, снижается способность власти эффективно решать социальные проблемы.
 - Несправедливое перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения закрепляет резкое имущественное неравенство населения и бедность большей его части.
 - Дискредитация права, как основного инструмента регулирования общественных отношений, порождает в общественном сознании представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.
 - Корруптированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности, которая, сраживаясь с коррупптированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше.
 - Усиливающаяся социальная напряженность угрожает политической стабильности в стране.
 - Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок.
 - Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества.
 - Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.
 - Снижается политическая конкуренция. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает угроза разложения демократических институтов.
 - Увеличивается риск крушения демократии и победы диктатуры в стране на волне борьбы с коррупцией.
- Масштаб ущерба, наносимого коррупцией, поддается приблизительному денежному исчислению.
- Учеными Гарвардского университета подсчитано, что снижение коррупптированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура производит эффект, эквивалентный возрастанию сбора налогов на 20%.
- Коррупция увеличивает стоимость товаров и услуг на 5-15%. Использование этих средств для развития производства позволило бы увеличить количество рабочих мест на 10%.

Нанесенный от коррупционных решений ущерб более чем в сто раз превосходит суммарный размер взяток.

Потери от коррупции в сфере государственных заказов и закупок часто превышают 30 % всех бюджетных затрат по этим статьям, при этом взятки не выплачиваются наличными, а переводятся соответствующим лицам через подставные фирмы или принимают форму завышенных счетов за выполненную работу.

Криминальные структуры в отдельных отраслях промышленности – нефть, газ, редкие металлы – тратят до 50% получаемой прибыли на подкуп различных должностных лиц.

10% всего дохода в мелком и среднем бизнесе тратится на коррупционные сделки. Эти потери напрямую перекладываются на рядовых покупателей и клиентов мелкого бизнеса, поскольку потраченные на взятки деньги закладываются в цену товаров и услуг.

При самых оптимистических оценках суммарные потери от коррупции в нашей стране могут составлять от 10 до 20 миллиардов долларов в год.

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика – следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны, при этом – связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двухсторонняя.

С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению.

Отсюда следует, что, во-первых, коррупцию можно уменьшить и ограничить, если одновременно будут решаться проблемы, ее порождающие, и, во-вторых, решение этих проблем будет сопровождаться усилением противодействия коррупции по всем направлениям.

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся:

Трудности преодоления наследства тоталитарного периода.

Медленно происходит преодоление закрытости и неподконтрольности власти, которые, безусловно, способствовали процветанию коррупции. Кардинальные преобразования в России происходят при сохранении существенной части старого корпуса государственных служащих, остающихся носителями старых стереотипов, и появлении новых людей во власти, видевших богатые возможности извлечения личной выгоды из административных полномочий.

Экономический упадок и политическая нестабильность.

Низкий уровень жизни населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают их к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Политическая нестабильность формирует определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хотя и рискованную прибыль. В условиях экономического кризиса государство часто пытается усилить налоговый «пресс». Это расширяет зону теневой экономики, а стало быть, сферу коррупции.

Несовершенство законодательства.

Неразвитость законодательства проявляется не просто в плохом качестве законов из-за отставания законотворческой деятельности от экономической практики, а в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур.

Неэффективность институтов власти.

Бюрократические структуры власти хорошо приспособляются к выживанию в самых сложных условиях. Чем энергичнее преобразования, тем больше энергии и изобретательности тратит аппарат на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты и, следовательно, система управления отстают от этих изменений.

Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти.

Ухудшение социально-экономического положения граждан, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, способствуют отчуждению общества от власти, ее изоляции.

Неукорененность демократических политических традиций.

Несформированность политической культуры, неразвитость партийной системы, несовершенство выборного законодательства способствуют проникновению коррупции в политику.

К специфическим российским проблемам, порождающим коррупцию, относятся:

Слабость судебной системы.

Система тотального партийного надзора приучила людей искать защиты в партийных организациях, а не в судах. Обращаться в суд считалось почти неприличным.

Неразвитость правового сознания населения.

Пониженный правовой иммунитет, сформированный при советском режиме, приводит к отсутствию сопротивления низовой коррупции.

Привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно «интересов государства» и «общенародной собственности».

Защита прав и интересов граждан, в том числе – частных собственников, еще не стала центральной задачей. В итоге предприниматели, не находя защиты в сфере права, ищут ее в сфере свободной купли-продажи незаконных услуг чиновников.

Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику.

Попытки правового регулирования вязнут в старой бюрократической системе, продолжающей работать по своим собственным законам, установленным несколько столетий тому назад.

Нарушения в процессе приватизации государственной собственности.

Это – серьезный источник коррупции. В России это обстоятельство усугублялось масштабностью приватизации и слабостью контроля за ее ходом.

Слабая дисциплина исполнения бюджета при почти полном отсутствии реакции на результаты контрольных проверок Счетной палаты.

Нарушения в сфере предоставления эксклюзивных прав (льгот, в том числе – по экспорту и импорту, налогам, лицензированию и т.п.).

Ненормативная приватизация существенной части государственного банковского сектора.

Создание системы уполномоченных банков, которым передавались в управление бюджетные средства, в условиях высокой инфляции было для последних источником получения колоссальных прибылей.

Лоббизм в законодательных органах.

Этот вид деятельности труднее всего поддается контролю и уголовному преследованию, прежде всего из-за гипертрофированной депутатской неприкосновенности.

Сращивание правоохранных органов и экономической преступности.

Привлекательность низовой коррупции.

При минимальном риске для обеих сторон взятка «помогает» решать постоянно возникающие бытовые проблемы и, одновременно, служит «небольшой платой» за постоянную возможность мелких нарушений законов и инструкций.

На уровень коррупции в обществе серьезно влияет морально-психологическая атмосфера. Большинство чиновников рано или поздно сталкивается с обстоятельствами, в которых они впервые должны сделать моральный выбор: совершать или не совершать коррупционное действие. Среди наиболее распространенных мотивов его совершения:

- компенсация за ощущаемый чиновником ущерб, связанный с прохождением службы;
- ощущение нестабильности;
- низкая зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы;
- несправедливость при продвижении по службе;
- хамство или некомпетентность начальника.

Совершение первого коррупционного действия может облегчаться информационной средой, окружающей чиновника. Честный чиновник, каждый день слышащий и читающий одно и то же: «У нас берут все!», может начать воспринимать себя белой вороной, неудачником, которому даже взятки никто не предлагает. Такому остается только дожидаться «удачного случая».

Важная особенность социально-психологического климата в обществе, способствующая процветанию коррупции – двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно-неприемлемой. Это всячески поддерживается и обыденной моралью, и прессой, и политической практикой. С другой стороны, коррупция, особенно низовая, является принимаемой «по умолчанию» частью быта.

Таким образом, отсутствие реальной борьбы с условиями, порождающими коррупцию, приводит к ее распространению как по горизонтали, так и по вертикали, захвату новых сфер влияния, образованию коррупционных сетей и сообществ. Коррупция в таких условиях стремится

захватить не только экономику, но и политику. Под угрозу ставятся целостность страны и сохранение ее конституционного строя. Тем самым коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны.

§ 9.2. Нормативно-правовое обеспечение механизма противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления

Во исполнение положений Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., в России создана законодательная база противодействия коррупции, приняты соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции и активизирована деятельность правоохранительных органов по борьбе с ней.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» определяет **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 правонарушений¹.

Однако, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Правоохранительная система страны не справляется с задачей борьбы с коррупцией. Тому есть как минимум три причины:

Во-первых, одни меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции; борьба с коррупцией – не криминальная, а системная проблема.

¹ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», ст. 1.

Во-вторых, низко качество работы правоохранительных органов, которые сами разьедаются коррупцией, а профессиональный уровень работников в общей массе не соответствует сложности проблем.

В-третьих, правоохранительная система не может в одиночку справиться с этой задачей; ее должны решать сообща государство и общество.

Для оценки возможностей борьбы с коррупцией в России, необходимо проанализировать возможное участие в решении этой проблемы основных партнеров по этой борьбе: органов власти, предпринимательства, независимых средств массовой информации, общественных институтов и общества в целом.

Средства массовой информации давно и прочно стали основной ареной, на которой разворачиваются баталии вокруг коррупционных сюжетов. Однако неурегулированность юридических и экономических отношений между журналистами и их «хозяевами» способствует широкому распространению коррупционных отношений в этой сфере. В итоге – негосударственные СМИ рискуют превратиться из мощного отряда гражданского общества в инструмент борьбы между экономическими и бюрократическими кланами.

Часть *российского бизнеса*, обозначаемая часто как «малый и средний бизнес» и являющаяся по демократическим стандартам основой среднего класса, буквально повязана сплошной низовой коррупцией. Власть игнорирует «широкие слои» предпринимателей, которые могли бы стать существенной опорой в ее антикоррупционных усилиях.

Российское общество сильно разочаровано властью. Существенный вклад в это разочарование вносит устойчивый стереотип ее коррумпированности. В то же время в последние годы выросло число общественных организаций, которые в гораздо меньшей степени охвачены ржавчиной коррупции. Именно они могут стать серьезной опорой в реализации государственной программы борьбы с коррупцией.

Российские власти сами обеспокоены потерей поддержки в обществе. Необходимость продлить свое существование посредством выборов заставляет власти заботиться об усилении своей легитимности. Очевидно, что борьба с коррупцией – один из эффективных инструментов решения этой задачи.

В создавшейся ситуации становится необходимой разработка и реализация государственной антикоррупционной политики на основе консолидации большей части политических сил и при тесном взаимодействии с институтами гражданского общества.

Принятая в 2010 году «Национальная стратегия противодействия коррупции» представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство Российской Федерации, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемую федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти

субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами¹.

Поскольку ограничение коррупции неотделимо от коренного реформирования всей государственной машины, реализация этой программы требует серьезного политического обеспечения и специфических политических условий. Она должна базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений, на ясных и продуктивных принципах.

Многим странам, достаточно чистым в отношении коррупции, – они входят в первую десятку или двадцатку стран по рейтингу коррупционности, – удалось создать эффективный механизм борьбы с коррупцией. К таким странам относятся (по увеличению рейтинга): Дания, Финляндия, Швеция, Новая Зеландия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Австралия, Сингапур, Люксембург, Швейцария, Ирландия, Германия, Великобритания, Израиль, США, Австрия.

Усилия по ограничению коррупции в этих странах, как правило, институционализированы и впечатляют своим масштабом.

Система борьбы с коррупцией, например, в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры:

- Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий – наказаний за коррупционные действия. Ежегодно министр внутренних дел этой страны представляет доклад парламенту об обнаруженных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в коррупции.

- Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях, и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

- Создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию. Эта система указывает также правила поведения по исправлению допущенных нарушений.

- Основной мерой наказания за коррупционное действие является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба, например пенсионного и социального обслуживания. Шкала наказаний включает в себя также штрафы и временное отстранение от исполнения обязанностей.

- Во всех значимых организациях, в частности в министерствах, имеются службы внутренней безопасности, обязанностью которых является регистрация и выявление ошибок чиновников, их намеренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений. Государственные организации стремятся поощрять позитивные действия должностных лиц. Система поощрений направлена на то, чтобы чиновнику

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы».

было выгодно и в материальном, и в моральном планах вести себя честно и эффективно.

- Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

- Все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке становятся доступными для общественности.

- Каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его как с положительной, так и с отрицательной стороны.

- Создана специальная система обучения чиновников, разъясняющая, в частности, политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней.

- Создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции.

- Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, и эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции.

- Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации, которые обнародуют случаи коррупции и часто проводят свои независимые расследования.

Организуя борьбу с коррупцией, необходимо исходить из *следующих предпосылок*.

1. Абсолютная победа над коррупцией невозможна. Более того, в нормальном состоянии власти и общества случаи коррупции являются технологически полезными сигналами о неполадках в методах работы власти.

2. Не существует стран, обреченных на масштабную и хроническую коррупцию.

3. Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием любой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции.

4. Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, в условиях, когда коррупция достигла больших масштабов и высоких уровней власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная борьба с ее проявлениями.

5. Борьба с коррупцией достигает успеха, если она охватывает все сферы, ведется комплексно и постоянно, если на это направлены все силы и властей, и общества.

6. Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества.

7. Потери, которые несут от коррупции государство и общество, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию

антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения.

Анализ этих предпосылок позволяет выделить *следующие задачи антикоррупционной политики*:

- организация борьбы с коррупцией на всех ее уровнях;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции;
- уменьшение выгод для обеих сторон, участвующих в коррупционной сделке, от заключения последней;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный ими вред;
- влияние на мотивы коррупционного поведения;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих *основных принципах*¹:

- 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 лицами.

Профилактика коррупции должна осуществляться путем применения следующих основных мер²:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;
- установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень,

¹ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», ст. 3.

² См.: Там же, ст. 6.

установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

– внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

– развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются¹:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

6) унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также

¹ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», ст. 7.

устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;

7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней не сводится только к реализации узкой антикоррупционной программы. Она должна пронизывать все программы обновления и включать в себя:

В экономике и сфере финансов:

- переход к реальным и реализуемым бюджетам;
- обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров;
- установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров;
- совершенствование налогового законодательства;
- уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности.

В социальной сфере:

- коммерциализация части социальных (в том числе – коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции;
- расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота;
- делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов).

В сфере деятельности судебной системы:

- гарантирование достойного обеспечения судей и всей судебной системы;
- усовершенствование системы подготовки и отбора кадров;
- укрепление арбитражных судов, введение в их работу большой процедурной и информационной надежности;
- развитие административной юстиции.

В сфере деятельности органов местного самоуправления:

- укрепление зависимости системы предоставления основных услуг населению от самого населения через его влияние на формирование эффективного местного самоуправления.

В сфере деятельности независимых контрольных структур:

- усиление процедурной регламентации при осуществлении контрольных функций Федеральным Собранием;
- ужесточение механизмов применения санкций по материалам заключений Счетной палаты.

В сфере деятельности органов исполнительной власти:

- получение населением информации о планах, решениях и действиях властей;
- четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг;
- введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом;
- введение открытых конкурсов на государственные заказы и закупки;

- уменьшение монополии и создание конкуренции в сфере оказания государственных услуг;

- избавление от внебюджетных фондов, осуществляющих выплаты чиновникам;

- совершенствование конституционной системы сдержек и противовесов.

В сфере государственной службы:

- существенное увеличение денежного содержания государственных служащих с одновременным избавлением от устаревшей системы ведомственных льгот, связанных с бытом чиновников;

- отладка механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и «политических назначенцев»;

- принятие Этического кодекса государственного служащего, формирование на государственной службе моральную обстановку, в которой уменьшается вероятность коррупционных действий;

- усиление роли законов в действиях чиновников;

- повышение престижа государственной службы.

В сфере институтов гражданского общества:

- широкое привлечение в борьбу с коррупцией институтов гражданского общества;

- воспитание правового и гражданского сознания и формирование навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе – навыков антикоррупционного поведения.

В правоохранительной деятельности:

- повышение заработной платы сотрудников правоохранительных органов;

- повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение современных информационных технологий;

- кадровое обновление правоохранительных органов, пополнение их рядов за счет увольняемых в запас военнослужащих;

- создание межведомственного научного и учебного центра в целях анализа и обобщения опыта работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и переподготовки кадров, занятых решением этой проблемы;

- разработка и выпуск новой специальной и учебной литературы по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов;

- организация стажировок российских специалистов в странах, в которых были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией.

Ошибки, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных сферах государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной социальной государственной политики, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими сохранению и распространению коррупции.

Российское государство крайне заинтересовано в резком ограничении экономической и социально-политической основы этого общественно опасного явления, выработке комплексной системы мер для эффективной защиты личности, общества и государства.

Вместе с тем, нужно быть готовым к тому, что на первых стадиях реализации антикоррупционной программы резко возрастут показатели, характеризующие уровень коррупции в стране. Ее реализация может встретить сопротивление на разных уровнях административной системы.

Совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с коррупцией должно стать одним из основных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова история зарождения коррупции?
2. Перечислите факторы, определяющие рост коррупции в современных условиях?
3. Дайте определение понятия «коррупция»?
4. Каковы общие проблемы, порождающие коррупцию?
5. Что такое – «противодействие коррупции»?
6. Кто относится к основным субъектам борьбы с коррупцией?
7. Перечислите основные препятствия, тормозящие реализацию системы антикоррупционных мероприятий?
8. Каковы особенности организации антикоррупционной деятельности в зарубежных странах?
9. Перечислите основные предпосылки борьбы с коррупцией?
10. Каковы задачи антикоррупционной политики?
11. Каковы основные принципы противодействия коррупции в Российской Федерации?
12. Перечислите основные меры профилактики коррупции?
13. Каковы основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции?

Литература

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности».
3. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции».
4. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», п. 38.

5. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы».

6. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

7. Алексеев И.Н. Коррупция в сфере налогообложения // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований. Сборник статей под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов. 2005.

8. Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. – М., 2002.

9. Дамм И.А. Коррупция и ее формы в избирательном процессе // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток. - 2005.

10. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. – Санкт-Петербург, Альфа, 1997.

11. Номоконов В.А. Особенности политики борьбы с организованной преступностью и коррупцией в России // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ними. М., 2005. С. 25-35.

Глава 10.

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ КАК УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Перемены в политическом режиме и в идеологии 1985 – 1991 гг. положили начало коренной трансформации политики обеспечения национальной безопасности России. Суть этой трансформации – ориентированность на национальные интересы, на защитно-оборонительную военную стратегию, на приоритетность безопасности личности и общества.

И действовавшая до мая 2009 г. Концепция национальной безопасности 1997 г. (в редакции Указа Президента РФ от 10.01.2000) ¹ и современная Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года – *чужды имперскому мышлению и великодержавной практике.*

Политика обеспечения национальной безопасности новой России имеет все шансы сохраниться как политика великого государства европейского и мирового масштаба, но ориентированная на решение *сугубо национальных задач.* Новые подходы к национальной и международной безопасности повлияли на структурные и функциональные компоненты системы обеспечения национальной безопасности реформирующейся России.

Утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее – «Стратегия») является важнейшим политико-правовым документом, определяющим систему стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и показатели *устойчивого развития государства* на долгосрочную перспективу ². Стратегия де-факто и де-юре пришла на смену Концепции национальной безопасности 1997 г. (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000).

«Стратегия» является результатом комплексного исследования, в целом отражающим сложившиеся к началу XXI века геополитические и внутригосударственные реалии, включая угрозы, источники опасности, способы и направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии с Законом РФ «О безопасности» (ст. 1) последняя рассматривается как *состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.* В Концепции национальной безопасности она определялась как безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Определение национальной

¹ СЗ РФ. 2000. – № 2. – Ст. 170.

² Российская газета. – 2009. – 19 мая.

безопасности, содержащееся в «Стратегии» (п. 6) существенно более содержательно и конкретно. Оно помогает расставить логические акценты в соответствии с приоритетами, провозглашёнными в Конституции РФ: **«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».**

Важное место в «Стратегии» уделено вопросам обеспечения общественной безопасности, содержание которой охватило и проблемы защиты населения от преступлений и иных правонарушений. Системный анализ определяемых «Стратегией» стратегических приоритетов национальной безопасности (п.п. 21-24) позволяет утверждать в качестве основных приоритетов **национальную оборону, государственную и общественную безопасность.** Это даёт реальную возможность в качестве иных приоритетов называть приоритеты нашего устойчивого развития: **повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности** и др. Такой подход соответствует положениям ст. 2 Конституции РФ, определившей **человека, его права и свободы в качестве высшей ценности.**

Выделение безопасности личности (человека) в качестве самостоятельного объекта защиты от внешних и внутренних угроз инструментами правового регулирования и иными средствами, в наибольшей степени отвечает общим интересам защиты личности, общества, государства. Это позволит более эффективно подойти к разработке соответствующей структуры и системы нормативных правовых актов и принятии иных мер, направленных на юридическое и иное обеспечение защиты жизненно важных интересов человека от враждебных проявлений, в том числе, от разнообразных форм экстремизма, расовой и национальной ненависти, агрессивных форм проявления религиозного радикализма.

Безопасность личности (человека), безусловно, включает в себя такую важнейшую проблему, как защита **духовной сферы** человека. Отдельные вопросы, относящиеся к обеспечению защиты духовно-нравственной сферы, содержатся в подразделе 7: «Культура» раздела IV «Обеспечение национальной безопасности» Стратегии. В качестве главных угроз национальной безопасности названы засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры (п. 80 «Стратегии»).

Также «Негативное воздействие на состояние национальной безопасности в сфере культуры усиливают *попытки пересмотра взглядов на историю России, ее роль и место в мировой истории, пропаганда образа жизни, в основе которого – вседозволенность и насилие, расовая, национальная и религиозная нетерпимость*» (п. 81).

Отечественные и зарубежные специалисты сходятся во мнении, что в настоящее время большинство стран, включая Россию, проходит стадию поиска мер, находимых для перехода к т.н. *«устойчивому развитию»*, т.е. мы

находимся на переходном этапе, в рамках которого ученые выделяют необходимость первостепенного решения некоторых задач. Они существуют наряду с сохранением естественных экосистем, стабилизации численности населения, рационализации потребления, ещё и некоторых других, не менее важных. Эти задачи связаны с проблемами максимально возможного «смягчения» действия деструктивных факторов (например, обуздания высокого уровня преступности, иных правонарушений, прочих явлений девиантного круга). Понимание основ устойчивого развития предполагает и обязательный учет действия социоразрушающих структур и механизмов цивилизации. Такая постановка вопроса в наибольшей степени отвечает интересам защиты как природной основы существования социума так и самого человечества от деградации и самоуничтожения.

Выделение безопасности личности (человека) в качестве самостоятельного объекта защиты от внешних и внутренних угроз инструментами правового регулирования и иными средствами, в наибольшей степени отвечает общим интересам защиты личности, общества, государства. Это позволит более эффективно подойти к разработке соответствующей структуры и системы нормативных правовых актов и принятии иных мер, направленных на юридическое и иное обеспечение защиты жизненно важных интересов человека.

Вопросы предупреждения преступности и иных правонарушений (прочих девиантных явлений) содержатся в основном в разделе 2 «Государственная и общественная безопасность» раздела IV «Обеспечение национальной безопасности» Стратегии.

В качестве источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности (п. 37 «Стратегии») указаны в том числе: разведывательная деятельность иностранных государств, многообразные формы *террористической деятельности; экстремизм; ... сохраняющийся рост преступных посягательств против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанной с коррупцией.*

К главным и иным направлениям государственной политики в этой области отнесены (п.п. 38, 39 «Стратегии»): усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности и иных правонарушений и некоторые другие.

Таким образом, вопросы национальной безопасности нашего государства неотъемлемым образом включают в себя проблемы разнообразных проявлений **экстремизма**, в том числе **в сфере духовных отношений**. Задача настоящего раздела пособия – разобраться в проблеме его проявлений на **религиозно-конфессиональной и национально-этнической почве, а так же духовной сфере в целом**.

§ 10.1. Экстремизм как фактор, обуславливающий чрезвычайные ситуации социально-политического характера.

Классификация форм экстремизма

Проблематику такого социального явления, как экстремизм ранее изучали, в основном, ученые в области политологии, социологии, конфликтологии и только в конце XX века на нее обратили внимание правоведы.

Экстремизм – сегодня одно из наиболее опасных явлений социальной жизни, дестабилизирующих политическую систему и угрожающих жизнедеятельности граждан.

