

А.В. Шободоева

**ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.
КУРС ЛЕКЦИЙ**

Учебное пособие

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

А.В. Шободоева

**ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.
КУРС ЛЕКЦИЙ**