Слово «экстремизм» (от лат. *extremus*, от фр. *extremisme*) означает «крайний». В словарях и справочниках можно встретить определение экстремизма – как приверженность к крайним взглядам, мерам или крайнее проявление чего-либо: действий, высказываний, взглядов и т. п.¹ В сентябре 2003 года на заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) экстремизм был определен как «форма политической деятельности, которая прямо или косвенно отвергает принципы парламентской демократии и основанной на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультра-национализма»².

Несмотря на то, что термин «экстремизм» был введен в наш обиход сравнительно недавно, корни данного явления лежат еще в первобытнообщинном строе, на заре зарождения человеческого социума. Согласно результатам исследований, проведенных западноевропейскими и американскими учеными конфликтологами, в основе экстремизма лежат острые противоречия между социальными общностями людей, разделяемых на «своих» и «чужих». При этом «свои» охраняют заселённую территорию, запасы еды, орудия производства, членов своего рода, а так же культуру, традиции и т.д. от посягательства чужаков, которые рассматриваются, прежде всего, как враги. Т.е. на первом плане в этом конфликте выступали территориальный и родственный факторы.

В ходе эволюции родовые общины объединялись в более широкие общности. Образовывались совместные поселения, города, государства. Однако факторы необходимости противостояния между «нашими» и «чужими» оставались неизменными.

По мере развития человечества появилось разделение труда, а с ним и расслоение общества в городах и государствах на социальные группы по социальному статусу, сфере деятельности (т.е. по профессиональному признаку) и по материальному достатку (экономический признак). Расслоение по этим признакам впоследствии приобрело политическую окраску. Завоевание

¹ Политический словарь. – <http://mirslovarei.com>

² Резолюция ПАСЕ №1344 (2003) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» www.coe.int

и порабощение «чужих», внесло в этот процесс еще этнический, а так же конфессиональный (религиозный) признаки.

В результате понятие «наших» и «чужих» стало приобретать многогранный смысл и свою специфику внутри каждой группы. Иными словами можно сказать, что общество разделилось на социальные (т.е. общественные, от лат. *socium* – «общее»¹) группы, объединенные по какому-либо одному или нескольким признакам. Возникновение конфликтов между этими группами и их разрешение с помощью насилия, по своей сути и были первыми проявлениями экстремизма.

Из курса политологии и социологии мы знаем, что обострение отношений или конфликтов между социальными группами характерно для периодов экономических кризисных явлений, когда происходят сбои в механизме распределения доходов между населением, возникает большой разрыв между социальными слоями и общество начинает делиться на бедных и богатых. Желание скорейшего разрешения данного конфликта побуждает народные массы найти виновного – «чужого», которым может оказаться чужестранец, иноверец, человек с более высоким доходом или занимающий другое социальное положение. С целью обоснования легитимности своих враждебных действий против «чужого», подыскивается подходящая идеология, которая может выражаться в преследовании партийных, религиозных, национальных, расовых и других интересов. Из этого следует, что *процессы обострения конфликтных отношений между социальными группами носят закономерный характер и вполне предсказуемы.*

В настоящее время специалисты, как правило, разделяют экстремизм на следующие основные группы: **политический, религиозный, этнический (межрасовый, межнациональный), социальный.**

Известны более обширные группы разновидностей экстремизма, которые либо дополняют выделенные, либо имплицитно присутствуют в них. Наибольшее распространение получили первые три вида экстремизма, хотя, на практике они все *взаимосвязаны* и, как правило, в чистом виде не существуют.

Впервые термин «экстремизм» употребил в начале XX века французский юрист М. Лерой, который экстремистами считал сторонников политических партий, слепо, до фанатизма, верящих в свои политические идеалы. Т.е. экстремизм в то время, прежде всего, связывали с политической деятельностью. События, порожденные кризисом в политической и экономической сферах того времени, всем широко известны: Первая Мировая война, так называемая Великая Социалистическая революция в России.

С середины XX века термин «политический экстремизм» прочно вошел в обиход сначала американских, а затем и западноевропейских социологов и правоведов, зачастую вытесняя распространенное прежде понятие

¹ Социологический словарь. – <http://mirslouvrei.com>

«радикализм»¹ (от лат. *radicalis* – «коренной» – практическая и идеологическая ориентация политики, целью которой выступает принципиальное изменение общества и политической структуры средствами решительных, кардинальных действий²).

В настоящее время экстремизм все чаще заявляет о себе. Его преступные проявления нарушают наиболее важные права человека: на жизнь, свободу, безопасность. Экстремизм становится одной из главных проблем современности. Особые опасения вызывает то, что даже отдельная личность в эпоху высоких военных технологий способна направить накопленный арсенал достижений современной науки для реализации собственных эгоистических антигуманных целей. Актуальность вопроса о природе этого опасного феномена вызывает обострение интереса исследователей к его разнообразным проявлениям.

Безусловным видится определение экстремизма как крайней формы *интолерантности* (нетерпимости), которая проявляется в соединении с агрессией и насилием выражающими предельную непримиримость к чему-либо «другому».

В данном разделе раскрываются источники этих деструктивных форм мировоззрения и поведения. В этих целях в разделе рассматривается содержание понятия «экстремизм», раскрываются психологические и идейные источники экстремизма, даётся классификация его различных проявлений.

Итак, под экстремизмом следует понимать идеологию и соответствующие ей действия, которые пропагандируют и позволяют осуществлять крайние, нередко насильственные методы отстаивания своих мировоззренческих позиций и материальных интересов, допускающих непримиримость и открытую агрессию в отношении инакомыслия и инакомыслящих.

В Государственную думу Российской Федерации в июне 2006 года было внесено предложение, которое существенно расширило имеющийся перечень деяний, рассматриваемых как экстремистские. Таковыми, с учётом внесённых поправок, принято считать:

- 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;

¹ С. Г. Алленов. Угроза правого экстремизма и опыт ее подавления в Федеративной республике Германия (1990-е гг.): научный доклад. – Воронежский государственный университет, 2008. – С. 4.

² Политический словарь. – <http://mirslovari.com>

- 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.

Экстремистские проявления в политике, как правило, сводятся к пропаганде действий и собственно действиям по подрыву стабильности легитимно функционирующих общественных структур и политических институтов. Это осуществляется при помощи публичных и скрытых призывов к насилию, социальной демагогии, отдельных террористических актов и даже настоящей партизанской войны. Экстремистам, как правило, присуще крайнее нежелание идти на компромиссы, нивелирование позиций оппонентов и отрицание возможности диалога и достижения консенсуса с ними по проблемным вопросам.

Теоретико-идеологическим основанием экстремизма выступают концептуальный *радикализм*, *религиозный фундаментализм*, *национализм*. От своих последователей экстремистские лидеры нередко требуют беспрекословного выполнения любого приказа, абсолютного повиновения в осуществлении поставленных ими целей. Такие формы взаимодействия становятся возможными благодаря использованию имманентных особенностей коллективной психологии, массированным манипуляциям общественным сознанием, в том числе, апелляции к подсознательным инстинктам толпы,

воздействию на низменные чувства, спекуляциям на предрассудках людей, их фанатическом отношении к своей религиозной (или иной) вере.

Термины «*экстремизм*» и «*радикализм*», нередко употребляются как синонимы. Экстремизм – по аналогии с радикализмом – принято подразделять на «левый», «правый», «религиозный», «националистический» и т. д.

К разновидностям экстремизма можно отнести следующие его формы проявления:

1) Политический экстремизм – представляет собой крайние формы неприятия действующей политической системы общества, легитимной организации формы управления государством, пропаганду насильственных, агрессивных способов установления отстаиваемой формы власти, т.е. основанных на страхе и подчинении силе вплоть до политического террора; непримиримость к позиции оппонентов, иным политическим партиям и т.д.

2) Националистический экстремизм – крайняя нетерпимость (радикальная интолерантность) идей и действий в отношении представителей иной национальности, народности, этнической группы; стремление к политическому или физическому устранению некоренного, или иного, враждебно воспринимаемого населения; агрессия, в крайних формах – терроризм в отношении людей иной этнической группы.

3) Духовный экстремизм – особая форма мировоззренческого изоляционизма, ориентированного на радикальное отрицание опыта и достижений иной (иных) культуры, агрессивное навязывание в качестве официальной идеологии жёстких социальных, религиозных, этнических и других культурных стандартов.

4) Религиозный экстремизм – крайняя форма неприятия идей другой (других) религиозной конфессии, агрессивное отношение и поведение к иноверцам, пропаганда незыблемости, «истинности» одного вероучения; стремление к устранению и искоренению представителей иной веры, включая их физическое истребление (что может опираться на теологическое обоснование и оправдание).

5) Подростково-молодежный экстремизм – характерное мировоззрение, или взгляды продуцирующие поведение молодых людей (в т.ч. гормонально обусловленное), основанное на культе физической силы, агрессии в отношении окружающих, вплоть до насилия и даже убийства. Предполагает непримиримость к инакомыслящим, в особенности к представителям определенных молодежных движений, а также стремление к созданию тоталитарного сообщества, которое основано на жёсткой форме иерархии и внутригруппового соподчинения.

6) Экологический экстремизм – радикальные взгляды, обуславливающие агрессивную позицию в отношении организаций и предприятий, которые способствуют ухудшению экологической ситуации. Проявляется в хулиганских выходках и организованных диверсиях (в т. ч. вооружённых) против предполагаемых виновников экологических преступлений, пикетированиях и демонстрациях с лозунгами о защите среды обитания: социальной, природной, животного мира. Для того, чтобы обратить

внимание общественности на наиболее актуальные и болезненные экологические проблемы, экологические экстремисты могут использовать даже террористические средства борьбы.

7) Экономический экстремизм – как форма выражения крайних взглядов, направлен на ликвидацию многообразия и установление какой-либо одной формы собственности, единых методов ведения хозяйства, полный отказ от принципов государственного регулирования экономической сферы, резкое сокращение социальных расходов, наступление на социальные завоевания трудящихся, устранение конкуренции в предпринимательской деятельности и др.

8) Антиглобалистский экстремизм – представляет собой радикальные взгляды и соответствующее им агрессивное поведение его представителей в отношении организаций, влияющих на «сверхобъединения» в экономическом, политическом, ином культурном пространстве. Предполагает непримиримое отношение к созданию единого мирового рынка, общей валюты, иных экономических, политических и культурных монополий. Сторонники этой формы экстремизма проявляют склонность к организации массовых беспорядков, применению прямого насилия для борьбы с транснациональными компаниями, международными экономическими и политическими институтами глобального характера, организует протесты против засилья массовой (в основном – американской) культуры.

9) Моральный экстремизм – крайняя нетерпимость к нравственным нормам определенного типа и соответствующим правилам поведения, допущение насилия для утверждения пропагандируемого набора моральных требований, добродетелей, заповедей. Примерами могут выступать агрессивная критика распушенности, сквернословия, ношения эпатажной одежды, несоблюдения религиозных и светских «кодексов чести» и предложение радикальных методов борьбы с этими явлениями и др. Наравне с этим – столь же агрессивно-назидательное, последовательное продвижение идей обязательной и неоспариваемой терпимости к разнообразным негативным («нетрадиционным») явлениям.

Мировоззренческие установки и общая идеология крайней непримиримости к инакомыслию и инакомыслящим – причина и источник экстремизма – нередко кроется в интеллектуальной и нравственной *ограниченности индивида* (или их группы), который отстаивает подобные взгляды. Интеллектуальная ограниченность рождает ощущение того, что только «Я» и «мое» сообщество являются обладателями абсолютной истины, которая видится закрытой и окончательной («Есть два мнения: мое и неправильное» – вот типичный девиз интеллектуально слабо развитого человека). Чем выше индивидуум поднимается в процессе своего познавательного, духовного роста, тем более явно он осознает неисчерпаемость мира и форм знаний о нем, тем терпимей он относится к «истинам» и теориям оппозиционных сообществ. Высокоразвитый интеллектуально человек склонен к рефлексии, самокритике, анализу «плюсов» и «минусов» объекта внимания.

Безапелляционные заявления, нетерпимость к критике, нежелание выслушать и неспособность понять оппонента – признаки ограниченного человека, привыкшего подчиняться не разуму, а силе, природным инстинктам выживания. С этих позиций, все «иное» расценивается как угроза своему существованию, доминированию и требует устранения по принципу естественного отбора. Моральная ограниченность способствует утверждению в человеке личной гордыни («спеси») и самооправдания за любые собственные действия. Низкоразвитый нравственно человек, как правило, всегда доволен собой и видит недостатки исключительно в других (другом). Он привык винить окружающих за свои неудачи, а недостаток творческих и интеллектуальных способностей компенсирует грубостью, агрессивными выпадами, угрозами, применением насилия.

Страх перед непохожим на себя, психологический барьер «свой-чужой», зачастую выступает наиболее важной причиной интолерантного, агрессивного, и, как следствие, затем – экстремистского отношения к другим и другому. Если человек привык некритично относиться к своим взглядам и поступкам, привык считать себя несравнимо выше других, то в этом случае также может состояться постепенное формирование установки на агрессию по отношению к иному, непривычному.

Существуют как минимум две характерные особенности психики человека, которые могут служить своеобразной основой для появления и закрепления названных поведенческих установок. Причина одной из них – в том, что привлекательнее и безопаснее тех, кто от нас чем-то отличается, нам, как правило, представляются люди, более похожие на нас самих. Принадлежность к какой-либо социальной группе придает человеку чувство убеждённости и в его собственной необходимости членам этой группы, а, значит, и его собственной социальной значимости. Люди могут объединяться, в принципе, вокруг любой, даже самой абсурдной идеи, особенно если эта идея их «захватывает». «Другие», «не такие» в этом случае также бывают нужны, но, как правило, всего лишь затем, чтобы сильнее почувствовать причастность к «своим», и «своему».

Другая характерная особенность психики связана с тем, что некоторым людям, свойственно перекладывать ответственность за свою жизнь на кого-либо другого. Осознанно или бессознательно они это делают – зачастую и к сожалению это бывает уже не так важно, в связи с неизбежной негативностью результата («во всем виноваты «враги народа», евреи (не евреи), негры (белые), богатые (нищие) и т.д.). На психологическом уровне это может срабатывать как индивидуальная или групповая форма самосохранения, иллюзорной защиты и объяснения своих собственных (или групповых) поражений, социальных проблем, жизненных неудач. В случаях дополнения этого состояния определённой социально-психологической неустойчивостью, проявления *нетерпимости, агрессии, ксенофобии* (боязни, ненависти по отношению к чужим и чужому) вплоть до *экстремизма* могут существенно усилиться.

В соответствие с позицией целого ряда социальных психологов, достаточная устойчивость социально-психологического порядка предполагает

одновременную устойчивость к восприятию многообразия мира, его общекультурным, этническим, социальным и мировоззренческим различиям. Она проявляется в системе социальных установок и ценностных ориентаций. В идеале, социально-психологическая устойчивость должна сформироваться как *нравственный императив зрелой личности*, опираясь на её способность сохранять нервно-психическое равновесие в самых разных жизненных ситуациях.

В контексте межличностных отношений психическая неуравновешенность, напротив, может проявиться и как повышенная агрессивность по отношению к окружающим, и как повышенная сензитивность (чувствительность), позволяющая улавливать более тонкие нюансы и полутона взаимодействия. Авторитарность, которую также соотносят с интолерантностью, напротив, обычно определяется как «психическая тугоподвижность», консерватизм, что связано с определенным типом психологической устойчивости человека¹.

Вместе с тем, немалое количество специалистов, считают, что цивилизация прогрессирует как раз благодаря фактору соревнования, борьбы, и даже открытого конфликта противодействующих сообществ. Это, согласно их точке зрения, объясняет и оправдывает наличие нетерпимого поведения, как «естественно необходимого». Теория непримиримых социальных противоречий (антагонизмов), как известно, наиболее концептуально разработана классиками марксизма. Традиции теории классовой борьбы в отечественной научной литературы во многом продолжили исследователи относительно новой для нас области знания – конфликтологии. Согласно позиции А. Асмолова, дискурс конфликта, как это ни грустно, является главным конструктом сознания XX века². Но поскольку в советское время фактор социального конфликта в социалистическом обществе присутствовал «неявно», а то и замалчивался, то в последующий период в социальной науке проблемы так называемой конкурентной борьбы, агрессии, различных форм девиантности, напротив – были признаны чрезвычайно актуальными.

Негативные стереотипы – как подтверждают психологи – и *быстрее усваиваются* и гораздо *труднее поддаются изменениям*. На психологическом уровне, таким образом, агрессия, нетерпимость – выступают более простыми и доступными для понимания проявлениями, чем миролюбивые отношение, толерантность. Английский философ П. Николсон считает, что всякое толерантное отношение с необходимостью включает примирение с некоторым отклонением. Причем субъект должен морально не соглашаться со значимым для него отклонением. Если удаётся примириться с отклонением, то необходимо, с одной стороны, с чем-то расстаться (например, с желанием

¹ Солдатова Г. Практическая психология толерантности [http:// www.tolz.ru/library/?de=0&id=425](http://www.tolz.ru/library/?de=0&id=425)<http://www.tolz.ru/library/>

² Асмолов А.Г. Толерантность как культура XXI века // Толерантность: объединяем усилия. – М.: Летний Сад, 2002.

оскорбить, подавить или вытеснить кого-то) и в то же время, с другой – сохранить приверженность своим собственным убеждениям.

Эта борьба между приверженностью собственным взглядам и признанием позиции и убеждений других определяет толерантность как *внутренне напряженную категорию, более сложную для понимания по сравнению с интолерантностью*. Этот механизм также показывает, что стремление сменить парадигму конфликта на парадигму толерантности ни в коей мере не означает призыва к благодушию и лицемерному компромиссу.

Как считает социальный психолог Г. Солдатова, весьма ярким проявлением интолерантности является *ксенофобия*, как психологическая основа страха перед чужой культурой: «Ксенофобия – неприязнь, враждебность и страх по отношению к другим, непохожим на тебя, отдельным людям и целым группам. Её психологическая функция – защита от других, ее цель – *изоляция*, либо полная, либо частичная.

Ксенофобия – центральный психологический механизм формирования интолерантных установок и предрассудков. Это важная психологическая причина конфликтов и войн, так как она всегда порождает жёсткую ответную реакцию. Ксенофобия также удобное орудие манипуляции, которым успешно пользуются националистические движения. В кризисных ситуациях в обществе она приобретает массовый характер и самые различные формы, например, так называемых «этнофобий» (антисемитизм, кавказофобия, русофобия, цыганофобия и др.), религиозных фобий или фобий по отношению к различным социальным группам (например, мигрантофобия)¹.

Как полагают современные социальные психологи, сегодня такая форма отношений «с другими», к счастью, в значительной степени утратила свою *этнологическую* и *социобиологическую* основу, что внушает некоторый оптимизм. Современному человечеству огромными усилиями далась констатация несомненного факта, что все человеческие расы и народы представлены сознательными существами одного вида.

Помимо сугубо психологических оснований экстремизм обусловлен, также, и определёнными социально-политическими причинами. Авторитаризм, волюнтаризм, тоталитаризм – все эти явления безусловно и непосредственно порождают проблему интолерантности и ксенофобии. Философским исследованием круга проблем, напрямую порождаемых этими явлениями скрупулёзно занимались, например, теоретики Франкфуртской школы. В результате теперь мы можем констатировать, что теория толерантности как личностного начала была основательно раскрыта уже в концепции «авторитарной личности» Т. Адорно², а также связанных с ней теории Э. Фромма, исследовании предрассудков М. Хоркхаймером, подходе М. Рокича к догматизму, концепции «одномерного человека» Г. Маркузе.

¹ Солдатова Г. Практическая психология толерантности <http://www.tolz.ru/library/?de=0&id=425><http://www.tolz.ru/library/>

² Адорно Т. Исследования авторитарной личности. – М., 2001.

В работах данного направления, в частности, была показана связь авторитарности с «интолерантностью к неопределенности», которая может служить важным индикатором нетерпимости на личностном уровне. Также представляет высокий интерес и разработанный в этой традиции богатый арсенал диагностики «авторитарного потенциала» – шкала русофобии, антисемитизма, шкала национализма, этноцентризма, шкала фашизма и др., – который часто применяется для «диагностики» толерантности.

Анализ этих исследований позволяет сделать вывод о том, что формирование миролюбия и толерантного сознания возможно *только* в условиях **свободы выбора, демократии, гарантии прав человека**, реальной социальной защищенности. В противном же случае толерантность всегда будет «односторонней». Это будет равнодушие сильного по отношению к слабому, и приспособленчество слабого к сильному, основанное на страхе и угрозе насилия в тех или иных его формах.

Следует отметить, что важнейшим инструментом, существенным образом обеспечивающим гарантии мирного сосуществование между гражданами выступает также их *правовая защищенность*. Именно право, во взаимодействии с моралью, общественной нравственностью в состоянии выступать первичной платформой формирования тех принципов, которые вначале неосознанно (стихийно), потом под угрозой наказания, и, наконец, сознательно проявляются в человеке как его собственная конкретная нравственная позиция.

Таким образом, мы можем подойти к предварительному выводу о том, что причины разрастания роста экстремизма как крайне опасного явления в современном обществе, в том числе российском, и пессимизм в прогнозах на перспективы этого процесса, в значительной степени связаны с целым рядом наличных факторов. Они в значительной степени обусловлены постоянным **снижением уровня морального сознания самой уязвимой части общества, и одновременно, его будущего – молодежи**. Это связано с *ухудшением* экономических перспектив нового поколения, качества образования, *снижением* политической и правовой свободы (при декларировании успешности действий по всем названным направлениям), на фоне усилившейся миграции народов из слабо развитых иностранных государств (ближних и дальних), республик и округов в экономические и культурные центры России. Не менее существенным негативным фактором является отсутствие системы нравственного и духовного воспитания в учебных заведениях.

Мощное отрицательное воздействие оказывают средства массовой информации – культ силы и сильной личности, пропагандируемый ими, суррогатная «свобода» в ее низшем проявлении, как распушенность и потакание низменным инстинктам. На фоне политической и правовой неграмотности – это становится питательной средой, во многом влияющей на появление новых молодежных экстремистских объединений, рост ксенофобии, агрессии, грубости, насилия, хулиганства, преступности на религиозной, национальной, политической почве.

Решение важнейших социальных задач по преодолению обозначенных негативных тенденций – *не только миссия правоохранительных органов*, но и

образовательных заведений всех уровней, государственных структур, призванных обеспечивать интеллектуальное и нравственное развитие личности, гарантировать демократические права, снижать актуальные и потенциальные риски, вызванные социальными потрясениями и политическими реформами.

§ 10.2. Этнические конфликты на религиозной почве.

Религия – политика – безопасность

Очень часто самые застарелые формы конфликтов принято соотносить с исторически наиболее рано зародившимися формами общественного сознания и их реализации на практике. «Народностно-национальные» (ещё их называют этническими, или межэтническими) и религиозные (конфессиональные, межконфессиональные) – относятся именно к такого рода конфликтам.

Религией принято считать относительно самостоятельную форму общественного сознания и её реализации на практике, а так же соответствующие ей атрибуты (культ, канон, язык, писания, организацию и т. п.), представляющую собой особую связь верующего и сферы сакрального (священного). Религии зарождаются на самых ранних этапах генезиса человечества как вида, претерпевают изменения в соответствии с их интеллектуальной и чувственной «проработанностью» – степенью оккультно-мистического проникновения, а также развитием культурных связей и отношений в обществе; либо консервируются в изолированном культурном пространстве замкнутых традиционных сообществ.

Народы (этноты), нации – это большие группы людей, объединённых их общим происхождением, территорией, языком, традицией, относительно устойчивыми и исторически длительными общекультурными связями и отношениями, сходными или коррелируемыми экономическими и политическими интересами. Очень часто в основании этих связующих отношений заложена общая **религиозная принадлежность** – собственная, либо заимствованная у иных народов. Отдельные направления в рамках конкретной религии принято называть **конфессиями** (вероисповедованиями).

Российская Федерация – многонациональная и поликонфессиональная страна. В ней сосуществуют более 150-ти национальностей, функционирует более 70-ти религиозных направлений. Налицо – благоприятная среда для зарождения и оформления самых разнообразных вариантов социальных конфликтов. Но можно ли предположить, что религиозная деятельность при исповедовании той или иной религии представляет угрозу личной, общественной или государственной безопасности, нарушает законно установленные права и свободы человека и гражданина?

Общественную тревогу и беспокойство вызывают *не столько сама по себе религия, не использование гражданами права на свободу совести и вероисповедования, сколько создаваемые верующими (или представляющимися таковыми) людьми религиозные организации, движения, центры.* Они, что уже нередко случается в наше время привлекают внимание

проявлениями экстремистской деятельности, включающей акции устрашения, терроризм.

В последнее десятилетие постсоветского периода стало совершенно очевидно, что наибольшее влияние на реальную жизнь российского общества, социально-политическую обстановку, общественное сознание и практику общественных отношений оказывает именно взаимодействие этих факторов.

Происходящие в нашей стране социально-политические и социально-экономические преобразования не могли не отразиться и на духовно-религиозной жизни общества. Еще в 1990 году был принят Закон «О свободе вероисповеданий». Он позволил религиозным организациям освободиться от государственного вмешательства в конфессиональные дела, а верующим – исповедовать свою веру без оглядки на бюрократические структуры и репрессивный аппарат государства.

Повышение престижа конфессиональных организаций и статуса религии в целом санкционировало как позитивные, так и негативные процессы в обществе. Религия стала моральной опорой людей в трудные времена. Она явилась сдерживающим фактором в вопросах отношений собственности, межличностных, межнациональных (одна религия – несколько этнических групп, ее исповедующих), политических (религиозные партии). Заметное позитивное влияние обозначилось в области образования, милосердно-благотворительной и хозяйственно-предпринимательской деятельности.

Наряду с этим, в тех же вопросах и сферах отношений накапливаются негативные тенденции: звучат заявления о религиозно-региональной и национальной «ущемленности», формируется организованная партийно-религиозная нетерпимость, организуются криминогенные, по сути, хозяйственно-экономические структуры на почве единой религиозно-этнической принадлежности. Нередки факты конфессионального соперничества, бесцеремонного вторжения в духовную жизнь россиян религиозных и квазирелигиозных объединений из-за рубежа.

Современное российское общество неоднородно не только по этническому и религиозному составу. Неоднороден и состав верующих в религиозных группах различных конфессий. Сейчас среди верующих более 50% – со средним образованием и около 40% – с высшим. При этом среди наиболее многочисленных в России православных (приблизительно 75% от общего числа верующих) и мусульман (около 20%) каждый второй – со средним образованием и каждый третий – с высшим (прибл. 35 и 30% в каждой конфессиональной группе соответственно). Это, безусловно, свидетельствует об укреплении позиций религии в стране, но и может быть чревато как внутри-, так и межконфессиональными «трениями», т.к., к вопросам конфессиональной самоидентификации и соперничества приобщаются наиболее активные и образованные слои населения, привносящие организованные основания в оживление как позитивных, так и негативных религиозных тенденций.

Следует учитывать распространение в современных российских условиях идей этнического эгоизма и национального превосходства, наличие дезинтеграционных настроений и отсутствие действительно объединяющих

народы и конфессии России общенациональных идей. Наряду с активно действующими религиозными организациями, которые могут в зависимости от ситуации либо способствовать смирению, либо усиливать межнациональную напряженность, они могут довести состояние религиозно-этнических противоречий до трагической развязки.

Опасность религиозно-этнических конфликтов и их современные масштабы вынудили ООН обратить на них самое пристальное внимание. Так, ЮНЕСКО объявляло 1996 год – «Годом толерантности». Системному анализу были подвергнуты все религиозно-этнические противоречия в современном мире. Подготовлены соответствующие рекомендации и регулятивные документы для государств – членов ООН.

Однако, следует констатировать, что в процессе поиска глобальных путей противодействия религиозному экстремизму, заметных результатов человечество пока не достигло. Поэтому, например, повсеместный рост интереса к истории, и современному состоянию ислама на современном этапе, к сожалению не обусловлен сугубо культурно-познавательными целями. В значительной степени это связано с террористическими проявлениями исламистских религиозных и религиозно-политических организаций. Экстремистская деятельность радикальных организаций на основе ислама приобрела международное значение. Религиозные догматы ислама не мешают созданию исламских банков, страховых компаний, торговых и иных коммерческих структур, в том числе в содружестве с иноверцами – христианами, иудеями. Полученные средства, и немалые, расходуются, в том числе и на поддержание религиозной и религиозно-экстремистской деятельности исламских организаций.

Наибольшую проблему в современном мире представляет такое его направление как «ваххабизм», и любой другой радикальный «салафизм» (возвращение к истокам, возрожденчество). Возникшее в Аравии как реакция на иноземных оккупантов и предательство национальных интересов их внутренними пособниками – местной знатью и духовенством, оно воинственно проповедовало и продолжает проповедовать бескомпромиссную борьбу с неверными – отступниками от норм раннего ислама за т. н. «исламское возрождение».

Радикальность ваххабизма (салафизма в целом) заключается в его враждебности и неспособности мирно ужиться с другими религиями, что в свою очередь способствует межэтническим и межрелигиозным конфликтам, и сепаратистским настроениям в нашем государстве. Ваххабиты, по их мнению, выступают за «чистоту ислама» равно как от *языческих пережитков*, так и *новшеств* (бида). То есть, по мнению адептов салафизма, все остальные направления ислама есть некое «отклонение от нормы». Таким образом, в основе идеологии радикального ислама лежит исламский фундаментализм.

Одно из системообразующих положений в идеологии салафитов – особо интерпретируемое понятие джихада, т.е. непримиримой борьбы за веру. Джихад трактуется их радикальными религиозными лидерами в первую очередь, как вооруженная война. Ведение джихада вменяется в обязанность

каждому мусульманину. Объектами джихада определяются кафиры («неверные»). Поскольку неверными объявляются все, кто не согласен с «истинно верующими», то, по сути, война должна вестись против всех несогласных. Однако, в первую очередь, все же против своих единоверцев, которые не разделяют мировоззренческие установки приверженцев «чистого ислама». Убеждение салафитов в том, что все их противники – кафиры, даже если формально те сами являются мусульманами, оправдывает нетерпимость и жестокость по отношению к ним. Согласно же аятам Корана понятие «неверные» относится к многобожникам (язычникам) и идолопоклонникам. Однако, верующих иудеев и христиан мусульмане по традиции, восходящей к пророку Мухаммеду, именуют людьми Писания, «опекаемыми», что совершенно не смущает религиозных радикалов в их воинственном отношении и к ним так же, как к другим «неверным».

Ваххабиты буквалистски и часто выборочно, внеконтекстно воспринимают и трактуют имеющиеся воинственные фрагменты Корана:

«Воистину, Аллах купил у верующих их жизнь и имущество в обмен на Рай. Они сражаются на пути Аллаха, убивая и погибая. Таково Его обещание и обязательство в Таурате (Торе), Инджиле (Евангелии) и Коране. Кто выполняет свои обещания лучше Аллаха? Возрадуйтесь же сделке, которую вы заключили. Это и есть великое преуспевание». (сура «Ат-тауба», аят 111).

Салафиты, называя себя мусульманами, де-юре и де-факто разрешают себе сражаться и с другими мусульманами, что открыто противоречит принципам ислама о запрете внутренней вражды между мусульманами, и свидетельствует о крайней агрессивности его идеологических установок. В то время как большинство мусульман признают ислам как религию милосердия и терпения, ваххабиты, по сути, нередко проповедуют *открытую вражду и радикальную религиозную нетерпимость*.

Сейчас в России, в первую очередь на Северном Кавказе деятельность религиозных экстремистов имеет многостороннюю направленность. Его *искренние* последователи, по их заявлениям, борются против языческого влияния, религиозного синкретизма, мистицизма, за «чистоту веры». Они требуют от северокавказских мусульман отказа от соблюдения целого ряда привычных, сложившихся на протяжении столетий обычаев. Такая негибкая агрессивная позиция в значительной степени бесперспективна, обрекает радикалов на пребывание в обозримом будущем в изолированности и меньшинстве, да к тому же в атмосфере раздражения, а то и открытой вражды со стороны большинства приверженных традиционному исламу северокавказских мусульман.

Причина последовательной радикализации салафизма, его ориентированности на непримиримый джихад в немалой степени заключается в отношении к его сторонникам со стороны органов власти, в том числе местных. Они не только считали, но и считают, по сей день, фундаментализм девиантным (отклоняющимся от нормы) направлением в исламе (в официальных средствах массовой информации ваххабитов, салафитов часто

называют агрессивной сектой), но и фактически отлучают их от мусульманской религии.

Власти, особенно местные, трактуют деятельность исламистов как аномальное явление и видят в них опасного политического, а, значит, и экономического конкурента, врага, которого проще устранить, чем вступать с ним в диалог. А после второй чеченской войны и непрекращающейся цепи терактов к ним добавился *почти* обязательный официальный ярлык террористов.

Несмотря на поражение «ваххабитов» во второй чеченской войне и запрет данной религиозной деятельности в России, экономическая и политическая стабилизация на Северном Кавказе, равно как и во всей нашей стране, как это ни кажется парадоксальным, также может привести к «возрождению» салафизма, но уже в иной специфической форме. Это будет течение, извлекающее уроки из своего нынешнего поражения. В условиях кризиса общества, устоявшихся клановых отношений, засилья nepотизма и коррумпированности чиновничества, политический радикализм исламистов остается привлекательным как форма действенного протеста для бедных и необразованных людей, маргинальной части мусульманской молодежи, политических сил, оппозиционных местной и (или) федеральной власти.

Современные модернизационные процессы в России пока не снижают рост недовольства людей своей жизнью, а, порой, наоборот, заметно его увеличивают. Жесткие преследования сторонников радикального ислама, *сугубо* запретительные меры и полное отсутствие диалога — заведомо неэффективны и могут иметь самые негативные последствия, способствуя формированию института и пантеона мученичества, латентного и открытого сочувствия. Свой внутренний мобилизационный ресурс салафизм не исчерпал, его демонтаж не состоялся, поэтому его активизация в несколько иной форме и иными методами вполне допустима и даже предсказуема. Кроме того, внутри российского мусульманства возможно возобновление дискуссии по фундаментальным проблемам ислама, которую могут навязать радикалы, что усилит тенденцию к расколу среди российских мусульман.

Для государственной власти раздор в мусульманских организациях также не безразличен, поскольку проблема исламского религиозного экстремизма создает известное напряжение для всей страны в целом, способствует опасным центробежным и иным социально враждебным тенденциям.

Современный ислам многолик и многогранен, приверженцы его многочисленных направлений, движений и толков (мазхабов) исповедуют «мирный» ислам, но, как мы выяснили, есть и другие, чей радикализм тесно связан с насилием, террором, фанатичной ненавистью к «неверным», с проявлениями крайнего национализма. Будучи одной из мировых религий, ислам не имеет единой организации, централизованной иерархии и юрисдикции и при одной вере существует большая разница в практике ислама в разных странах и регионах. Исследователи внутренних процессов в исламе часто даже не берутся предсказывать, какие политические силы возобладают в случае доминирования или реализации в нём *объединительных тенденций*.

Из сказанного с полным основанием можно сделать вывод: **исламский экстремизм таит в себе реальную угрозу и государственной, и общественной, и личной безопасности.** Эти явления требуют пристального внимания государства и постоянного напряжённого общественного взаимодействия, серьёзной разъяснительной и контрпропагандистской работы специалистов в области религиоведения (равно как и мусульманских служителей культа), социальной психологии, социологии, этики и других отраслях организованного знания.

Необходимо создание и реализация серьёзных национальных проектов, общероссийских и региональных программ, посвящённых распространению и внедрению идей культурного взаимопонимания и терпимости, активному социальному взаимодействию, необходимости светского образования и, возможно, перевода религиозного образования на отечественную почву. Требуется вовлечение экономически депрессивных ныне регионов в структуру реального общественного производства, что невозможно без увлечения большей части представителей нового поколения идеей конструктивного взаимодействия, без их личной заинтересованности в собственном творческом продуктивном труде на благо всего многонационального и поликонфессионального российского общества. Необходимо ненавязчиво, но настойчиво, поступательно и перманентно учить людей стремлению **только в собственной позитивной практической деятельности подтверждать свою общественную значимость и национальное достоинство.**

На экстремистском поприще проявляются и другие религиозные организации. Несколько лет назад крупный террористический акт осуществила религиозная секта Аум-Сенрикё в Японии. Деятельность этой секты проявилась и в России. При личном содействии некоторых высоких должностных лиц секта стала собирать группы последователей, обязанных фанатичной верой духовному учителю Сёко Асахара. Запрет секты в России, высылка нескольких миссионеров заставили группы уйти в подполье. Немало жертв этой «религии» до сих пор обращаются за помощью в православные храмы и центры реабилитации, чтобы избавиться от последствий воздействия тлетворного духа, исходящего от проповедников секты.

Христианским конфессиям идеологически чужда взаимная вражда, но даже в наше время подобные вопиющие факты встречается. Длительный период времени продолжаются столкновения, в том числе, вооружённые, между протестантскими и католическими общинами в Ольстере. Усилия политиков не приводят к стабилизации и мирным отношениям между католической и протестантской частями населения Северной Ирландии. Столкновения между католической Ирландской республиканской армией и протестантскими террористическими группами то затухают, то вспыхивают с новой силой. Межрелигиозный конфликт там продолжается.

Межрелигиозные конфликты на Западной Украине также нередко доходят до применения насилия между православными и греко-католиками – униатами.

Религиозные организации, состоящие в иерархии и юрисдикции Русской Православной Церкви, Православное вероисповедание в целом, свою деятельность определяют в законопослушании. В уставе каждая организация Церкви обязывается соблюдать законы Федерации и ее субъектов. Концепция отношений Церкви и государства с достаточной определенностью сформулирована в «Основах социальной концепции Русской Православной Церкви». В документе, принятом Юбилейным Архиерейским Собором РПЦ в августе 2000 г., сказано, что «Церковь не только предписывает своим чадам повиноваться государственной власти независимо от убеждений и вероисповедания ее носителей, но и молиться за нее». Далее приводится цитата из Евангелия: «Дабы проводить нам жизнь тихую и безмятежную во всяком благочестии и чистоте» (1.Тим.2,2). Нравственный смысл государства видится «основами» в ограничении зла и поддержании добра, при этом исключается обожествление властителей.

Кроме того, документ содержит такое важное положение как: «Если власть *принуждает* православных верующих к отступлению от Христа и Его Церкви, а также к греховным, душевредным деяниям, Церковь должна отказать государству в повиновении».

Миссионерскую деятельность в России ежегодно проводят до 1500 проповедников-миссионеров из США, Республики Корея, Германии и других стран. Основная часть миссионеров направляется протестантскими церквями. Расходы на эту деятельность достигают 1 млрд. долл. в год. Наибольшую остроту миссионерство приобрело в Дальневосточном регионе России. Прямо или косвенно зарубежные миссионеры создают свое представительство от государства, интересы которого они фактически представляют. В миссионерстве страна-посланник кроме благочестия духа, как правило, желает видеть проявление собственной идеологии, политики и национального патриотизма, а потому поддерживает деятельность своих религиозных миссий. Миссионерство нередко служит для использования религиозных факторов при решении государственно-политических задач во внешнеполитической деятельности. В плане геополитическом миссионерская деятельность часто представляет собой идеологическую экспансию в отношении населения данного региона, влияние на них в своих интересах.

В начале 90-х, на волне демократических реформ любовь к свободе коснулась и свободы вероисповедания. Правда, главным образом, эта свобода проявилась в создании и деятельности на территории России новых, нетрадиционных для России религиозных направлений сектантского толка. Эпоха семидесятилетнего принудительного государственного атеизма, создавшие в народе духовную пустоту, породили благоприятные условия для «ловцов человеческих душ»: от навязчиво «благостных» мормонов и иеговитов, до циничных адептов зла – сатанистов. Видоизменённое государство как будто забыло про свою обязанность обеспечить защиту общества от нередко квазирелигиозной, порою откровенно экстремистской деятельности групп, сект и организаций.

Власти и общество до сих пор не всегда проявляют должного внимания к очень серьезной проблеме миссионерской деятельности в России зарубежных религиозных организаций в геополитическом аспекте. Между тем деятельность этого рода и в настоящее время, и в перспективе представляет вполне определенную и, порой, весьма существенную угрозу *государственной безопасности страны, ее национальным интересам, целостности, нормальному функционированию органов государственной власти.*

Защита безопасности России от религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность России, предусмотрена в ФЗ от 30.01.02 «О военном положении». Согласно этому закону, деятельность такой религиозной организации должна быть незамедлительно приостановлена органами исполнительной власти.

Основной Российский закон о религиозных организациях («О свободе совести и религиозных объединениях» от 26.09.1997 г. №125 – ФЗ), принятый в 1997 г., с дополнениями и изменениями 2002 г., предупреждает религиозное объединение об ответственности в случае, если его деятельность осуществляется в нарушение личной, общественной или государственной безопасности. По указанным в законе основаниям суд вправе приостановить или запретить подобную деятельность или ликвидировать такую организацию. Основаниями для ограничений и запрета по закону являются: **нарушение общественной безопасности и порядка, экстремистская деятельность, принуждение к разрушению семьи, посягательство на личность, права и свободы граждан, причинение ущерба нравственности, использование наркотических средств, гипноза, склонение к самоубийству, отказу (по религиозным мотивам) от необходимой медицинской помощи, препятствование обязательному образованию, принуждение к отчуждению имущества в пользу религиозной организации.**

Имеются еще два особых обстоятельства для санкций:

1) путем угроз заставить остаться в религиозном объединении, вопреки личному желанию выйти из него;

2) воздействовать на граждан для отказа от выполнения законных гражданских обязанностей и склонять к противоправным действиям.

В России принят и начал действовать федеральный закон от 25.07.02 «О противодействии экстремистской деятельности» (№114 – ФЗ). Надобность в таком законе стала ощущаться в середине 90-х гг., но только по прошествии десятилетия, преодолев противодействие части депутатов, Государственная Дума РФ приняла этот закон.

К экстремистской деятельности закон относит насильственные противогосударственные действия, создание незаконных вооруженных формирований, осуществление террористической деятельности, возбуждение *расовой, национальной или религиозной розни.* К экстремизму отнесены и другие подобные противоправные проявления, а также публичные призывы к экстремизму, финансирование либо иное содействие в его осуществлении. Под действие закона подпадают объединения любой вероисповедной

принадлежности независимо от наличия государственной регистрации, т.е. по закону отвечают и религиозные организации, и группы. Действие закона распространяется и на другие организации, объединения и формирования, кроме религиозных, а также на физических лиц.

В законе указаны меры противодействия экстремизму, права и обязанности государственных органов в отношении религиозных и других организаций, допускающих действия экстремистского характера.

Перечень таких мер: от объявления предостережения и вынесения предупреждения до приостановления деятельности, запрета и ликвидации религиозной организации, в последнем случае подлежат ликвидации структурные подразделения, входящие в эту организацию. Особенность закона не только в строгости тех мер, которые могут применяться, но и в том, что прописан механизм их реализации. Религиозная организация считающая, что ее законные права нарушены, всегда вправе обратиться за судебной защитой. Таким образом сформирован «правовой пакет» законодательства по противодействию экстремистской деятельности и созданию в стране общественного спокойствия, недопущения террористических актов, реальной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Целью формирования цивилизованного отношения к культурному, в частности, национально-религиозному разнообразию видится, прежде всего, трезвое, прагматическое и терпимое отношение общества к *позитивной* религиозности. Прежний воинствующий атеизм возродить уже вряд ли возможно, но грубые наскоки и призывы антирелигиозных деятелей к борьбе с религией, с РПЦ, к утверждению в стране идеологии «нового цивилизованного» атеизма, хотя и в очень слабой степени, но известную смуту в общественное сознание внести смогут, хотя, конечно, большой опасности это не представляет.

Формирование атмосферы религиозно-национальной терпимости можно в самом общем виде свести к нескольким последовательным этапам, которые от группы к группе могут располагаться в различном порядке.

На первом или первых этапах религиозно-этническая толерантность может проявляться *хотя бы* как некое спокойное безразличие к чужеродным культурным установкам.

Второй этап – признание невозможности культурного (в частности – религиозно-этнического) взаимопонимания и на этом основании оставление навязчивых попыток «перевоспитания» культурных оппонентов.

Эти этапы существуют как первичные бытовые установки, по сути, в любом стабильном сообществе, но в отдельных регионах их формированием следует заниматься специально.

Третий этап, в принципе, тоже можно отнести к бытовому уровню представлений о «других», но он, по сути, предваряет формирование концептуального уровня толерантности. Снисхождение к «слабости» других – позиция, позволяющая избегать крайних форм нетерпимости. Национальные обиды и комплексы, сложившиеся в общественном сознании, подменяются здесь наивно-националистическими мифами об изначальном превосходстве

собственной религиозной или национальной культуры над другими (древность происхождения, приверженность традициям и т.д.).

Четвертый этап, наконец, уже дает возможность представить установки оппонирующих культур, как способ расширения собственного культурного кругозора, т.е. он – *сугубо позитивен*. Этот уровень достигается в сфере познания и самоидентификации, посредством концептуальных подходов к исследованию собственной культуры и чужеродных религиозно-этнических оснований. Это ведет к спокойному критическому отношению к самому себе, собственному культурному выбору, например, своей религиозно-этнической принадлежности.

Формирование толерантного сознания концептуального типа, безусловно, потребует специального внимания государства и немыслимо без принятия государственной программы соответствующего общеобязательного образования.

Такая программа содержательно дополнит Закон «О свободе совести и религиозных объединениях» и законы, определяющие взаимоотношения между нациями и народами России.

Власть и общество обязаны противостоять экстремизму и духовной агрессии, в этом обязанность государства, которое по своему высокому предназначению обязано обеспечить защиту народа. **Религиозные убеждения или убеждение в отсутствии таковых – личное дело человека и гражданина, но они перестают быть сугубо личными, когда создаются организации, или даже религиозно-этнические сообщества, угрожающие духовной и физической безопасности людей, среди которых они функционируют.** Здесь ради безопасности человека, общества и государства должна активно действовать политическая воля, власть.

§ 10.3. Безопасность в духовной сфере: проблемы сохранения духовного потенциала России

Деятельность по всестороннему обеспечению национальной безопасности страны не может сводиться только лишь к укреплению её обороноспособности и обеспечению эффективности специальных структур, охраняющих государственные и общественные интересы. Основанием национальной безопасности являются экономическая независимость, наличие и приумножение передовых научных знаний и способов познания, сохранение народом страны её *самобытной культуры*, осознание её самоценности а также базирующегося на этом фундаменте чувства собственного национального и личного достоинства. *В материальном плане любая страна может внезапно потерять очень многое, но она способна возродиться, пока максимально сохраняет свой духовный, культурно-интеллектуальный потенциал.*

Духовная сфера в целом, по сути, представляет собой универсальный потенциал возможностей, способностей и умений, как всего совокупного общественного субъекта (общества в целом), так и отдельного индивида конкретного общества. Этот потенциал может быть *действенным и*

неотъемлемым только в условиях его бережного сохранения и приумножения, при обязательной востребованности критической массой населения.

Разрушительные процессы, которые стихийно или преднамеренно осуществлялись развивались у нас на протяжении почти двух предшествующих десятилетий, затронули духовную сферу общества гораздо существеннее, чем экономическую. По этой причине, осуществляя программу модернизацию страны, ее инновационное развитие, очень важно тщательно разработать систему мер, направленных на сохранение и развитие *культуры*, так как «инновационная экономика может сформироваться только в определенном социальном контексте как часть *инновационной культуры*, основанной на гуманистических идеалах, творческой свободе, на стремлении к улучшению качества жизни»¹.

Культура – процесс и результат проявление сугубо человеческой активности, «вторая природа» человека. Она представляет собой **специфический способ организации и развития всесторонней человеческой жизнедеятельности, реализованный в продуктах материального и духовного труда, в системе социальных норм и учреждений, в духовных ценностях, в совокупности отношений людей к природе, между собой и к самим себе.** В понятии «культура» фиксируется как общее отличие человеческой жизнедеятельности от биологических форм жизни, так и качественное своеобразие исторически-конкретных форм этой жизнедеятельности на различных этапах общественного развития, в рамках определенных эпох, формаций, этносов, иных национальных общностей.

Культура характеризует также особенности поведения, сознания и деятельности людей в конкретных сферах общественной жизни (Культура труда, быта, художественная, политическая культура и т. д.)².

В культуре может фиксироваться способ жизнедеятельности отдельного индивида (личная культура), социальной группы (коллектив, класс, страта) или всего общества в целом.

Совершенствование правовой основы модернизации в сфере культуры, как видится, должно идти по двум основным направлениям:

- 1) посредством совершенствования действующих основополагающих документов по национальной безопасности;
- 2) посредством детальной разработки Концепции культуры и основных направлений культурного развития общества и государства.

Предшествовать разработке подобных документов должны всесторонние междисциплинарные научные исследования. В общественных дисциплинах любые социальные явления не могут получить универсального описания, а должны восприниматься и исследоваться в определенном конкретно-

¹ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

² См.: «Культура» / Философский энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1989.

историческом и *социокультурном контексте*, который и предопределяет их содержание.

В соответствии с первым направлением, в мае 2009 г. Указом Президента РФ была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹. Новый правовой акт в отличие от ранее действовавшей Концепции национальной безопасности² содержит отдельный раздел, посвященный вопросам культуры. В качестве целей обеспечения национальной безопасности в документе названы следующие:

- расширение доступа граждан к достояниям отечественной и зарубежной культуры через создание современных территориально распределенных информационных фондов;
- создание условий для творческой самореализации личности путем совершенствования системы культурно-просветительской работы, организации досуга и массового внешкольного художественного образования;
- содействие развитию культурного потенциала регионов Российской Федерации и поддержка региональных инициатив в сфере культуры (п. 79).

В Стратегии национальной безопасности признается первостепенная роль культуры для возрождения и сохранения культурно-нравственных ценностей, укрепления *духовного единства* многонационального народа России (п. 84).

В результате традиционно сложившегося подхода к понятию национальной безопасности как средства достижения определенных стратегических целей, как определенного вида деятельности, культура рассматривается в Стратегии *не как определяющее средство обеспечения безопасности и суверенитета государства*, а, прежде всего, *в качестве объекта защиты*. Это означает необходимость **создания условий, обеспечивающих сохранение и воспроизводство культурной идентичности российского общества, используя культуру (в ее широком понимании) как одно из главных средств достижения поставленных стратегических целей по модернизации общества и государства.**

Отсутствие соответствующего основополагающего документа (комплексного правового акта) по второму указанному выше направлению – совершенствования правовой основы модернизации в сфере культуры – возможно следует объяснить следующими причинами.

- Во-первых, ещё в период «социалистического строительства» утвердилось представление о культуре как о явлении, обладающем неким *самовосполняющимся* качеством и потому не требующем специального правового воздействия.

- Во-вторых, государственная поддержка и контроль были обращены на те ее сферы, которые наиболее соответствовали утилитарно-пропагандистскому подходу к культуре и служили реализации идеологической доктрины.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. – № 20. – Ст. 2444.

² См.: СЗ РФ. – 1997. – № 52. – Ст. 5909.

Концептуальные подходы содержались в партийных документах, обеспечивая необходимую идеологическую направленность развития культурных процессов, а правовое регулирование осуществлялось преимущественно посредством принятия подзаконных нормативно-правовых актов – постановлений ЦК КПСС, Правительства СССР, либо их совместных постановлений, постановлений Правительства РСФСР.

Правовым актом, впервые регулирующим собственно социокультурные отношения в нашей стране, стали принятые в 1992 г. Основы законодательства Российской Федерации о культуре¹ (далее – «Основы законодательства», «Основы»). В документе определялся перечень задач, стоящих перед законодательством в сфере культуры: обеспечение и защита конституционного права граждан на культурную деятельность; создание правовых гарантий для свободной культурной деятельности объединений граждан, народов и иных этнических общностей; определение принципов и правовых норм отношений субъектов культурной деятельности; определение принципов государственной культурной политики, правовых норм государственной поддержки культуры и гарантий невмешательства государства в творческие процессы (ст. 1).

Вся система управления культурой с принятием Основ претерпела существенные изменения. Большую часть полномочий законодательство передало региональным и местным органам, было предусмотрено использование рыночных механизмов и возможности привлечения негосударственных инвестиций. Кроме того, в законе осуществлено закрепление ответственности государства перед гражданами за обеспечение условий для общедоступности культурных ценностей и благ, а также культурной деятельности.

Как и в большинстве стран мира, при формировании культурной политики базовыми стали основные положения социальных гарантий в сфере культуры, зафиксированные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.² Как гласит статья 27 этого документа: «Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе... имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является». Закрепленный в Конституции Российской Федерации 1993 года приоритет прав и свобод человека и гражданина, и включение общепризнанных принципов и норм международного права в качестве составной части в правовую систему Российской Федерации (ст. 15 Конституции РФ), создают у государства определенные обязательства как по обеспечению прав граждан в сфере культуры, так и по защите культурной среды от тотального разрушения. Государству в этих целях необходимо в полной мере использовать систему существующих правовых и экономических регуляторов, а также обеспечить

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 46. – Ст. 2615.

² См.: Права человека. Сборник международных договоров. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1978. – С. 1 - 3.

разработку и применение новых адекватных современной ситуации способов воздействия на социокультурные процессы.

Для адекватной оценки эффективности этих регуляторов, следует рассмотреть культуру как объект правового регулирования. Основы законодательства не содержат понятия «культура». В тексте документа законодатели ограничились использованием и раскрытием терминов «культурная деятельность», «культурные ценности», «культурные блага», «творческая деятельность», «достоинство культур», «культурное наследие», «культурное достояние», «государственная культурная политика» и т.д. (ст. 3 Основ).

Понимание прав и свобод человека в области культуры было заложено в содержание статей Основ, прежде всего, как его *права на творчество* (ст. 10 Основ), на *приобщение к культурным ценностям* (ст. 12 Основ), на *получение гуманитарного и художественного образования* (ст. 13 Основ), как *положение творческих работников* (ст. 27, 28 Основ) и т. д.

Культурные права и свободы народов и иных этнических общностей трактуются более широко. Так, они имеют право «на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания» (ст. 20 Основ).

Однако, ни это расширительное понимание культуры, ни закрепление в Основах законодательства положения об обязательном учете культурных аспектов во всех государственных программах экономического, экологического, социального, национального развития (ст. 7 Основ), не меняют того, что под культурой до сей поры понимают «весьма ограниченный круг явлений: театр, музеи, эстраду, музыку литературу, – иногда даже не включая в понятие культуры науку, технику, образование...».

Между тем, по словам последовательного хранителя нашего национального культурного наследия академика Д.С. Лихачева, культура – это «огромное целостное явление, которое делает людей, населяющих определенное пространство, из просто населения – народом, нацией. В понятие культуры должны входить и всегда входили *религия, наука, образование, нравственные и моральные нормы людей и государства*»¹.

Расширительная трактовка культуры, таким образом, может включать в себя науку, технику, а, значит, и образование, систему здравоохранения нашего общества. Тем более уместен разговор о национальной безопасности в указанных отраслях жизнедеятельности нации, когда мы говорим о безопасности в **духовной сфере в целом**.

В п. 66 Стратегии национальной безопасности говорится, что «Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования являются: *развитие государственных научных и научно-технологических организаций, способных обеспечить конкурентные преимущества национальной экономики и потребности*

¹ Лихачев Д. Избранные труды по русской и мировой культуре. – СПб., 2006. – С. 348 - 349.

национальной обороны за счет эффективной координации научных исследований и развития национальной инновационной системы; повышение социальной мобильности, уровня общего и профессионального образования населения, профессиональных качеств кадров высшей квалификации за счет доступности конкурентоспособного образования.

Далее, в п. 67. указаны параметры отрицательного воздействия на процессы достижения этих целей: **«Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования оказывают отставание в переходе в последующий технологический уклад, зависимость от импортных поставок научного оборудования, приборов и электронной компонентной базы, стратегических материалов, несанкционированная передача за рубеж конкурентоспособных отечественных технологий, необоснованные односторонние санкции в отношении научных и образовательных организаций России, недостаточное развитие нормативной правовой базы и слабая мотивация в сфере инновационной и промышленной политики, низкие уровень социальной защищенности инженерно-технического, профессорско-преподавательского и педагогического состава и качество общего среднего образования, профессионального начального, среднего и высшего образования».**

В целях обеспечения на среднесрочную перспективу технологической безопасности страны, (п. 68 Стратегии) «...совершенствуется государственная инновационная и промышленная политика, определяются в качестве безусловного приоритета инновационного развития национальной экономики фундаментальная и прикладная наука, образование, совершенствуется федеральная контрактная система и система государственного заказа на подготовку высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров, развивается государственно-частное партнерство в сфере науки и технологий, создаются условия для интеграции науки, образования и промышленности, проводятся системные исследования в интересах решения стратегических задач национальной обороны, государственной и общественной безопасности, а также устойчивого развития страны». При этом признаётся наличие форм возможного враждебного воздействия на наиболее перспективные направления развития духовной сферы нации и необходимость противодействия этим угрозам. **«Для противодействия угрозам в сфере науки, технологий и образования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества осуществляют гражданское воспитание новых поколений в традициях престижа труда ученого и педагога, обеспечивают эффективность государственно-правового регулирования в области интеграции науки, образования и высокотехнологичной промышленности»** (п. 69).

Комплексное решение задач национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования в среднесрочной и долгосрочной перспективе предлагается осуществлять путем формирования системы целевых фундаментальных и прикладных исследований, ее государственно-правовой поддержки в интересах организационно-научного обеспечения достижения

стратегических национальных приоритетов. Фундаментальность подхода будет обеспечиваться созданием кооперационных связей по подготовке национальных исследовательских кадров в рамках сети федеральных, национальных исследовательских университетов, обеспечением участия российских научных и научно-образовательных организаций в глобальных технологических и исследовательских проектах с учетом конъюнктуры рынка интеллектуальной собственности. Посредством этого – разработки конкурентоспособных технологий и образцов наукоемкой продукции, организации наукоемкого производства (п. 70).

Функционирование духовной сферы общества немыслимо без учёта *физического и духовного здоровья* нации. В разделе 6 (Здравоохранение) Стратегии говорится, что «Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации являются:

- увеличение продолжительности жизни, снижение инвалидности и смертности;
- совершенствование профилактики и оказания своевременной квалифицированной первичной медико-санитарной и высокотехнологичной медицинской помощи;
- совершенствование стандартов медицинской помощи, а также контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств (п.71).

Как говорится в п. 73 Стратегии: «Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации оказывают: низкие эффективность системы медицинского страхования и качество подготовки и переподготовки специалистов здравоохранения, *недостаточный уровень социальных гарантий и оплаты труда медицинских работников и финансирования развития системы высокотехнологичной медицинской помощи, незавершенность формирования нормативной правовой базы здравоохранения в целях повышения доступности и реализации гарантий обеспечения населения медицинской помощью*».

Подчёркивается, что (п. 78): «Решение задач национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается путем:

- формирования национальных программ (проектов) по лечению социально значимых заболеваний (онкологические, сердечнососудистые, диабетологические, фтизиатрические заболевания, наркомания, алкоголизм)...;
- развития системы управления качеством и доступностью медицинской помощи, подготовкой специалистов здравоохранения;
- обеспечения качественного изменения структуры заболеваний и ликвидации предпосылок эпидемий, ... за счет разработки и реализации перспективных технологий и национальных программ государственной поддержки профилактики заболеваний.

Всё это, безусловно, также требует решительное повышение общего культурного, духовного потенциала нации.

Более широкая трактовка культуры характерна и для международных документов. Так, например, о насущной необходимости определения сферы

культуры как совокупности ярко выраженных черт – **духовных и материальных, интеллектуальных и эмоциональных**, характеризующих общество или социальную группу; охватывающей помимо искусства и литературы образы жизни, **основные права человека, системы ценностей, традиции и веры**, свидетельствуют и отдельные положения заключительной Декларации, принятой Всемирной конференцией по политике в области культуры в Мехико 6 августа 1982 г. (Декларация Мехико по политике в области культуры)¹.

Таким образом, если принять во внимание широкую трактовку феномена культуры, то ее указанные ранее составляющие безусловно располагают специфическими функциональными особенностями, и каждая из которых, как правило, регулируется отдельным правовым актом. Конкретизация такого рода, несомненно, оправданна. К составляющим элементам такой конкретизации следует отнести следующие: Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», Федеральные законы от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия»² и др. Подобным путем идёт развитие процессов регулирования и в сфере национальной безопасности (например, утвержденная Президентом Российской Федерации в сентябре 2000 года Доктрина информационной безопасности Российской Федерации³). Очевидно, что преимущества подобной специализации, не исключают потребности в появлении комплексных по своему содержанию правовых актов, к которым следует отнести, например, Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»⁴.

Разработка и принятие Концепции культуры и культурного развития страны⁵, обусловлена настоятельной необходимостью обеспечения общенационального культурного пространства и единства граждан, посредством формирования *общенациональных норм и стандартов социально-культурной самоидентификации личности* и повышения эффективности социальной регуляции. В ней должны быть конкретизированы и развиты

¹ См.: Mexico City Declaration on Cultural Policies // http://portal.unesco.org/culture/en/files/12762/11295421661mexico_en.pdf/mexico_en.pdf.

² См.: СЗ РФ. – 1995. – № 1. – Ст. 2; 1996 – № 22. – Ст. 2591; 1999. – № 2. – Ст. 234; Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 300. – Ст. 1797; 1992. – № 7. – Ст. 30; СЗ РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2519.

³ См.: РГ. – 2000. – 28 сент.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 50. – Ст. 1740; СЗ РФ. – 1996. № 25. – Ст. 2965.

⁵ См.: Доровских Е.М. Правовые аспекты национально-языковой политики в Российской Федерации. // Журнал российского права. – 2008. – N 11. – С. 65.

положения, уже содержащиеся в Стратегии национальной безопасности. В данной сфере уже существуют определенные разработки, но большая их часть посвящена, как правило, только проблемам совершенствования законодательства о культуре¹. Однако, формирование современной правовой базы в рассматриваемой сфере *должны, по видимому, вестись, уже на основе подробного определения конкретных направлений культурного развития на ближайший период.*

Вне зависимости от степени и форм вовлеченности государства в регулирование сферы культуры основные задачи, стоящие здесь, могут быть сведены к следующим:

- доступность и гарантии качества культурных благ и услуг для возможно большего числа людей;
- гарантии возможности личной самореализации в сфере культуры;
- обеспечение качественного уровня развития культуры путем оказания финансовой поддержки творческим работникам; создание социально-правовых условий, способствующих развитию культуры;
- преодоление неравенства в сфере культуры между субъектами Федерации, регионами, городом и сельской местностью, между социальными, возрастными группами и т.д.;
- защита национальных языков, национальных культур и местных культурных особенностей;
- защита природной среды, историко-культурного ландшафта, охрана исторических памятников и защита культурного наследия.

Для реализации этих задач государство помимо правового воздействия способно эффективно использовать экономические регуляторы: различные виды прямого и косвенного финансирования (ежегодные бюджетные ассигнования, субсидии, налоговые льготы, льготные кредиты, тарифы и цены, стипендии, гранты, премии и т.п.).

Главной задачей следовало бы считать использование культурной политики как инструмента для создания качественно лучшего общества, где каждый может свободно развивать свои способности и таланты. Реализация этой задачи невозможна без демократизации культуры в целом и поддержки национальных культур как формы выражения национального самосознания. Последнее является одним из важнейших аспектов культурной политики Российской Федерации.

Несмотря на то, что хотя по абсолютным численным показателям Россия и приближается к мононациональным странам (80% населения составляют русские), исторические традиции, сложившиеся взаимосвязи и взаимопроникновение различных национальных культур народов России, современное состояние ее национально-государственного устройства делают российское общество обществом многих национальных культур и культурных

¹ См., например: Концепции развития российского законодательства. / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004. – С. 735 - 746.

традиций. Баланс между двумя направлениями культурной политики – а) сохранение достижений и развитие русской культуры как единого целого, и б) развитие национальных культур народов, населяющих Российскую Федерацию, – может быть найден в процессе децентрализации управления в сфере культуры и развитии национально-культурной автономии.

Общая направленность культурной политики во многом определяется состоянием экономики страны и уровнем политической стабильности в обществе. В то же время свое влияние на развитие культуры, далеко не всегда позитивное, оказывают процессы глобализации экономики, политики, культуры, происходящие в современном мире. Порой они становятся реальной угрозой самобытности и многообразию национальных культур, на которые интенсивно воздействуют такие факторы, как урбанизация, усложнение социальных структур, рост влияния средств массовой информации на культуру, коммерциализация культуры, «американизация» образа жизни и культурного досуга, расширение досуговой сферы в ущерб иным сферам культурной деятельности.

Правильный выбор стратегии культурного развития страны становится жизненно важным не только для сохранения *собственно культуры*, но и для самосохранения *российского общества как такового*, что является главной целью национальной безопасности. К наиболее важным направлениям решения этой задачи следует отнести следующие.

1. Установление наиболее рационального разграничения функций и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере воспитания, образования, науки и культуры (п. «е» ст. 72 Конституции РФ), в связи с чем федеральным органам необходимо сосредоточиться на выработке общей политики и принятии ряда основополагающих нормативных актов, относящихся к этой сфере, а также решении возникающих здесь финансовых проблем.

В условиях федеративного государственного устройства очевидно рациональнее сконцентрировать внимание общегосударственных органов на гарантиях качества, республиканских и местных органов на гарантиях доступности, культурного обслуживания и участия граждан в культурной жизни по месту жительства. Правовые механизмы социальных и экономических гарантий должны быть более тщательно сбалансированы и сконцентрированы частично в центре, частично делегированы субъектам Федерации; экономические гарантии в большей степени должны концентрироваться на уровне субъектов Федерации и на местном уровне.

Таким образом, приоритет должен отдаваться политическому принципу субсидиарности, когда Федерация играет вспомогательную роль в усилиях своих субъектов и местных органов по развитию и содействию культурной деятельности. В тех же целях должна эффективно использоваться национально-культурная автономия.

2. Решение проблемы финансирования в сфере культуры может быть достигнуто не только частичным пересмотром структуры государственного бюджета с обеспечением приоритетного финансирования

культуры¹, но и реальным выделением бюджетных ассигнований на нужды культуры и использованием их строго по назначению.

Не менее важной остается и необходимость разрешения противоречия между объективной необходимостью децентрализации и реальной концентрацией финансовых средств.

Отчасти процесс децентрализации управления в сфере культуры фактически начался в 90-х гг. в силу сложного экономического положения страны, однако недостаточность бюджетных ассигнований на культуру и отсутствие финансовых возможностей для этого на местах имеют место и сейчас. Изменить спонтанный характер этого процесса во многом можно было бы за счет более интенсивного привлечения разных источников финансирования и создания специальных общественных и государственных организаций и различных фондов².

Очевидна необходимость дальнейшей дифференциации налогообложения по отраслям экономики, в том числе и по культуре. Представляется, что наибольшее значение имеет здесь льготное налогообложение, поощряющее участие частных лиц в финансировании различных культурных проектов, в частности тех, которым оказывается государственное содействие. Привлечению частных лиц и организаций к сотрудничеству с государством в области финансирования культуры, развитию спонсорства может способствовать принятие специальных налоговых законов, касающихся исторического и художественного наследия, содействия творческой самоорганизации граждан, развития библиотечного дела, внедрения информационных технологий, сферы зрелищ и т.п. Кроме того, особенности творческой деятельности – ее неконтролируемый характер, резкие колебания доходности и т.д. – требуют совершенствования законодательства о налогообложении творческих работников.

3. Стратегическим направлением деятельности государства в сфере культуры должно стать сохранение и защита культурного наследия, культурной памяти всех народов РФ и приобщение людей к современным культурным ценностям.

Совершенно очевидна целесообразность и необходимость поддержки **культуры** и как **формы** духовного (архетипического, парадигмального) и материального (артефактного) **выражения национального самосознания**, и как **средства воспитания и просвещения широких слоев населения, особенно культурного и эстетического воспитания подрастающего поколения, поскольку от него зависит будущее и культуры, и общества.**

¹ См.: Федеральная целевая программа «Культура России (2006 - 2011 годы)», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 740 // СЗ РФ. – 2005. – № 51. – Ст. 5528; Федеральная целевая программа «Культура России (2001 - 2005 годы)», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 955. // СЗ РФ. – 2000. – № 52. – Ч. II. – Ст. 5143.

² См., например: Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2007 г. № 796 «О создании фонда «Русский мир» // СЗ РФ. 2007. – № 26. – Ст. 3166.

Появление новых технологий воспроизведения видео- и аудиопродукции способствовало тому, что сфера потребления культуры все больше стала перемещаться на дом, в связи с чем ряд объектов правового регулирования в сфере культуры требует особенно пристального внимания. Сюда можно отнести, прежде всего, те сферы культурной деятельности, которые в силу присущей им возможности массового охвата населения в наибольшей степени способны воздействовать на сознание людей.

Неизбежно встает проблема контроля качества культурных услуг, общей направленности программ и информации, получаемых гражданами через средства массовой информации. *Уже существующее здесь законодательство, как показала практика, требует дальнейшего совершенствования, целью которого должно быть создание политически независимых культурных организаций и советов, осуществляющих такой контроль в интересах всего общества, контроль, связанный с порицанием со стороны общества, не имеющий ничего общего с политической цензурой недавнего исторического прошлого.*

Еще одной проблемой является противодействие засилью низкопробной печатной, видео- и аудиопродукции, которое зачастую несет с собой массовая культура. Эффективность законодательства здесь может быть достигнута, в частности, применением административных мер в совокупности с особыми правилами распространения этой продукции, с усилением налогового пресса и т.п.

4. Особое внимание должно быть обращено на правовое регулирование в сфере языковых отношений. Многонациональная структура населения Российской Федерации заметно усиливает потребность в создании эффективных правовых регуляторов для поддержания баланса национальных, и, в частности, этнолингвистических интересов. Рост национального самосознания между тем сказывается и на отношении к национальному языку как части национальной культуры, которому необходимо не только обеспечить сферы использования, но и создать условия для его развития и сохранения как части национального культурного наследия.

Действующее законодательство отражает в основном государственно-правовой аспект проблемы. В то же время социокультурная сторона проблемы регулирования языковых отношений не получила в нем достаточного отражения. В связи с этим встает вопрос о необходимости расширения и совершенствования правового регулирования в сфере языковых отношений.

Защита национальной культуры, ее самобытности от всего, что способно нанести ей ущерб или грозит разрушительными последствиями, должна вестись на основе тщательно разработанной концепции культуры и культурного развития. На первое место в современной ситуации выдвигается задача эффективной государственной поддержки науки и культуры, людей, работающих в этих сферах. В своей основе она может быть решена только на федеральном уровне, что предполагает разработку специальных государственных программ, включающих в себя и принятие ряда нормативных, в том числе и законодательных, актов. Должен вестись

поиск эффективных мер, способных противостоять потере страной своего интеллектуального потенциала.

Представляется необходимой разработка специальной тематической программы под условным названием «Уважение к своей стране, ее истории и культуре». Ее цель должна состоять в том, чтобы эффективно противодействовать потоку литературы, теле- и радиопередач, несущих разрушительный морально-этический заряд. Программа могла бы предусматривать меры, касающиеся как развития образования, так и содействия развитию издательской деятельности, созданию кино- и телепродукции гуманистического содержания, возможно, и при прямом заказе со стороны государства.

Принятие серии законодательных и административных мер должно базироваться на том, что культура является неотъемлемой частью социальной жизни и в связи с этим культурная политика должна рассматриваться в более широком контексте общей политики государства¹. Слова известного мексиканского правоведа Д. Валадеса о правовой культуре справедливо можно отнести и к культуре в целом: *«...это сумма опытов и возможностей; это процесс, в ходе которого аккумулируется прошлое и подготавливается будущее»².*

В настоящее время экстремизм и терроризм являются реальной угрозой национальной безопасности Российской Федерации. Одним из ключевых направлений регулирования межнациональных конфликтов и борьбы с террористическими и экстремистскими проявлениями в общественной среде выступает их *профилактика*. **Особенно важно проведение такой профилактической работы в среде молодежи** – будущего нашей страны, так как именно указанная среда в силу целого ряда различных факторов является одной из наиболее уязвимых в плане подверженности негативному влиянию разнообразных антисоциальных и криминальных групп. **Социальная и материальная незащищенность молодежи, возрастной максимализм в оценках и суждениях, психологическая незрелость, значительная зависимость от чужого мнения – вот только некоторые из причин, позволяющих говорить о возможности легкого распространения радикальных идей среди российской молодежи.** Так, по данным МВД РФ на начало 2008 года, около 98 тысяч молодых людей участвовали в деятельности различных экстремистских группировок.

Лидеры экстремистских группировок различного толка привлекают молодежь в свои объединения, часто обещая ей легкое решение всех проблем, в том числе и материальных. Неокрепшие молодые умы зачастую даже не задумываются о том, что, участвуя в деятельности подобных формирований, они не только не решают свои существующие проблемы, но и создают себе многочисленные новые, по сути, уничтожают свое будущее.

¹ См.: Рекомендация ЮНЕСКО об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь 1976 г. // <http://www.unesco.ru>.

² Валадес Д. Язык права и право языка. – М., 2008. – С. 59.

Безусловно, проводить профилактику терроризма и экстремизма среди молодежи – намного эффективнее и менее затратно, чем ликвидировать последствия подобных явлений. Можно, в частности, предложить следующие действия, направленные на уменьшение радикальных проявлений в молодежной среде:

1. Проведение комплексных мероприятий по формированию правовой культуры в молодежной среде. В частности, этому могло бы способствовать существенное расширение юридической составляющей в воспитании и образовании. Знание своих собственных прав и свобод будет способствовать развитию у молодого поколения чувства уважения к правам и свободам других лиц, в том числе к их жизни, здоровью и достоинству.

2. Воспитание у молодежи толерантного мировоззрения, терпимого отношения ко всем людям, вне зависимости от их национальности, религии, социального, имущественного положения и иных обстоятельств. Как известно, часть 2 статьи 19 Конституции РФ запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности. И у каждого человека с детства должна закладываться мысль о том, что нужно уважать всех людей, независимо от каких – либо обстоятельств, нельзя делить людей по любым признакам. Это поможет противодействовать различным видам религиозного, национального и социального экстремизма.

3. Совершенствование вопросов досуга и отдыха молодежи. Не секрет, что многие молодые люди попадают в различные радикальные организации во многом, из-за отсутствия желания, а нередко и возможности проводить свое свободное время с пользой для души и тела. В частности, государству необходимо заботиться о том, чтобы не только в крупных мегаполисах, но и в самых небольших населенных пунктах активно действовали клубы, дома культуры, кинотеатры, музеи и другие социально – культурные заведения. Необходимо также активнее пропагандировать в молодежной среде здоровый образ жизни, занятия спортом и физической культурой. Важно заметить, что перечисленные мероприятия должны быть доступны всей молодежи и в материальном плане.

4. Повышение уровня социальной и материальной защищенности молодежи, помощь в трудоустройстве молодых специалистов, поддержка жилищных программ для молодежи.

Данные меры помогут молодым людям осознать, что государство заботится о них, и нет необходимости совершать противозаконные действия и получать материальные средства от террористов и экстремистов.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите, какие угрозы национальной безопасности, относящиеся к обеспечению защиты духовно-нравственной сферы, названы главными в подразделе 7: «Культура» раздела IV «Обеспечение национальной безопасности».

2. Что такое «экстремизм»?
3. Какие деяния следует считать экстремистскими?
4. Какие формы проявления экстремизма Вы знаете?
5. Опишите подробно, что такое политический экстремизм, националистический экстремизм, духовный экстремизм, религиозный экстремизм, подростково-молодежный экстремизм, экологический экстремизм, экономический экстремизм, антиглобалистский экстремизм, моральный экстремизм?
6. Что такое религии, конфессии, религиозно-конфессиональные отношения?
7. Что такое народы, этносы?
8. Какую группу проблем принято считать проблемами национально-конфессиональных отношений?
9. Что такое воинствующий национализм, религиозная нетерпимость, интолерантность, сектантство. В чём их главная опасность?

Литература

1. Аминов, Д. И. Молодежный экстремизм. / Д. И. Аминов, Р. Э. Оганян; под науч. ред. Р. А. Адельханяна. – Москва: Триада ЛТД, 2005.
2. Адорно Т. Исследования авторитарной личности. – М., 2001.
3. Асмолов А.Г. Толерантность как культура XXI века.// Толерантность: объединяем усилия. – М.: Летний Сад, 2002.
4. Валадес Д. Язык права и право языка. – М., 2008.
5. Доровских Е.М. Правовые аспекты национально-языковой политики в Российской Федерации. // Журнал российского права. – 2008. – №11.
6. Концепции развития российского законодательства. / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004.
7. Костина А.В. Национальная культура – этническая культура – массовая культура: Баланс интересов в современном обществе. – М., 2009.
8. Лихачев Д. Избранные труды по русской и мировой культуре. – СПб., 2006.
9. Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. – М., 2009.
10. Нерсисянц В.С., Муромцев Г.И., Мальцев Г.И., Лукашева Е.А., Варламова Н.В., Лапаева В.В., Соколова Н.С. Право и культура. – М., 2002.
11. Общая теория прав человека. / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М., 1996.
12. Право и культура. / Под общей ред. В.К. Егорова, Ю.А. Тихомирова, О.Н. Астафьевой. – М., 2009.
13. Рекомендация ЮНЕСКО об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь 1976 г. // <http://www.unesco.ru>.
14. Солдатова Г. Практическая психология толерантности [http://www.tolz.ru/library/? de=0&id=425](http://www.tolz.ru/library/?de=0&id=425).
15. Социологический словарь. – <http://mirslovarei.com>
16. Философский энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1989.

Глава 11.**РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИСЛАМСКОГО ФУНДАМЕНТАЛИЗМА КАК
УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ****§ 11.1. Идейные основы исламского фундаментализма**

Одна из серьезнейших угроз, с которыми приходится сталкиваться современной России, связана с широким распространением в мире исламского фундаментализма, а также тесно связанных с ним религиозного экстремизма и терроризма. Сегодня на планете насчитывается около 1200 млн. мусульман. Они составляют большинство в 35 странах, а в целом ряде других представлены влиятельными меньшинствами. Так, в США ислам исповедует 4 – 6 млн. человек. Стремительно возрастает количество мусульман в Европе (прежде всего – в Англии, Франции, Германии за счет активной эмиграции с индийского субконтинента, Северной Африки и Турции соответственно). При этом мусульманские страны и регионы отличаются бурным демографическим ростом. Если еще сто лет назад мусульмане составляли 13% населения земли, то в 1980 г. их было уже 18%, в 2000 г. – 23%, а к 2025 г. прогнозируется рост до 31%, что превысит суммарную численность всех христиан. В России по различным оценкам ислам исповедуют 10 – 13% населения страны.

Даже эта сухая статистика делает более чем оправданным интерес к исламскому миру, который для внешнего наблюдателя во многом остается *terra incognita*. Однако внимание к исламу в последнее время объясняется совсем другими причинами – к сожалению, слишком хорошо известными. Для России же проблема ислама (и, в частности, исламского радикализма) имеет важнейшее внутри- и внешнеполитическое значение, поскольку она исторически тесно связана с мусульманским миром. В нашей стране мусульманское население выступает второй по численности, после православно-христианского, религиозной группой, а сам ислам – одной из культуuroобразующих религий. Россия имеет протяженные границы с исламскими республиками бывшего Советского Союза, испытывает влияние тех процессов, которые происходят в мусульманских государствах Ближнего Востока и Центральной Азии. В последнее десятилетие наша страна фактически стала объектом экспансии исламского экстремизма.

Отношение к исламу, демонстрируемое политиками, СМИ и общественным мнением немусульманских государств, за редким исключением, сводится к двум взаимоисключающим точкам зрения. Первая заключается в утверждении, что ислам – религия умеренности, любви, гуманности и справедливости, следовательно, ислам не имеет и не может иметь никакого отношения к подрывающим стабильность общества процессам, спутником которых выступает насилие, а тем более – к террористической деятельности. Радикалы же исламом просто прикрываются, не имея на это никакого права. Второй подход, напротив, осознанно конструирует облик ислама как религии насилия и вражды, постулируя наличие эндогенных основ радикализма в

религии Пророка. При этом оба подхода сплошь и рядом отталкиваются от неполной, непроверенной, искаженной информации, а то и просто демонстрируют вопиющее невежество.

Преодолеть его мешают и языковые барьеры. Использование современными исламскими теоретиками сложной, богатой смысловыми нюансами, восходящей, как правило, к арабскому языку терминологии делают их идеи весьма сложными для восприятия даже неарабоязычными мусульманами, не говоря уже о представителях других культур. Ряд понятий (*джихад*, *шариат*, *шахид*) постоянно на слуху, хотя об их истинном значении порой имеются весьма смутные представления. Другие же (*таухид*, *умма*, *фетва*, *джахилийя*, *джамаат*, *такфир* и др.), хотя и играют в радикальных исламистских концепциях ключевую роль, но известны лишь узкому кругу специалистов.

Все вышесказанное делает чрезвычайно актуальным осмысление тех процессов, которые протекают (все более интенсивно) в современном исламе. Эти процессы получили общее название «Исламского Возрождения». Под ним понимается всплеск интереса к религии, усиление ее влияния на жизнь исламских обществ, реисламизация даже тех сторон общественной жизни и тех государств, где ранее наблюдались процессы секуляризации. «Исламское Возрождение» внутренне весьма неоднородно. В современном исламе можно выделить по крайней мере три принципиально различные «платформы».

1) **Традиционализм** характеризуется тем, что его сторонники ратуют за сохранение того варианта ислама, который исторически конституировался в том или ином государстве, регионе, на какой-либо территории, а также выступают против каких-либо перемен как в сфере религии, так и в общественной жизни. Носителями данного типа религиозного сознания нередко являются представители официального духовенства. Как правило, они поддерживают правящие режимы. Определяющим критерием принадлежности к исламской религии является самосознание индивида или целого народа, рассматривающих себя как мусульмане. Традиционалистами проповедуется принцип «в религии нет принуждения». *Джихад* (букв. «усилие», в широком смысле – война за веру) в традиционном исламе рассматривается прежде всего как усилие над собой («Великий джихад»), а отнюдь не как насилие над кем-либо еще. «Малый джихад» («джихад меча», или *газават*) – трактуется как оборонительная война против притеснения исповедующих ислам.

2) Сторонники **модернизма** стремятся адаптировать мусульманскую догматику и культовую практику к запросам современного развития, затушевывая или замалчивая определенные идеи и акцентируя внимание на других. Они уверены в возможности соединить ислам с либеральными ценностями и институтами современного общества. Реформаторы выступают за возрождение права на свободное толкование сакральных исламских текстов (*иджтихад*), за независимость в трактовке религиозных предписаний. «Модернисты» утверждают, что исламу как религии присущ универсальный гуманизм (*инсания*), проповедь общечеловеческого братства, религиозная терпимость. Джихад понимается ими либо как строго оборонительная война,

либо как «сражение» за экономическое благополучие, либо как «битва» за духовное обновление.

3) Приверженцы **фундаментализма** провозглашают необходимость восстановления принципов «чистого» ислама, его «зачистку» от возникших в ходе истории наслоений, призывают к полному претворению в жизнь норм ислама. Фундаментализму присущи следующие черты: а) апелляция к истокам вероучения для трансформации социальных отношений на базе религиозных ценностей (возврат к «подлинному» исламу); б) активные попытки установления исламской власти (*хакимийи*), изменение законодательства на основе положений Корана и Сунны. На каноническом тексте Корана, на многочисленных *хадисах* (преданиях о жизни Пророка), составляющих Сунну и с течением времени также канонизированных, а также на сборниках мусульманского права (*фикха*) базируется **шариат** (букв. «правильный путь»), комплекс освященных религией предписаний, нравственных и юридических норм, запретов и ритуалов, следование которым свидетельствует о праведной, угодной Аллаху жизни. Все расходящееся с ними квалифицируется как *бида'* (недозволенное нововведение); в) та и или иная степень радикализма проводимых в соответствии с фундаменталистской идеологией экономических, политических, социальных и культурных реформ («исламская революция»); г) выработка агрессивного внешнеполитического курса, достижения единства со сходными движениями за рубежом, активная работа, направленная на популяризацию фундаменталистских идей в других странах и регионах.

Среди самих мусульман для обозначения фундаментализма используется термин «салафизм» – от арабского *ас-салаф ас-салих* (праведные предки) или просто *ас-салаф* (предки). Современные салафитские группировки в своих религиозно-политических воззрениях от представителей иных идейных течений в исламе отличаются тем, что в их учении присутствует два обязательных, системообразующих, органично присущих салафизму положения – о *такфире* и особым образом понимаемом *джихаде* (см. ниже).

Ярким (хотя и далеко не единственным) образцом исламского фундаментализма является ваххабизм – движение, возникшее среди мусульман Аравийского полуострова в XVIII в. Оно получило свое наименование от имени основоположника и главного идеолога Мухаммада ибн-Абд-аль-Ваххаба из Неджда (1703 – 1787). Центральное место в ваххабизме занимает безусловный возврат к освященным веками истокам исламской духовности – Корану и «неповрежденной» Сунне; неукоснительное соблюдение догматических требований и выполнение обрядовой стороны «чистого» ислама. В этом и заключается суть учения ваххабитов по центральным проблемам исламской догматики (*иман*) и культа (*ибадат*). Базовыми постулатами ваххабизма выступали: безоговорочное признание единобожия (таухид), следствием чего является отказ от культа святых, недопустимость поклонения «святым местам»; очищение религии от новшеств (*бида'*) и возвращение к «неповрежденному» исламу времен Пророка Мухаммеда; неукоснительное соблюдение нравственных норм ислама, непремлемость погони за богатством, роскоши, прелюбодеяния, употребления алкоголя и т. д.; проповедь исламского единства,

братства, общественной гармонии; пропаганда борьбы с оружием в руках против «язычников». К последним принадлежат и мусульмане, «отпавшие» от принципов «чистого», первоначального ислама. Сторонникам ваххабизма были присущи фанатизм и экстремизм в противостоянии тем, кто не разделял их религиозной платформы. Целью выступала власть, основанная на шариате. Другая власть просто не имела права на существование, поскольку политика и ислам, по убеждению ваххабитов, не могли существовать отдельно.

Ныне суннитский ислам в форма ваххабизма является государственной религией Саудовской Аравии. Однако саудовскими властями идеология раннего ваххабизма основательно выхолощена. Наблюдается (по крайней мере, в официальных декларациях) отход от одной из главных ваххабитских идей – непримиримой борьбы с «вероотступниками в исламе», отрицается нетерпимость в отношении мусульман друг с другом, нетерпимость к представителям других религий, отвергается принцип «кто не с нами, тот против нас» и т. д. Показательно, что в феврале 2003 г., в предвидении военной операции США против Ирака, Совет *улемов* (ученых-богословов) принял *фетву* (религиозный декрет), в которой строжайшим образом запретил мусульманам нападать на немусульман либо уничтожать их имущество. Современному ваххабизму следуют сегодня до ста миллионов человек в государствах Персидского залива, Индии, Индонезии, Восточной и Северной Африке, а в последнее десятилетие – и в России. Заметим, что за пределами Аравии радикализм раннего ваххабизма нередко воспроизводится.

Именно исламский фундаментализм (салафизм) и представляет собой духовную базу исламского радикализма. Однако эти понятия отнюдь не синонимичны. Исламский радикализм – более узкое понятие, обозначающее прежде всего политическое измерение салафизма. В том же значении часто используют термин «исланизм» («политический ислам»). Исламистами (*исламийюн*) в исламском мире называют всех тех, кто целенаправленно использует ислам как путь к достижению своих политических целей. При этом в их идеологической платформе нередко присутствуют не только собственно фундаменталистские, но и иные, в частности, националистические идеи и лозунги.

Выявить специфику исламского радикализма позволяет анализ взглядов его наиболее известных идеологов. К их числу, несомненно, принадлежит пакистанец Абу аль-Аля аль-Маудуди (1903 – 1979), основатель и лидер влиятельной партии «Джамаат-и Ислами». Духовное наследие Маудуди включает более ста двадцати книг, большое количество статей, затрагивающих самый широкий спектр проблем. Еще один «гуру» радикализма – египтянин Сейид Кутб (1906 – 1966), идеолог мощнейшей исламистской организации «Братья-мусульмане». Фанатичная уверенность в собственной правоте, редкая литературная и полемическая одаренность, смерть от рук «язычников» (за свою экстремистскую деятельность он был повешен по приговору египетского суда) сделали Кутба одной из наиболее влиятельных персон в среде ультра-радикалов. Не только теоретиком, но и практиком строительства исламской государственности был лидер исламской революции, ставший после ее

успешного завершения пожизненным правителем (*рахбаром*) Исламской Республики Иран Великий аятолла Рухолла Аль-Мусави Аль-Хомейни, или просто аятолла Хомейни (1898 – 1979).

Среди других идеологов исламизма можно назвать Хасана ат-Тураби, идейного вдохновителя режима генерала аль-Башира в Судане; лидера турецкой исламистской партии «Рефах» Неджмеддина Эрбакана (до середины 1997 г. партия входила в правительственную коалицию, а сам Эрбакан занимал пост премьер-министра); шейха Ахмеда Ясина, главу палестинской военно-террористической организации «Хамас»); события последних лет в Ираке выдвинули на этой территории на первый план фигуру шиитского лидера Муктады Ас-Садра. Список можно продолжать. Рассмотрим основополагающие принципы исламского радикализма более подробно.

Молодость ислама. Так как ислам возник заметно позже иных мировых религий, он, в отличие от них, отнюдь не исчерпал своих возможностей. В таком же историческом «возрасте» христианство, к примеру, тоже часто демонстрировало радикализм, в частности, организовав ряд крестовых походов против мусульман. Ислам находится на пике своих возможностей, играя все возрастающую роль в современном мире.

Тотальность ислама, под которой понимается максимально широкий охват исламом всех сфер жизни его последователей. Ислам предполагает не только следование определенному вероучению и культовой практике, но и определенное же экономическое и социальное устройство, организацию управления, семьи, быта. Шариат определяет и правовые, и нравственные нормы. Это в совокупности ведет к тому, что ислам рассматривается как целостный образ жизни, полностью детерминирующий сознание и поведение людей. С. Кутб по этому поводу пишет: «Ислам – последнее, полное послание всему человечеству, гласящее о человеческом благоразумии, включающее всеобъемлющее толкование, на котором основывается уклад человеческой жизни, выводящий людей из невежества к божественности, а их реальную жизнь – к шариату Аллаха, их совесть – к богобоязненности».

Особо следует отметить **неразрывное единство религии и политики.** Например, иранский теолог М. Санаи указывает: «Безусловно, общепризнанным является то, что ислам по сравнению с другими религиозными учениями имеет наиболее тесные и глубокие связи с политикой и властью как важнейшими средствами реализации своих принципов». Причины этого поясняет С. Кутб: «Шариат находит свое воплощение в основах веры, в принципах власти...». Поэтому вполне естественно, что радикальные исламистские организации объединяет единая установка на учреждение на территории своих государств (или отдельных их регионов) «исламских государств», на полную исламизацию общественно-политических и хозяйственных институтов.

«Исламское государство» может быть построено как вооруженным, так и мирным путем. Во втором случае главный упор делается на ведение пропагандистской работы среди населения, осуществляется так называемый «исламский призыв» (*даава*) с целью завоевания голосов в ходе свободных

выборов и получения власти законным путем. В принципе не приемля демократические формы государственного устройства, исламские радикалы, тем не менее, могут обращаться к ним для движения к своим целям. Данный парадокс объясняется тем, что их отказ от экстремистской практики, как правило, выступает как вынужденная мера, продиктованная страхом преследования со стороны властей. Обращение исламистов к политической игре по принятым в демократических полициях правилам трактуется лишь как временное перемирие с «неверными», т. е. официальными властями. Предпосылкой такого перемирия, в соответствии с традиционной исламской правовой доктриной, выступает временная (военная или политическая) слабость «правоверных». После восстановления сил «битву» с «неверными» нужно продолжать. Нет сомнения в том, что в случае получения власти радикалы «забудут» о демократических ценностях и приступят к радикальной исламизации политической и социально-экономической системы государства.

Одним из наиболее влиятельных идеологов «умеренной» платформы в исламском радикализме является аль-Маудуди, создатель широко известной в исламском мире теории «исламского государства». В ее основе лежит принцип верховного суверенитета Бога. Этот принцип трактуется как обладание им (Богом) законотворческой властью в правовом и политическом смысле. Суверенитет принадлежит Богу, опосредующим звеном между ним и народом является эмир (или халиф), на которого возложены обязанности по управлению исламским государством. Как писал Маудуди, «при проведении выборов эмира особо учитывается праведность, всестороннее знание ислама, умение управлять народом в мирное и военное время...». Эмир руководит деятельностью всех властных структур, только он вправе принимать итоговые решения. Функции прочих органов сводятся к выработке рекомендаций, которые могут быть как приняты, так и отвергнуты халифом. Появление исламского государства Маудуди считал конечным результатом «исламской революции», сущностью которой выступает моральное совершенствование людей на базе исламских ценностей, а не радикальное изменение непосредственно самих социальных и экономических институтов общества.¹

В отличие от него, С. Кутб прямо призывал своих последователей захватывать, разрушать существующие политические системы, брать курс на революцию и организацию государственных переворотов. «Чтобы верующее сообщество дошло непосредственно до сердец людей, оно нуждается в сметении варварских преград, отделяющих его от людей... Прежде всякой дискуссии или убеждения необходимо свергнуть правящий режим в Египте, так как он варварский, все режимы, так как они варварские, даже те, которые призывают к исламу в своих документах и конституциях». «Язычество» должно быть уничтожено силовым путем; участие в этой борьбе – обязанность каждого мусульманина», – пишет Кутб.²

¹ Маудуди А. А. Ислам сегодня. М., 1992. С. 26,27.

² Цит. по: Добаев И. П. Современный терроризм: региональный аспект. С. 30,31

Образец «силового» перевода общества на исламские рельсы предложила и исламская революция 1979 г. в Иране. Ее лидер аятолла Хомейни (во многом опираясь на идеи другого иранского теоретика фундаменталистской направленности – М. Бакира ас-Садра), выдвинул концепцию «власти законоведа» (*веляят-е факих*) или «исламского правления» (*хокумат-е ислами*). В отсутствие имама (в шиитском варианте ислама имам – законный руководитель исламской общины, прямой потомок четвертого халифа Али и дочери пророка Фатимы, который находится пока в скрытом состоянии – «*махди*», но обязательно придет к людям, дабы утвердить царство справедливости), руководство страной должно быть доверено теологам, которым как бы передоверяется способность точного понимания требований Корана. Всю власть необходимо отдать в руки идеального богослова – *факиха*, который в качестве высшей инстанции демонстрирует выдающиеся личностные качества и совершенную мудрость. Факих, будучи заместителем или представителем (*марджа*) скрытого имама, является главой государства, главнокомандующим, наделен правом определять законность любых правовых актов (в том числе конституционных) с точки зрения шариата, одобрять кандидатуру главы исполнительной власти, назначать верховный суд и т. д. Фактически концепция «веляят-е факих» устанавливает авторитарное исламское правление.

В суннитском исламе эта концепция особой популярности не приобрела, т. к. нем единственно возможной формой исламского государства признается не *имамат*, а *халифат*. Однако она была принята на вооружение проиранскими ультрарадикальными организациями «Хизбаллах» в Ливане и «Исламский джихад» в Палестине.

Аутентичность ислама личности верующего, полное и всестороннее выражение в мусульманской религии личности приверженца ислама: «Ислам заявил о том, что объединяет или разделяет людей не цвет кожи, не пол, не происхождение, не общая территория и не общие интересы, а вера, являющаяся связующим звеном между ними и господом их и определяющая собой их отношения друг с другом» (С. Кутб). Мусульмане всего мира одинаковы, для них не важны этнические, языковые, расовые и иные отличия. Они сформированы исламом. Эти люди составляют единую общность – *умму*. Умма понимается исламистами как «подлинно богоизбранный народ». Поэтому мусульмане, независимо от места проживания, тянутся друг к другу как братья по вере. Отсюда вытекают панисламистские концепции, ратующие за объединение мусульман всего земного шара в общее государство (халифат), а в близкой перспективе – осуществление исламскими государствами единой внешней политики. Указанный идейный комплекс закономерно приводит исламистов к идее мирового господства, «экспорта» исламской революции.

Идеализация и мифологизация государственно-политической системы, которая существовала в мусульманском мире в период правления пророка Мухаммеда и первых четырех «праведных» халифов (Абу-Бакр, Омар, Осман, Али), призывы к ее возрождению. Любая политическая идеология конструирует некий социально-политический идеал.

Для исламских радикалов такое идеальное общество уже существовало – это арабский халифат VII – VIII вв. Его социальные институты должны быть буквально воспроизведены сегодня.

Фатализм, фанатизм, мусульманский энтузиазм и воинствующий характер. Доминирующее в исламе учение о предопределенности человеческих поступков божественной волей, о невозможности избежать предначертания судьбы (кисмет) имеет большое практическое значение, поскольку на его основании утверждается правомочие любых лиц или групп, добившихся политической власти. Догмат предопределения был незаменимым духовным оружием в эпоху завоевательных походов, так как из него следовало, что, несмотря на любые угрозы, мусульманин не погибнет, если на то не будет воли Аллаха. Подобная установка вела к фанатизму и бесстрашию. В тесной связи с фатализмом – и мусульманский энтузиазм. Этот энтузиазм в исламе проявляется достаточно ярко. Исламисты требуют от приверженцев своих взглядов абсолютного выполнения предписаний Корана и Сунны во всех совершаемых поступках. Обязательным является пропаганда исламистских идей, а также активный прозелитизм, стремление обратить в свою веру всех окружающих или наказать их за «безбожие».

Усиление религиозного фанатизма в исламе способствовала и вера в то, что *шахид* (мученик, погибший за веру) непременно попадает в рай. Сам по себе данный тезис для мусульман бесспорен. Однако по вопросу о том, кого следует считать шахидом, кипят ожесточенные споры. Традиционный ислам утверждает, что только Бог может решить, когда следует прервать жизнь человека, поэтому самоубийство – тягчайший грех. И уж тем более только Бог на Страшном суде определит, кто умер как мученик (шахид), а кто нет. Однако с начала 80-х гг. XX в. исламские экстремисты предложили иную, с богословской точки зрения совершенно необоснованную трактовку, связанную с массовым распространением деятельности террористов-камикадзе. В 1989 г. активисты палестинской организации «Исламский джихад» издали *фетву* (религиозный декрет), оправдывающий их деятельность. В ней утверждалось, что деятельность камикадзе является не запрещенным шариатом самоубийством, а самопожертвованием во имя веры (*истишхад*), а сами террористы – мучениками, которым уготовано место в раю.

Заметим, что никакого права издавать фетвы упомянутые активисты не имели, т. к. в соответствии с исламским канонами это может делать только авторитетный, специально подготовленный ученый-богослов (*улем*). Правда, волна терроризма выдвинула на первый план новое поколение близких к радикализму (а нередко и ультрарадикальных) мыслителей. Это уже упоминавшийся духовный лидер «Хамас» шейх Ахмед Ясин, идеолог «Хизбаллах» Хасан Насрулла, нынешний фактический руководитель египетского (наиболее мощного) отделения исламистской организации «Братья-мусульмане» Юсуф аль-Карадави. Именно последний, будучи достойным наследником С. Кутба, обосновал утверждение, что совершаемые камикадзе теракты – высшая форма джихада, угодная Аллаху, и что этот тип терроризма шариатом разрешен. В доказательство он приводил одну из сур

Корана, советуящую «распространять страх среди своих врагов и врагов Аллаха». Даже гибель мирных жителей вполне оправдана. «Если в ходе операции убит ребенок или старик, то это результат военной необходимости». Акции камикадзе ничего общего с самоубийством не имеют, поскольку самоубийцы сводят счеты с жизнью от отчаяния и делают это ради себя, а мученики-шахиды умирают с верой и гибнут во имя Аллаха, своей религии и нации.

Более умеренные теологи первоначально пытались отстоять традиционные представления. Так, руководитель главного богословского центра суннитского ислама – каирского университета Аль-Азхар – великий имам Мохаммед Сейед Тантави после взрывов в 1998 г. американских посольств в Кении и Танзании заявил, что «любой взрыв, который приводит к смерти невинных женщин и детей – преступление, которое могут осуществить только трусы и предатели...». Не менее категоричен был верховный муфтий Саудовской Аравии Абдельазиз бен Абдалла аль Шейх. После захвата в 2001 г. чеченскими террористами российского ТУ-154, совершившего вынужденную посадку в Саудовской Аравии, он указал, что убийства немусульман, операции террористов-камикадзе и захваты самолетов запрещены шариатом. «Джихад во имя Бога – одно из лучших деяний в исламе. Но убийство самого себя в окружении врагов вряд ли считается джихадом. Это просто самоубийство». Террористы-смертники – отнюдь не герои, а величайшие грешники, и попадут не в рай, а в ад.

Однако взгляды радикалов, особенно среди молодежи, пользовались гораздо большей популярностью. Даже теракты 11 сентября, в общем-то осужденные в исламском мире, не смогли переломить ситуацию в пользу умеренных. Действия израильтян в Палестине, России в Чечне, США и их союзников в Афганистане и Ираке (при всей разноплановости данных событий) объективно льют воду на мельницу радикалов. «Умеренные», обвиняемые в соглашательстве, а то и в прямом предательстве интересов мусульман, оказавшиеся перед угрозой полной потери авторитета и влияния и сталкиваясь с подозрительностью властей, нередко поворачиваются в сторону радикалов. Так, тот же Тантави летом 2002 г. издал две фетвы. Одна запретила мусульманам покупать израильские и американские товары, а другая объявляла, что «акт самопожертвования против любого израильтянина, включая женщин, детей и стариков, является законным с точки зрения шариата, пока палестинцы не вернут свои земли...».

Нетерпимость радикалов к иным религиозным и вообще отличающимся от их собственным взглядам. Нетерпимость эта имеет в исламе глубокие исторические корни. «Правоверные» в полной мере чувствуют свое превосходство над «неверными». Превосходство это уже в период возникновения ислама закреплялось на государственном уровне (мусульмане платили более легкие налоги и были освобождены от подушной подати (*джизьи*), которая рассматривалась как «плата за защиту» (*зимму*), якобы предоставляемую «неверным»). Максимально ценится принадлежность верующего к умме, немусульманин всегда рассматривается как обладающих

меньшим объемом прав. Здесь же следует упомянуть идею «завершения пророчества», которая в трактовке мусульманских теологов означает, что пророк Мухаммед был последним посланцем Бога на земле, «печатью пророков», он принес людям абсолютную истину. Это говорит об исключительности мусульман как особой, богоизбранной общности и об особом статусе ислама в сравнении с иными религиозными традициями.

Нацеленность на борьбу с врагом. Последний определяется понятием *кяфир* (неверный). Радикалы подводят под эту категорию понимаются не только «неистинно верующие» среди самих мусульман, но и любой немусульманский социум в целом. Все подобные общества рассматриваются как находящиеся в состоянии *джахилийи*. В традиционном исламе джахилийя – период господства язычества, доисламская эпоха, религиозное состояние населения Аравийского полуострова до начала деятельности пророка Мухаммеда. Для исламистов же «джахилистским является всякое немусульманское общество... которое не исповедует принцип поклонения Аллаху, и только Ему, с учетом того, что такое поклонение должно прослеживаться в вероисповедальном представлении, в обрядах поклонения и юридических законоположениях» (С. Кутб).

Мусульмане, которым радикалы бросают обвинение в неверии (*куфре*), тем самым приобретают статус вероотступников (*муртадд*), т. е. людей, которые были мусульманами, а затем отказались от ислама. В отношении таких людей в шариате установлена смертная казнь (или просто лишение жизни, убийство. Оно является похвальным делом для любого мусульманина). Подобное обвинение – *такфир* – радикалы распространяют на представителей светских властей в исламских странах, на сотрудников органов правопорядка, на иные силовые структуры, а также на тех верующих, которые это государство принимают и поддерживают.

Центральное место в радикалистских представлениях занимает **особым образом интерпретируемое понятие джихада**, который объявляется единственной и неизбежной формой борьбы против джахилистских обществ. Джихад в исламской теологической традиции трактуется как борьба за веру. Она может вестись в следующих основных формах: «джихад сердца» (или «Великий джихад») – борьба с собственными дурными наклонностями; «джихад языка» – «повеление достойного одобрения и запрещение достойного порицания»; «джихад руки» – принятие соответствующих мер наказания в отношении преступников и нарушителей норм нравственности; «джихад меча» – вооруженная борьба с «неверными. «На языке шариата, – пишет аль-Мадуди, – слово «джихад» употребляется для войны, которая ведется во имя Аллаха против тех, кто является врагом Ислама. Джихад является такой же обязанностью мусульманина, как и ежедневная молитва и пост. Тот, кто уклоняется от этого, является грешником».

Сторонники радикального ислама не признают оборонительной сущности джихада. По утверждению А. Фарага, «война в исламе ведется для утверждения слова Аллаха на земле как оборонительным образом, так и наступательным... Ислам распространялся мечом, однако безбожные имамы скрывают это... На

мусульманах лежит обязанность поднять мечи и направить их на режимы, которые скрывают истину». Джихад, по мнению Фарага, мусульманин должен вести и с собственными джахилистскими властями.¹

Законченный вид этой концепции придал в 70-80-х гг. палестинский профессор Абдаллах Азам. Он объявил, что джихад – не коллективная (*фард кифайя*), но личная (*фард айн*) обязанность каждого мусульманина. Ответственность за его ход нельзя перекладывать на политическое руководство исламских стран. Оно не вправе запрещать своим подданным участвовать в джихаде, в том числе и с оружием в руках. А уж поддерживать джихад морально и финансово обязан буквально каждый мусульманин, уклонение от этой обязанности – великий грех. Притягательным центром исламистской активности был на тот момент Афганистан, но его освобождение мыслится Азамом лишь как начало борьбы: «Эта обязанность не исчезнет вместе с победой в Афганистане, джихад будет оставаться личным долгом каждого мусульманина, пока мы не вернем все земли, ранее бывшие мусульманскими, чтобы ислам воцарился там вновь: перед нами – Палестина, Бухара, Ливан, Чад, Эритрея, Сомали, Филиппины, Бирма, Южный Йемен, Ташкент, Андалусия...». Здесь уместно напомнить, что согласно теории джихада мир делится на «область ислама» (*дар-ал-ислам*) и «область войны» (*дар-ал-харб*). Первая включает в себя страны, где господствуют мусульмане, вторая управляется «неверными» лидерами. «Область ислама», в теории, постоянно должна пребывать в состоянии войны с «дар-ал-харб». Лишь в исключительных ситуациях возможно временное перемирие не более чем на 10 лет.

Идеи Фарага, Азама и мыслителей подобного же толка были взяты на вооружение непосредственным учеником последнего - Усамой Бен Ладеном и созданными при его решающем участии организациями «Аль-Каида» и «Мировой фронт джихада». Их главный идеолог Айман аз-Завахири обосновал идею «глобального джихада», борьбу с «дальним врагом» - альянсом мирового *куфра* (неверия), куда включаются США, Израиль, другие страны Запада, а также и Россия. «Надо готовиться к тому, что... борьба не ограничится рамками одного региона, она будет вестись как против внутреннего врага – вероотступников, так и против внешнего – альянса крестоносцев (христиан. – Е. М.) и сионистов». Джихад должен быть перенесен за пределы исламского мира на территорию врага.²

Разумеется, особенности исламского вероучения истолковываются и заостряются (а порой и искажаются) современными радикалами от ислама с целью идеологического обоснования терроризма. Но несомненно и то, что исламские догматы *допускают возможность* подобного толкования. Исламское вероучение объективно содержит в себе возможность такой трактовки, которая превращает его в мощнейшее идеологическое оружие в руках террористов, оправдывает их действия и мобилизует на их совершение.

¹ Цит. по: Ражбадинов М. З. Радикальный исламизм в Египте. М., 2003. С. 84, 85.

² См.: Ражбадинов М. З. Указ. соч. С. 89.

§ 11.2. Эволюция исламизма в современном мире

Выше нами была рассмотрена та теоретическая платформа, на которой стоят исламские радикалы. В плане же практической политической деятельности следует выделять две формы исламизма – радикальную и умеренную. Именно вторая форма и находит свое выражение в экстремизме и терроризме. **Исламский экстремизм** представляет собой ультрарадикализм, который однозначно имеет негативный смысл. На практике он характеризуется применением таких способов ведения борьбы, которые не являются законными, не соответствуют нормам международного права. В свою очередь, **исламский терроризм** является предельным проявлением экстремизма. Наиболее «узким» и вместе с тем опасным звеном в цепи радикализм – экстремизм – терроризм следует считать именно последний. Следовательно, сводить понятие «исламский радикализм» к более узким понятиям «экстремизм» и «терроризм» было бы необоснованно.

Для «умеренного» крыла исламистов характерны следующие признаки: отрицание (как минимум, декларативно) насилия как пути реализации своих политических целей; признание легитимности светских режимов и готовность идти с ними на компромиссы; ставка на агитацию как базовый метода работы по осуществлению «исламского призыва» (*даава*) – привлечения мусульман к активному построению исламского государства; применение демократических институтов и процедур для усиления своего влияния в социуме и воздействия на народные массы; стремление добиться как можно больших возможностей для распространения своих идей; проведение пропагандистских акций в завуалированном виде при показной демонстрации поддержки властей и признания принципов социально-политического устройства; наличие в составе движения или организации военизированных и/или нелегальных группировок, используемых в том числе и для проникновения в государственный аппарат и авторитетные неправительственные структуры; координация усилий с аналогичными объединениями как внутри страны, так и за рубежом и т. д.

Применительно к экстремистскому крылу исламистов можно говорить о таких признаках, как: ставка на вооруженную борьбу, в т. ч. на террористические операции, как на важнейший метод действий; отрицание легитимности существующих светских режимов, жесткая борьба с ними; использование законной пропаганды только как дополнительного метода для рекрутирования в свои ряды новых членов; отсутствие привычной организационной структуры, децентрализация управления для повышения живучести отдельных групп; транснациональный характер экстремистского исламского движения, согласование деятельности составляющих его группировок; сближение экстремистского исламского движения как с общеуголовной, так и организованной международной преступностью (так, по оценке зарубежных экспертов доходы афгано-пакистанской наркомафии до американской операции в Афганистане составляли до 10 млрд. долларов в год. Да и сегодня доходы от производства опиума и героина составляют 60 – 65% ВВП Афганистана).

Заметим, что «умеренное» и «экстремистское» крылья в современном радикальном исламском движении являются, по сути, двумя сторонами одной медали. Сколько-нибудь значимое различие между ними заключается только в тактике их действий, которая может меняться в зависимости от складывающейся обстановки: вооруженная борьба против властей либо отказ от нее и использование пропаганды в качестве основного метода. Идеология же в значительной мере тождественна: ислам отказался в смертельной опасности из-за распространяемой «неверными» «западной отравы» в виде современных светских и материалистических идей и образа жизни. Чтобы противостоять этому злу, мусульмане должны объединяться в добровольные союзы – *джамааты* (получившие, к сожалению, достаточно широкое распространение в российский северокавказских республиках). Джамааты представляют действующие вне рамок юрисдикции государства религиозные союзы. Эти автономные анклавов должны попытаться захватить власть в государстве (путем участия в выборах, влияния на элиты, дискредитации «безбожных» властей, не применяющих на практике исламские законы, наконец, путем развязывания компрометирующего террора). Цель исламистов неизменна: захват политической власти и установление режима, руководствующегося исламским законом (шариатом).

В наши дни «умеренно-радикальные» исламистские группировки кое-где действуют легально (например, алжирское «Движение общества мира», йеменский «Ислах», иорданские «Братья-мусульмане», одна из ведущих турецких политических партий «Рефах», так зазываемая «непримиримая оппозиция в Таджикистане, состоящая, по сути, из полевых командиров исламистских группировок, сплотившихся вокруг духовного лидера таджикских фундаменталистов Х. А. Тураджонзода и др.). В других государствах они находятся на полуполюгальном («умеренные» крылья алжирского «Исламского фронта спасения» и тунисской «Ан-Нахды» и др.) и даже на нелегальном (сирийские и египетские «Братья-мусульмане» и др.) положении.

К наиболее крупным и активно действующим (либо действовавшим в последние годы) группировкам относятся: алжирские «Вооруженная исламская группа» и «Исламский фронт спасения», египетская «Аль-Джамаа аль-исламийя» («Исламское общество»), палестинские «Исламский джихад» и военное крыло «Хамас», ливанская «Хизбаллах», пакистанские «Харакят уль-ансар» и «Джамаат уль-факра», филиппинская группировка «Абу Сайяф», индийские «Лашкар-е-тайба» и «Лашкар-е-Джабар», фактически контролирующие значительные территории в штате Джамму и Кашмир, «Исламское движение Узбекистана», «Хизб ут-Тахрир» в Киргизии, афганское движение «Талибан», сирийско-иракская «Исламская группа Ирака и Леванта», наконец, пресловутая «Аль-Каида», филиалы и эмиссары которой действуют в самых разных странах (так, в последнее время несколько громких преступлений было совершено тесно связанной с ней организацией «Аль-Каида Аравийского полуострова»).

Ее создатель, небезызвестный Усама бен Ладен, был выходцем из бизнес-элиты, с юности воспитывался вместе с саудовскими принцами. Среди саудовской верхушки в 80-е гг. были популярны своего рода «джихад-туры» в Афганистан, где исламисты боролись с советскими войсками. Бен Ладен настолько увлекся этой борьбой, что в 1982 г. переселился в Афганистан и развил бурную деятельность по привлечению и подготовке тысяч добровольцев, прибывавших из всех исламских стран. К 1988 г. он составил базу данных на «джихадистов», проходивших через его лагерь. Так было положено начало организационной структуре, возникшей вокруг информационной картотеки. Ее арабское название – *аль-каида* – (букв.: «база данных») через десятилетие приобрело всемирную известность. С выводом советского контингента из Афганистана бен Ладен лишился одновременно и основного врага, и покровителей в лице саудовских и американских политических элит и спецслужб, на деньги и усилиями которых шла подготовка афганских моджахедов. Вчерашние союзники (а затем и Запад в целом) постепенно превращаются в смертельных противников бен Ладена и его организации.

В феврале 1998 г Усаме бен Ладену удалось объединить несколько радикальных исламистских группировок и инициировать создание «Всемирного исламского фронта борьбы с иудеями и крестоносцами (т. е. христианами. – Е. М.)», получивший известность как «Мировой фронт джихада» (МФД). Помимо бен Ладена учредителями МФД стали представители исламистских организаций из Египта, Пакистана, Бангладеш, Ливии, Иордании, Алжира, Йемена, Ливана и др.

В таких странах, как Египет, Алжир, Пакистан правящие режимы долгое время удерживаются (либо до недавних пор удерживались) у власти лишь благодаря опоре на штыки военных. Новым очагом распространения радикального исламизма стал пост-саддамовский Ирак, где сегодня идет настоящая «война всех против всех». Борются друг с другом шииты, сунниты, курды, арабы. Ежедневно происходят теракты, уносящие тысячи жизней...

Помимо уже названных государств, позиции исламских радикалов весьма сильны в Индонезии, Малайзии, Марокко, Мали, Нигерии (где уже несколько лет фактически идет гражданская война между исламским Севером и христианским Югом), в Таджикистане и т. д. Мощную поддержку (в том числе на самом высоком уровне) имеют исламисты в Саудовской Аравии.¹ Фактически во всех странах, где существуют сколько-нибудь заметные исламские общины, радикалы упрочивают свое положение.

В последние годы под их влиянием оказалась и (по счастью, пока небольшая) часть российских мусульман (прежде всего в Чечне, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Дагестане, а также – в значительно меньшей степени – в Татарии и Башкирии). Действуют экстремисты и в тех российских регионах, где мусульмане не составляют большинство населения.

¹ См. об этом подробнее: Олбрайт М. Религия и мировая политика. М., 2007. С. 235 – 250.

За последние годы признаны российским судом экстремистскими и запрещены такие организации, как «Международное религиозное объединение «Таблиги Джамаат», «Международное религиозное объединение «Ат-Такфир Валь-Хиджра»,¹ политическая партия Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» («Партия исламского освобождения») и др.

Так, последняя из названных организаций в своей идеологии обосновывает и оправдывает необходимость упразднения органов государственной власти, нарушение суверенитета и территориальной целостности РФ. Провозглашается целью захват политической власти и насильственное изменение существующего конституционного строя. Стратегия исламистов включает в себя три последовательных этапа: 1) скрытая пропаганда исламистских идей; 2) открытая пропаганда этих идей; 3) мирный или насильственный (в зависимости от политики государства) захват политической власти и построение «исламского государства».²

Очевидно, что исключительно силовыми методами невозможно предотвратить те угрозы, которые возникают для национальной безопасности России вследствие деятельности религиозных экстремистов. Чтобы предотвратить дальнейшее распространение исламизма и тесно с ним связанных исламского экстремизма и терроризма, необходимо, по меньшей мере, «знать противника в лицо», и на основе этого знания разработать и реализовать пропагандистскую контрстратегию. Именно это сегодня является общей задачей как для властей отдельных стран и лояльного к ним традиционного исламского духовенства, так и для мирового сообщества в целом. Не решив этой задачи, мы вряд ли сможем обеспечить национальную безопасность России от угрозы со стороны исламского экстремизма и терроризма.

Вопросы для самоконтроля

1. С чем связана актуальность изучения религиозного экстремизма в современных условиях?
2. Дайте определения понятиям «религиозный фундаментализм», «исламское возрождение», «салафизм», «исламизм».
3. Кого из идеологов современного исламского радикализма вы знаете? Дайте характеристику их воззрениям.
4. Раскройте содержание терминов *умма*, *джахилийя*, *такфир*, *джихад*, *таухид*, *даава*, *халиф*, *шахид*, *шариат*, *хакимия*, *фетва*, *джамаат*, *улем*.
5. Какие угрозы национальной безопасности России, на ваш взгляд, несет деятельность исламистов? Каковы особенности организации противодействия этим угрозам?

¹ Данная преступная организация активно действовала, в частности, на территории Волгоградской, Самарской, Тамбовской областей.

² Меркурьев В., Беляева Т. Противоправная деятельность международных террористических и экстремистских организаций как угроза национальной безопасности России // Профессионал, 2012. № 2. С. 9-11.

6. Охарактеризуйте особенности стратегии и тактики исламистов.

7. Какие исламистские организации вам известны? Какие из них действуют на территории Российской Федерации?

Литература

1. Олбрайт М. Религия и мировая политика. М., 2007
2. Галкин А. А. Глобализация и политические потрясения XXI века // Полис, 2005. № 4
3. Добаев И. П. Исламский радикализм: социально-философский анализ. Ростов н/Д., 2002
4. Добаев И. П. Политические институты исламского мира: идеология и практика. Ростов н/Д., 2001
5. Добаев И. П. Современный терроризм: региональный аспект. Ростов н/Д., 2009
6. Иноземцев В. Л., Кузнецова Е. С. Глобальный конфликт XXI в. Размышления об истоках и перспективах межцивилизационных противоречий // Полис, 2001. № 6
7. Иран: ислам и власть. М., 2001
8. Ислам и политика. М., 2001
9. Ислам: Энциклопедический словарь. М., 1991
10. Кепель Ж. Джихад. Экспансия и закат исламизма. М., 2004
11. Кудряшова И. В. Фундаментализм в пространстве современного мира // Полис, 2002. № 1
12. Магомеддаев А. М. Суффизм и ваххабизм на Северном Кавказе // Вступая в третье тысячелетие: религиозная свобода в плюралистическом обществе. М., 2000
13. Маудуди А. А. Ислам сегодня. М., 1992
14. Маудуди А. А. Образ жизни в исламе. М., 1993
15. Меркурьев В., Беляева Т. Противоправная деятельность международных террористических и экстремистских организаций как угроза национальной безопасности России // Профессионал, 2012. № 2.
16. Мирский Г. И. Политический ислам и западное сообщество // Полис, 2002. № 1
17. Ражбадинов М. З. Радикальный исламизм в Египте. М., 2003
18. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2003
19. Этноконфессиональные конфликты на Северном Кавказе: от конфронтации к сотрудничеству. Ред. М. Ю. Попов. Ростов н/Д., 2009

Глава 12.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ И ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

§ 12.1. Основные факторы, влияющие на миграционную безопасность. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности России

Миграционные процессы обрели со второй половины двадцатого столетия поистине глобальные масштабы, охватив все континенты планеты, все социальные слои и группы. Взаимосвязи между миграциями и социальными изменениями стали более глубокими, чем на всех предшествующих этапах исторического развития, а сами миграционные процессы – одними из главных причин и факторов социальных изменений, – как в обществах получения (приема), так и в обществах отдачи (исхода) мигрантов.

После распада Советского Союза миграционные процессы на всем постсоветском пространстве стали органической частью всемирного движения населения. Постсоветские миграции вливаются в мировые потоки и сами подвергаются их влиянию.

Социально-экономическая трансформация российского общества привела к существующему изменению миграционных процессов в Российской Федерации, повышению их социальной значимости. Современная миграционная ситуация в России, являясь следствием сложной социально-экономической обстановки, в последнее время постепенно изменяется.

Каковы же основные современные тенденции миграционных процессов в России и в мире?

Первая тенденция. Увеличение объемов и расширение географии миграции.

В настоящее время в мире насчитывается около 175 млн. мигрантов, т. е. почти 3% населения нашей планеты проживают в странах, не являющихся их родиной. В миграционный оборот втянуто 218 стран мира.

Происходит концентрация международных мигрантов в определенных странах и регионах мира. Почти каждый десятый житель более развитых регионов мира является мигрантом.

Вторая тенденция. Появление новых типов мигрантов.

До 1990 г. наиболее распространенными типами миграций в мире были три основных: переезд на постоянное место жительства, т. е. традиционная эмиграция; временная трудовая миграция и движение беженцев. Тенденции последних 20 лет привели к большому разнообразию потоков и смешиванию их типов, к появлению новых типов.

Прежде всего, речь идет о миграции высококвалифицированной рабочей силы. К этой категории мигрантов относятся высококвалифицированные менеджеры, администраторы, специалисты, техники и др., т. е. те, кто перемещается в пределах внутренних трудовых рынков межнациональных корпораций и международных организаций, или те, кто ищет работу через

международные рынки труда. Многие страны поощряют приезд предпринимателей, ученых, профессионалов и технических специалистов¹.

Этот тип миграции представляет собой для стран, отдающих данную категорию населения, своеобразную «миграцию человеческого капитала», или «утечку умов».

Для России проблема «утечки умов» является весьма важной. Наша страна теряет талантливых ученых, элитных специалистов. Основные причины выезда из России ученых за границу – невысокая заработная плата, низкая востребованность их труда, неясные перспективы, невозможность реализовать свой творческий потенциал. Страну покидают ученые и высококвалифицированные специалисты, на подготовку которых затрачены огромные средства.

В последние годы наблюдается рост нелегальной миграции, негативными последствиями которой являются: усиление давления на занятость в различных сферах трудовой деятельности; расширение теневой экономики, развивающейся вне поля налогового и гражданско-правового законодательства; изъятие из финансового оборота значительной доли денежных средств; обострение ситуации на рынке труда и вытеснение российских фирм и работников; криминализация бизнеса; формирование противоборствующих национальных кланов и др.

Третья тенденция. Расширение вынужденной миграции.

По оценкам специалистов, в общей сложности около 50 млн. человек в мире могут на сегодняшний день считаться жертвами вынужденного перемещения. После распада Советского Союза порядка 9 млн. людей в странах СНГ оставили свои дома или были перемещены из мест постоянного проживания. Наряду с увеличением масштабов вынужденного перемещения населения, его географические рамки за последние годы также расширились.

Четвертая тенденция. Феминизация миграционных перемещений.

Хотя женщины всегда составляли достаточно большую часть мигрантов, их доля за последнее время увеличилась до 48%. Более важный сдвиг в этой тенденции заключается в том, что если раньше женщины мигрировали в составе семейств, то сегодня их миграционные перемещения становятся самостоятельными.

Пятая тенденция. Многие страны используют эмиграцию для решения проблем занятости у себя в стране. Это означает фактическое правительственное участие в вербовке рабочей силы, регулирование действий неправительственных организации или просто невмешательство в отношении спонтанных передвижений. Однако регулирование трудовой эмиграции часто бывает неэффективным, т. к. большое количество эмигрантов перемещается незаконно. Это, в свою очередь, позволяет принимающей стороне не соблюдать никаких обязанностей по отношению к ним.

¹ Ушкалов И. Интеллектуальная эмиграция и безопасность. // Миграция и безопасность в России. М.: Интердиалект, 2000.

На усиление миграционных процессов в будущем будут также влиять:

- дальнейшая глобализация экономики;
- рост экономического различия между богатыми и бедными странами;
- различия в уровне защищенности социальных, политических и религиозных свободах между странами, которые заставляют людей искать через миграцию способы улучшения условий жизни;
- возможные политические и гражданские конфликты могут заставить искать людей более безопасные места жительства.

Все эти факторы свидетельствуют о необходимости усиления деятельности государства по укреплению миграционной безопасности России.

Миграционная безопасность представляет собой состояние юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны, как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации. Она предполагает систему правовых норм, обеспечивающих национальные интересы в сфере регулирования миграционных процессов.

Основой правового института миграционной безопасности является система правовых норм, реализующих закрепленное в международном и российском законодательствах право на свободу передвижения и выбор места пребывания и места жительства. Отношения в сфере миграционной безопасности Российской Федерации по поводу осуществления этого права регулируются правовыми нормами, которые как ограничивают его, так и реализуют.

Осуществление данного права, равно как и его ограничение на законных основаниях в национальных интересах, соответствует жизненно важным интересам России, избравшей путь демократического развития. Политико-правовое обеспечение законности - главное условие легальности миграционных процессов. Поскольку право выступает основным способом защиты и реализации интересов всех социальных субъектов, нарушение принципа законности в миграционных правоотношениях представляет угрозу национальной и, следовательно, миграционной безопасности. **Поэтому незаконная (нелегальная) миграция определяется как основная угроза в сфере миграционной безопасности, достигающая в российском варианте высоких показателей опасности.**

Вместе с тем следует иметь в виду, что в современных условиях экономического развития России миграция является важным источником восполнения дефицита экономически активного населения. Использование иностранной рабочей силы – одна из характерных черт занятости в современной российской экономике. В настоящее время официальное привлечение в Россию работников из-за рубежа вызвано рядом причин.

Во-первых, появляются масса рабочих мест, которые на некоторых территориях являются малопривлекательными для местных жителей и не обеспечиваются притоком рабочей силы из других регионов страны.

Во-вторых, растет число предприятий с участием иностранного капитала.

Проблема приема, трудоустройства и социальной адаптации мигрантов является одним из важнейших приоритетов государственной политики. В 1992 году были разработаны «Основные направления миграционной политики России и пути ее реализации», а на их базе – Республиканская долговременная программа «Миграция»¹. В этих документах ставились следующие основные задачи: защита прав и интересов граждан вне зависимости от места их проживания; управление и регулирование миграционными процессами; оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Но данная программа позволяла решить узко ограниченный круг проблем, зачастую сведя их к оказанию только первой помощи при расселении.

Принятые 19 февраля 1993 года законы РФ «О беженцах» № 4528-1 и «О вынужденных переселенцах» № 4530-1 с последующими изменениями и дополнениями в определенной мере заполнили правовой вакуум, позволили систематизировать работу с этими категориями мигрантов, особенно в местах их максимального притока. На этой основе началась разработка новой, уже федеральной миграционной программы. Активизировался процесс заключения двусторонних соглашений между государствами СНГ по вопросам регулирования проблем переселения и защиты прав переселенцев.

Приоритетными задачами обустройства и оптимального вхождения мигрантов в российский социум были признаны:

- защита прав и интересов мигрантов;
- соблюдение государственных интересов при реализации миграционных программ и мероприятий;
- организация миграционного контроля;
- регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития принимающего региона, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения;
- создание условий приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к конкретному социально-экономическому положению².

Важной основой юридических гарантий прав мигрантов выступают конституционные права, прежде всего, право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Реализация этих прав непосредственно стимулирует миграционные процессы.³ В Конституции РФ провозглашено, что в «Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы

¹ Постановление Правительства РФ от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе «Миграция»»: // Сб. постановлений Правительства РФ. 1992. – М., 1992. – с. 232-256.

² Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг. // Собрание законодательства Российской Федерации. № 47, 1997, 24 ноября 1997г., с. 68.

³ Конституция РФ, ч.1 и 2 ст.27, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. от 30.12.2008г. – М.: Российская газета, 21.01.2009г.

человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права...»¹, а «общепризнанные принципы и нормы международного права Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»². Относительно прав мигрантов важное значение имеют международные документы, закрепляющие принципы и механизмы охраны и защиты прав человека: Декларация прав человека (1948г.), Конвенция ООН о статусе беженца (1951г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966г.), Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995г.).

Положения Конституции, регулирующие отношения в сфере миграционных процессов, получили свое непосредственное отражение более чем в 30 действующих на настоящий момент федеральных законах России.

В настоящее время основным нормативным документом, регламентирующим вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России, является Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Закон сохранил разрешительный порядок трудоустройства иностранцев на территории РФ и при этом охватил все категории иностранных граждан, осуществляющих временную трудовую деятельность в РФ. В соответствии с Законом, работодатель, заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использовать иностранных работников на территории России только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу.

В соответствии с приказом МВД России от 13 мая 2003 г. № 325 «Об организации выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников» подразделениям по делам миграции были переданы функции по выдаче, переоформлению, приостановлению действия, продлению срока действия и аннулированию разрешений на привлечение и использование иностранных работников из государств – участников СНГ.

Для иностранных работников из числа временно проживающих в Российской Федерации было введено территориальное ограничение на право занятия трудовой деятельностью. Так, временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне того субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Кроме того, Законом были введены ограничения по замещению иностранными гражданами некоторых должностей, прежде всего, связанных с государственной службой и обеспечением безопасности страны.

¹ Конституция РФ, ч.1 ст.17, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. от 30.12.2008г. – М.: Российская газета, 21.01.2009.

² Конституция РФ, ч.4 ст.15, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. от 30.12.2008г. – М.: Российская газета, 21.01.2009.

Перечень таких объектов и организаций утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которых иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу».

Позже, в соответствии Федеральным законом Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», в ст.ст. 14 и 15 Закона были внесены изменения, разрешающие иностранным гражданам замещать должности на государственной службе и работать в качестве гражданского персонала в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами РФ.

Перечень документов, необходимых для осуществления трудовой деятельности мигрантом, приведен в Письме ФМС России от 6 апреля 2005 г. № МС-2/9-3866 «О требованиях, предъявляемых к подготовке и оформлению документов для получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы», а порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу определен Положением о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 941.

В последние годы предпринимаются попытки упорядочения использования иностранной рабочей силы и упрощения регистрационных процедур. Для этого были введены нормативные документы, изменившие положение трудовых мигрантов в РФ, а именно:

- Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

В законодательство вводится понятие «иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы». Для лиц этой категории существенно упрощены процедуры получения документов, в том числе позволяющих осуществлять временную трудовую деятельность на территории РФ. Теперь иностранный работник может получить разрешение на работу самостоятельно и по упрощенной схеме. При этом

изменения затрагивают не только работника, но и работодателя. Количество административных действий, которые должен совершить работодатель, принимающий на работу иностранных граждан, прибывших в РФ в безвизовом режиме, значительно сократилось по сравнению с ранее действовавшим порядком.

Были значительно расширены полномочия Правительства Российской Федерации, которое может ежегодно определять потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам; устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в Россию в безвизовом порядке, разрешений на работу. Правительство Российской Федерации получило право ежегодно устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, а в отношении отдельных категорий мигрантов вправе принимать решение об увеличении (до 180 суток) или сокращении (менее 90 суток) срока их пребывания в Российской Федерации¹.

В целом, предлагаемая процедура привлечения работников-мигрантов в Россию выглядит достаточно обоснованной и действенной. Реализация деятельности по привлечению на основе квотирования рабочих мест представляется крайне важной для решения проблемы распределения ресурсов. Это позволит, во-первых, реально оценить потребность в необходимых для хозяйственной деятельности рабочих местах; во-вторых, выявить квалификационный состав данных рабочих мест, т.е. их «качество», определить востребованы ли они на рынке труда на уровне Федерации и на региональном уровне; в-третьих, каждый регион вправе выявить свои собственные потребности в квалифицированной рабочей силе в силу своих региональных особенностей.

Одной из главных целей введенных изменений является защита прав и интересов российских граждан в сфере потребительского рынка, а также обеспечение на приоритетное занятие российскими гражданами вакантных и вновь создаваемых рабочих мест.

Анализ действующего миграционного законодательства показывает, что оно содержит много неясностей и пробелов, не в полной мере обеспечивает интересы как трудовых мигрантов, так и работодателей в предоставлении им рабочей силы на легальных основаниях.

Массовая трудовая миграция из развивающихся стран ведет к концентрации мигрантов в нижней части социальной пирамиды. Изначально готовые на любые

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 665 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности», Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 682 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы».

социально-экономические условия, «по прошествии некоторого времени они начинают ощущать себя представителями дискриминируемого меньшинства, для которого закрыты многие возможности. Эта ситуация блокирует или затрудняет ход их интеграции в принимающее общество»¹. Как итог, в крупных городах возникают своего рода этнические «гетто», жители которых живут по своим собственным правилам, фактически не являясь частью социума страны пребывания. В таких анклавах нередко процветает преступность, они становятся источником постоянного социального напряжения.

Обеспечение социально-политической стабильности, постоянный мониторинг и контроль взаимоотношений мигрантов и принимающего населения, предупреждение конфликтных ситуаций являются неперенными условиями успешной иммиграционной политики. Первоочередной задачей становится разработка и совершенствование процедур селективного привлечения иммигрантов и трудовых мигрантов с учетом их квалификации, образования, возможностей адаптации, стран происхождения и других критериев. На передний план выходит не столько этническая принадлежность иммигрантов, сколько их лояльность к России, способность к социализации; гражданская идентичность становится важнее этнической.

Особо остро стоит проблема взаимоотношений с местным населением. В регионах, где сконцентрировано большое число мигрантов, население встречает их неприязненно, зачастую враждебно. Изучение положения трудовых мигрантов в масштабе государства показало наличие острых нерешенных проблем, связанных не только с вопросами, касающимися правового положения мигранта, но и с адаптацией к новым социальным условиям общества приема.

Для обеспечения миграционной безопасности необходимо осуществлять регулирование миграционных процессов не только на уровне государства, но и на региональном уровне. Одним из регионов, где проводится достаточно серьезная миграционная политика, является Волгоградская область, которая является типичным периферийным регионом приема иностранных работников в Южном Федеральном округе.

На субъекты Российской Федерации, входящие в состав Южного федерального округа, в последние годы приходилось до 15% общероссийского миграционного прироста, до 27% объемов вынужденной миграции. Волгоградская область – один из регионов, испытывающий наибольшее миграционное давление. Результатом этого наряду с существованием общероссийского законодательства, регулирующего положение трудовых мигрантов и порядок привлечения иностранной рабочей силы, происходит принятие подзаконных актов на региональном уровне.

Волгоградской областной Думой с 2000 года по вопросам регулирования миграции были приняты несколько законов и постановлений.

¹ Вишневский А.Г. Избранные труды: В 2 т. – М.: Наука, 2005; Т. 2 Экономическая демография. Анализ демографических процессов, 2005.

Так, 31 мая 2001 года было принято постановление «О мерах по предотвращению незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Волгоградской области».

Постановление рекомендует ГУВД Волгоградской области во взаимодействии с органами транспортной милиции в целях профилактики незаконной миграции проводить рейды по вокзалам и рынкам, общежитиям и гостиницам, другим местам концентрации временно проживающих иностранных граждан и лиц без гражданства, с целью установления среди них незаконно пребывающих на территории Волгоградской области. Особое внимание следует уделять выявлению структур и лиц, способствующих созданию условий для нелегальной миграции, их связей с организованными криминальными группировками, в том числе этническими, из числа вынужденных мигрантов.

Постановление Волгоградской областной Думы от 20 февраля 2003 года «Об областной целевой программе «Охрана территории Волгоградской области от завоза и распространения особо опасных инфекционных заболеваний людей, животных, растений, а также токсичных веществ и меры по противодействию биологическому терроризму на 2003 год» предусматривало совершенствование системы мероприятий по предупреждению завоза особо опасных и карантинных инфекций на территорию Волгоградской области мигрантами.

Постановление Волгоградской областной Думы от 19 сентября 2002 г. «Об областной целевой программе «Этносоциальное развитие населения Волгоградской области» на 2003-2005 годы» предусматривало мероприятия по своевременному выявлению, раннему предупреждению и профилактике социальных конфликтов и экстремистских проявлений на этнической основе с учетом особенностей развития миграционных процессов на территории Волгоградской области, как приграничного региона, содействие в организации оптимальных условий адаптации, аккультурации мигрантов с учетом социально-экономических возможностей Волгоградской области и при условии соблюдения соответствующих интересов местного населения.

Проанализировав действующее региональное законодательство в области трудовой миграции и использовании иностранной рабочей силы, можно отметить, что оно в достаточно полной мере определяет правовое положение трудовых мигрантов, затрагивает регулирование взаимоотношения мигрантов и местное население.

§ 12.2. Демографический кризис как угроза национальной безопасности России

Важнейшим элементом национальной безопасности является демографическая безопасность – состояние защищенности государства, общества и рынка труда от демографических угроз, при котором обеспечивается развитие на основе совокупности сбалансированных демографических интересов государства, общества и личности.

Демографическая безопасность – такое состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного влияния внешнего фактора и обеспечение человеческими ресурсами геополитических интересов государства.

В настоящее время у России существует немало демографических проблем, представляющих угрозу для её национальной безопасности. Как отмечают российские демографы, «в совокупности факторов, от которых зависит достаточное противостояние любым угрозам, исключительно важное, если не решающее место, принадлежит характеру демографического развития страны. Оно – неизменное условие обеспечения людскими ресурсами силовых структур, призванных защитить от внутренних и внешних угроз нормальное функционирование всех сфер жизнедеятельности общества и государства».¹

Демографическая безопасность связана с такими понятиями, как выживание, вырождение, самосохранение, демографическое развитие, демографический кризис, депопуляция, и т.д. Главная угроза здесь – возможность вымирания вследствие затяжной и глубокой депопуляции.

Под **демографической проблемой** понимается как убыль населения, так и перенаселение. В первом случае это ситуация, которая складывается в стране или регионе, когда рождаемость падает ниже уровня простого воспроизводства, а также ниже уровня смертности. Такая ситуация в данный момент складывается в России. В случае перенаселения, под демографическим кризисом понимают несоответствие численности населения территории её способности обеспечить жителей жизненно необходимыми ресурсами.

Чтобы рассмотреть суть данной проблемы необходимо остановиться на описании составляющих её компонентов.

Одним из важнейших понятий, описывающих одну из сторон данного явления, является понятие «депопуляция»

Депопуляция – систематическое уменьшение абсолютной численности населения какой-либо страны или региона (вырождение населения) как следствие суженного воспроизводства населения, когда последующие поколения численно меньше предыдущих.

Под депопуляцией иногда понимают одну из форм демографического кризиса. Устойчивое превышение числа смертей над рожденьями как проявление депопуляции может быть следствием снижения интенсивности рождаемости и роста смертности, диспропорций возрастной структуры, влияния миграции, войн и других кризисных явлений.

Депопуляция – явление долгосрочное, и расчеты на быстрый выход из нее по мере устранения действия конъюнктурных социально-экономических, политических и демографических факторов необоснованны.

¹ Максаковский В.П. Демографический кризис в современном мире // География ПС. – 2001. - № 23. – С. 13.

В настоящее время мировая демографическая ситуация имеет ряд особенностей. В экономически развитых странах мира складывается различная демографическая ситуация. Эти страны можно разделить на три подгруппы¹.

В первую подгруппу входят страны, где еще сохраняется довольно благоприятная демографическая обстановка, для которой характерны, по крайней мере, средние показатели рождаемости и естественного прироста, обеспечивающие расширенное воспроизводство населения. Примером страны такого рода могут служить США, где формула воспроизводства (рождаемость – смертность = естественный прирост) в конце 90-х годов сохранялась на уровне $15\text{‰} - 9\text{‰} = 6\text{‰}$. Соответственно среднегодовой прирост населения составлял 0,6%. К этой же подгруппе можно отнести Канаду, Францию, Нидерланды, Норвегию, Ирландию, Швейцарию, где среднегодовой прирост населения находился на уровне хотя бы 0,3–0,5%.

Ко второй подгруппе нужно отнести страны, в которых фактически уже не обеспечивается расширенное воспроизводство населения. К ним относятся в основном страны Европы, где суммарный коэффициент рождаемости еще в середине 90-х годов снизился до показателя 1,5. Некоторые из этих стран (например, Польша) еще имеют минимальное превышение рождаемости над смертностью. Другие же, которых гораздо больше, стали странами с нулевым приростом населения. Это Австрия, Бельгия, Испания, Португалия, Дания, Хорватия, Ирландия.

Наконец, третья подгруппа объединяет страны с отрицательным естественным приростом населения, или, проще говоря, с его естественной убылью (депопуляцией). Суммарный коэффициент рождаемости в этой группе стран также предельно низкий. Число таких стран с «минусовым» приростом населения только в 1990–2000 гг. выросло с 3 до 15. Все они находятся в Европе.

Страны третьей (а фактически и второй) подгруппы уже вступили в полосу демографического кризиса, который был вызван к жизни комплексом взаимосвязанных причин. В первую очередь, к ним относится быстрое, а иногда прямо-таки обвальное снижение показателя рождаемости, что ведет к уменьшению в населении доли лиц молодого возраста. Это явление демографы называют старением снизу. Далее, увеличение средней продолжительности жизни людей в условиях повышающегося уровня материального благополучия также привело к более быстрому, чем предполагалось, увеличению в населении доли лиц старшего («невоспроизводящего») возраста, то есть, как говорят, к старению сверху².

Пытаться объяснить наступивший кризис только демографическими причинами было бы неправильно. На его возникновение повлияли также многие социально-экономические, психологические, медико-социальные, нравственные факторы, которые вызвали, в частности, такое явление, как

¹ Борисов В. А. Демография. Учебник для вузов. М., 2007. С. 39.

² Глобальные проблемы человечества. М., 2006. С. 158.

кризис семьи. Средний размер семьи в странах второй и третьей подгрупп в последнее время уменьшился до 2,2– 3 человек. Да и стала она гораздо менее прочной – с увеличением числа разводов, широкой практикой сожительства без оформления брака, резким ростом числа внебрачных детей.

Все эти причины и факторы в странах сочетаются по-разному. Так, в Германии и Италии, по-видимому, действительно преобладает влияние демографических факторов. В постсоциалистических странах Центрально-Восточной Европы (Чехия, Венгрия, Румыния, Болгария и др.) сказалось то, что в 90-х годах им пришлось пройти через довольно мучительный этап реформирования политического строя и перехода от командно-плановой к рыночной экономике. То же относится к Литве, Латвии и Эстонии. А в странах – членах СНГ (Россия, Украина, Белоруссия) естественное ухудшение демографической обстановки совпало с глубоким политическим и социально-экономическим кризисом 90-х годов.

Что касается России, то в XX веке с демографической обстановкой ей, можно сказать, не повезло. На протяжении полувека Россия испытала три демографических кризиса: во время Первой мировой и Гражданской войн, в годы коллективизации деревни и жестокого голода и, наконец, в период Великой Отечественной войны. В 60– 80-е годы демографическая обстановка в стране в целом стабилизировалась. Однако в 90-х годах разразился новый, причем особенно сильный, демографический кризис.

На высоком уровне остаётся смертность: в России умирает более 2 млн. человек в год – в пересчёте на 100 тыс. чел. Населения - это почти в 2 раза больше, чем в Европе и США.

По словам одного из ведущих демографов страны Л.Л. Рыбаковского, «сложившийся режим воспроизводства населения» ... сочетает в себе «европейскую рождаемость и африканскую смертность»¹.

Российская Федерация по численности населения стоит сегодня на 7-м месте в мире (после Китая, Индии, США, Индонезии, Бразилии, Пакистана), располагая при этом самой большой территорией. В условиях бескомпромиссной борьбы за природные ресурсы (до 42% всех мировых запасов сосредоточено в Российской Федерации), долговременное сохранение независимости гигантской территории с быстро уменьшающимся населением невозможно.

Особенно ненормальным, с точки зрения современных условий и геостратегической ситуации, является положение в азиатской части России, где расположена большая часть территории и ресурсов страны, и проживает лишь пятая часть населения. Чрезвычайно слабо заселены районы Крайнего Севера и приравненные к ним по климатическим условиям территории, на которые приходится до 70 процентов всего пространства России и на которых проживают всего 11,5 миллионов человек: 1 человек на 1 квадратный километр.

¹ Рыбаковский Л.Л. Десятилетие депопуляции в России» (причины, результаты, последствия) – в сб. «Социальная сфера: проблемы и суждения. Материалы шестых Мильнеровских чтений» (Москва, декабрь 2002 г.). / Под ред. Э.Б. Гилинской. М., 2002.

Но даже эта крайне незначительная численность населения в азиатской и северной частях Российской Федерации с 1992 года неуклонно уменьшается в абсолютном и относительном выражении.

Одной из опасностей для России является старение населения, т. к. известно, что страна, большинство населения которой составляют люди пожилого возраста, неизбежно становится менее динамичной, более консервативной во всех отношениях, в том числе в научно-технической области, чем страна с более молодым населением.

По прогнозам Российской академии наук, к 2016 г. пожилые люди старше 60 лет будут составлять 20% от общего числа россиян, а дети до 15 лет – всего 17%. Старение населения в ближайшее время может отрицательно сказаться на развитии экономики страны. Ситуация, при которой на одного работающего приходится один иждивенец, ожидается лишь после 2045-2050 гг. Эти процессы порождают проблему финансирования пенсионной системы.

Обнажаются при этом и другие проблемы, угрожающие экономическому развитию России – сокращение трудовых ресурсов, снижение численности выпускников школ (соответственно, поступление в вузы для абитуриентов становится более лёгким, но сами вузы испытывают проблему снижения качества подготовки студентов).

Примерно с 2007 г. в России замедлился процесс сокращения численности населения страны. Это стало возможным за счет реализации национального проекта в области здравоохранения. Статистические данные Минздравсоцразвития РФ показывают: естественная убыль за 2008 год составила 363,5 тысячи человек, что на 22,7 процентов меньше, чем год ранее. На 1 января 2012 г. по данным федеральной службы государственной статистики численность населения России составила 143 млн. 56 тыс. человек, что на 191 тыс. человек больше чем в 2011 г. В ведомстве считают, что немалую роль в этом отношении оказала реализация национального проекта в области здравоохранения. Тем не менее, если исключить прирост населения за счет миграции, то в России складывается тревожная обстановка для ее дальнейшей безопасности.

Преодолеть демографический кризис невозможно обычными мерами, опирающимися на стереотипные представления о причинах небывалого снижения рождаемости и повышения смертности.

Прежде всего, следует принять, что количество детей в семье не определяется только низким материальным обеспечением (доходы, размеры жилья и др.). При всех экономических трудностях и неравномерности распределения доходов в Российской Федерации, уровень дохода напрямую не влияет на решение семьи о том, чтобы «заводить» новых детей.

Более того, количество детей в семьях, как правило, уменьшается с ростом благосостояния и уровня потребления. Из данного положения, разумеется, вовсе не следует пренебрежение к мерам по материальному стимулированию рождаемости и общей поддержке семей. При решении демографической проблемы материальные меры являются необходимыми, но абсолютно недостаточными.

Преодоление демографического кризиса и обеспечение демографической безопасности России невозможно без правильного определения демографической проблемы, то есть реальных причин сверхсмертности и сверхнизкой рождаемости и оснований для демографических перспектив страны.

Необходимо исходить из того, что естественные модели воспроизводства не работают в абсолютно новой ситуации, которая сложилась после эпохи индустриализации и слома традиционных моделей обустройства жизни. Устойчивое воспроизводство в дальнейшем возможно исключительно в системе специально организуемого долгосрочного и полномасштабного цивилизационного развития.

Реальная проблема заключается в том, что депопуляция нашей страны отражает мировоззренческий и цивилизационный кризис привычных или стихийно складывающихся моделей организации жизни населения, - как в России, так и в тех регионах мира, где наблюдается демографический кризис или отдельные его элементы.

Во-первых, в ситуации роста гуманистической риторики на сегодня оказалась неочевидной уникальность и незаменимость каждого конкретного человека, невозможность полноценного бытия и мира без максимального раскрытия потенциала и сил каждого без исключения человека в стране и на Земле в целом.

Во-вторых, с разрушением традиционного хозяйства и большой многопоколенной семьи неработающими оказались традиционные представления о родовых задачах семьи и принципах воспитания детей.

В-третьих, постепенно разрушилась и исчезла доблесть добропорядочной семейной и многодетной жизни. Наиболее отработанными в мире на сегодня оказались модели обществ потребления, которые, к тому же, усиленно насаждаются и культивируются.

В-четвёртых, индустриальный тип урбанизации, вызвавший массовое переселение деревенских жителей в многоэтажные скученные города, резко изменил привычные установки сознания и сделал население подверженным любым массовым поветриям, утверждаемым как моды и модели жизни.

В-пятых, продолжающаяся последние 20–30 лет примитивизация и интенсификация труда, необходимого для жизнеобеспечения, привели к резкому снижению для женщин временных и социальных возможностей иметь детей до 30 и даже более лет, а для мужчин – к резкому снижению статуса главы и кормильца семьи.

В-шестых, у населения исчез «образ» будущего, понимание того, какое общество и какую жизнь оно строит. Сначала произошла девальвация оторванных от жизни программ руководства страны (начиная с программы XXII съезда КПСС по строительству коммунизма «в ближайшие 20 лет, к 1980 году»), а после перестройки, закончившейся развалом СССР, наступило прямое неверие в желание и способность правящего класса думать о стране и развивать страну.

На основе вышесказанного демографическую проблему в целом возможно сформулировать следующим образом: инерционное сохранение привычных для населения и руководства страны моделей, укладов и принципов жизни уже со второй половины прошлого века напрямую ведёт к вымиранию населения России; необходимо проектирование и введение принципиально новых механизмов общественного воспроизводства и развития в рамках планирования масштабного цивилизационного сдвига¹.

Большинство экспертов-демографов сходятся во мнении, что основной причиной демографического спада в нашей стране является низкая рождаемость. То есть у потенциальных родителей возникают определённые сомнения в целесообразности рождения детей. И часто они вызваны экономическими причинами. Вместе с тем, отмечая существенное улучшение и увеличение материального обеспечения родителей, решивших обзавестись потомством, нельзя сводить всё к исключительно экономическим параметрам и уровню доходов населения. В годы второй мировой войны об уровне доходов в стране с карточной системой и оккупированной западной частью рождаемость была выше. Причём и сейчас в богатых семьях у россиян один и редко два ребёнка, а в семьях с низким уровнем достатка около 3-4 детей.

Основной причиной нежелания именно молодых родителей обзаводиться ребёнком можно считать, всё-таки, отсутствие жилья. Многочисленные программы «Молодая семья», ипотечное кредитование сроком на 25 лет не могут простимулировать молодых супругов на покупку квартиры и последующие рождение ребёнка в краткосрочной перспективе.

Какова правовая основа для деятельности по исправлению сложившейся в России демографической ситуации?

Прежде всего, заметим, что согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

С учётом важности данного положения повышению качества жизни российских граждан посвящён подраздел 3 раздела IV Стратегии национальной безопасности РФ (далее – Стратегия), утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537. Пункт 45 Стратегии гласит: «стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются... стабилизация его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе – коренное улучшение демографической ситуации»².

Конкретные ориентиры для деятельности государственных органов в этой сфере установлены Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2020 г. (далее – Концепция), утверждённой Указом

¹ Гундаров И. А. Демографическая катастрофа в России: причины, механизм, пути преодоления. М., 2001. С. 38.

² Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года. Утверждена 12 мая 2009 года Указом Президента Российской Федерации Д.А. Медведева №537 [Электронный ресурс]. URL: http://www.nsnbr.ru/strategiya_nb_rf.html (дата обращения: 24.04.2012).

Президента Российской Федерации от 08.10.2007 № 1351. Согласно Концепции целями демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. являются стабилизация численности населения к 2015 г. на уровне 142-143 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 г. до 145 млн. человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 г. до 70 лет, к 2025 г. – до 75 лет.

При этом основными задачами демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Концепцией признаны:

- сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин;
- сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков;
- сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, существенное снижение уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями, улучшение качества жизни больных, страдающих хроническими заболеваниями, и инвалидов;
- повышение уровня рождаемости (увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей;
- укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений;
- привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции; миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно.

Оценка Концепции и соображения по её корректировке были высказаны научным сообществом на прошедшей 19-20 апреля 2011 г. в Москве Всероссийской научно-практической конференции «Демографическое развитие России: задачи демографической политики и усиления социальной поддержки населения».

По мнению профессора Л. Л. Рыбаковского, в ближайшие 15 лет достижению тех контрольных цифр, которые намечены Концепцией, будут противостоять три обстоятельства.

Во-первых, в 80-90-е годы возникла новая демографическая волна. В 1983-1987 гг. произошёл взлёт чисел родившихся до 2,4-2,5 млн. человек в год, а затем (в 1996-2001 гг.) эти числа резко упали до 1,2-1,3 млн. человек. Движение различных по численности контингентов в социальной сфере скачкообразно меняет потребность в образовательных, воспитательных и других учреждениях, определяет численность и структуру репродуктивного и экономически активного населения и др. В 2020 г. численность женщин репродуктивного возраста будет меньше нынешней примерно на 5 млн., причём

всё это сокращение придётся на самый активный репродуктивный возраст женщин – 20 - 29 лет – которых будет меньше на 40%.

Во-вторых, в течение всего первого десятилетия XXI в. происходило постарение возрастной модели рождаемости. В 2000 г. средний возраст матери при рождении детей составлял 25,8 года, к 2005 г. он возрос до 26,6 года и в 2009 г. достиг 27,4 года. Продолжение этого процесса будет сдерживать рост рождаемости.

В наступивший период произойдёт и дальнейшее увеличение в населении доли лиц старше трудоспособного возраста. Согласно среднему прогнозу Росстата, к началу 2015 г. доля этой категории населения достигнет 23,7% по сравнению с 21,6 % в 2010 г. К началу 2020 г. эта доля станет 25,9, а к 2025 г. – 27,2%. Увеличение доли пожилого населения непременно приведёт к росту чисел умерших.

В-третьих, к началу нового десятилетия действенность мер демографической политики существенно снизилась и, скорее всего, вскоре перестанет оказывать влияние на сокращение смертности и увеличение рождаемости. Если в 2007 г. во всех регионах показатели рождаемости увеличились, то в 2008 г. в 6 регионах показатели либо остались на том же уровне, либо снизились. В 2009 г. уже в 5 регионах которых показатели рождаемости сохранились на уровне предшествующего года, а в 12 субъектах РФ они даже снизились.

Таким образом, нарастающему сокращению численности репродуктивного контингента женщин и растущей в населении доли лиц пожилых возрастов не смогут противостоять потерявшие свою изначальную силу меры демографической политики, приведшие к столь заметному снижению смертности в 2006-2010 гг. и существенному повышению рождаемости в 2007-2010 гг.

Для того, чтобы противостоять тем трудностям, с которыми столкнётся страна в ближайшие 15 лет, по мнению учёных, необходимо своевременно разработать и начать осуществление ряда упреждающих мер, вводимых в определённой очерёдности по регионам в зависимости от уровня их демографического благополучия, причём объём вводимых льгот должен нарастать для каждой группы регионов тоже в течение нескольких лет. Пик введения наиболее сильных мер должен приходиться на самые «провальные» годы, когда в возраст наибольшей фертильной активности будут входить женщины, родившиеся в конце 90-х гг.

Большинство исследователей считают, что политика в области рождаемости и поддержки семей с детьми должна включать в себя:

- комплекс минимальных социальных гарантий, обеспечивающих всем семьям, в зависимости от стадии жизненного цикла, понятную, доступную систему мер поддержки при рождении и воспитании детей (подготовка к семейной жизни, сохранение и укрепление репродуктивного здоровья, оплачиваемые отпуска, пособия, налоговые, пенсионные и жилищные льготы, доступность дошкольных учреждений и т.д.);

- дополнительные меры, которые могли бы стимулировать рождение второго и третьего ребёнка. В настоящее время приоритет – это льготные кредиты на приобретение жилья и их компенсация – полная при рождении 3 детей, обеспечиваемые не на уровне отдельных регионов, а на федеральном уровне. Такая мера могла бы дать возможность также сократить интервалы между рождением детей (поскольку, чем раньше родится ребёнок, тем меньше самой семье придётся платить за жильё);

- дифференциацию мер в зависимости от очередности рождения – уделять больше внимания стимулированию рождения не 2-го, а 3-го ребёнка;

- не единовременные, а относительно продолжительные меры (выплату ежемесячного пособия до 1,5 лет можно было постепенно продлевать на несколько месяцев, но год от года – в перспективе до 3 лет и дифференцировать его долю от заработной платы в зависимости от очередности рождения ребёнка);

- «материнский капитал», предоставляемый и на 3-го, и на последующих детей, при этом важно также корректировать возможность его использования на лечение всех детей, а также дать возможность использовать его в качестве вклада в банке;

- пропаганду семейного образа жизни в зарегистрированном браке. Молодёжь подвержена рекламе, быстрее и относительно легче, чем старшие возраста, воспринимает новый образ жизни (если он пропагандируется как модный).

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные современные тенденции миграционных процессов в России и в мире?
2. Какие новые типы миграции вы знаете?
3. Что такое нелегальная миграция и в чем ее опасность?
4. Какие факторы будут влиять на усиление миграционных процессов в будущем?
5. Что называется миграционной безопасностью?
6. Чем вызвано в настоящее время официальное привлечение в Россию работников из-за рубежа?
7. Какие основные документы регулируют миграционные процессы в России?
8. В чем особенность регулирования миграционных процессов на региональном уровне?
9. Что такое демографическая безопасность государства?
10. Каковы основные демографические проблемы в современной России?
11. Что означает понятие «депопуляция»?
12. Какова в настоящее время мировая демографическая ситуация?
13. В чем особенность демографического кризиса в современной России?
14. Каковы основные причины демографического спада в нашей стране?
15. Какова правовая основа для деятельности по исправлению сложившейся в России демографической ситуации?

16. Каковы основные задачи демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.?

Литература

1. Борисов В.А. Депопуляция в России: причины, следствия, пути преодоления // Демографические процессы и семейная политика: региональные проблемы. Материалы Российской научно-практической конференции. Липецк, МГУ им. М.В.Ломоносова, ЛГТУ, 1999.-С.15.
2. Борисов В. А. Демография. Учебник для вузов. М., 2007. С. 39.
3. Бреева Е.Б. Основы демографии. М., 2004.
4. Бутов В. И. Демография: Учебное пособие. Под ред. В. Г. Игнатова. второе изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «МарТ», 2005.
5. Валентей Д. И., Кваша А. Я. Основы демографии. М., 1989.
6. Вишневский А., Андреев Е. Население России в первой половине нового века // Вопросы экономики. 2007. № 1. С. 7-10.
7. Вишневский А.Г. Избранные труды: В 2 т. – М.: Наука, 2005; Т. 2 Экономическая демография. Анализ демографических процессов, 2005.
8. Глобальные проблемы человечества. М., 2006. С. 158.
9. Гундаров И. А. Пробуждение: Пути преодоления демографической катастрофы в России. М., 2001. С. 192.
10. Гундаров И. А. Демографическая катастрофа в России: причины, механизм, пути преодоления. М., 2001. С. 39.
11. Демография/ Под ред. Н.А. Волгина. М., 2003.
12. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М.: МАКС-Пресс. 1999.
13. Конституция РФ, ч.1 и 2 ст.27, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. от 30.12.2008г. – М.: Российская газета, 21.01.2009г.
14. Максаковский В.П. Демографический кризис в современном мире. // География ПС. – 2001. - № 23. – С. 13.
15. Медков В.М. Демография: учебное пособие. Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2003.
16. О подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище». Постановление Правительства РФ от 28.08.2002. № 638 // СЗ РФ. 2002. № 35. Ст. 3386
17. О федеральной целевой программе «Старшее поколение на 2002-2004 годы». Постановление Правительства РФ от 29.01.2002. № 70 // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 578.
18. Оценка численности постоянного населения на 1 января 2012 г. и в среднем за 2011 г. Федеральная служба государственной статистики России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/> (дата обращения: 24.04.2012).
19. Постановление Правительства РФ от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе «Миграция»»: // Сб. постановлений Правительства РФ. 1992. – М., 1992. – с. 232-256.

20. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 665 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности», Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 682 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы».

21. Прогноз численности населения земного шара на 2150 // Общество и экономика. 1998. № 10-11. С. 14-22.

22. Пути решения демографической проблемы // Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск № 460. 2006.

23. Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-Р. О концепции демографического развития РФ на период до 2015 года // СЗ РФ. 2001. № 40. Ст. 3873

24. Рыбаковский Л. Демографическая безопасность// Безопасность Евразии. 2005. № 3. С. 15-24

25. Рыбаковский Л. Концепция демографической политики: федеральные и региональные аспекты // Народонаселение. 2005. № 3. С. 14-35.

26. Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года. Утверждена 12 мая 2009 года Указом Президента Российской Федерации Д.А.Медведева №537 [Электронный ресурс]. URL: http://www.nsnbr.ru/strategiya_nb_rf.html (дата обращения: 24.04.2012).

27. Ушкалов И. Интеллектуальная эмиграция и безопасность. //Миграция и безопасность в России. М.: Интердиалект., 2000.

28. Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг. // Собрание законодательства Российской Федерации. № 47, 1997, 24 ноября 1997г.

29. Юдина Т.Н. Социология миграции: предметное поле // Социология. Социальность. Современность. Вып. 7. М.: Изд-во МГСУ «Союз». 2001.

кандидат экономических наук

Вячеслав Владимирович Гордиенко;

кандидат философских наук

Алексей Николаевич Гулевский;

кандидат философских наук, доцент

Николай Николаевич Демидов;

кандидат исторических наук, доцент

Юрий Петрович Дронин;

кандидат педагогических наук

Александр Владимирович Жуланов;

кандидат педагогических наук, доцент

Владимир Иванович Косяченко;

кандидат философских наук, доцент

Сергей Валентинович Крючков;

кандидат философских наук, доцент

Евгений Алексеевич Матвиенко;

кандидат юридических наук

Александр Иванович Мелихов;

кандидат юридических наук

Изабелла Александровна Мингес;

кандидат педагогических наук, доцент

Владимир Анатольевич Сухоруков

(Волгоградская академия МВД России)

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебное пособие

*Под редакцией
кандидата философских наук, доцента
Евгения Алексеевича Матвиенко*

Оригинал-макет Волгоградской академии МВД России

Подписано в печать 22.10.2014

Формат 60 x 90 ¹/₁₆

Печ. л. – 16,5

Тираж 1686 экз.

Бумага офсетная

Заказ №

ДЛЯ ЗАМЕТОК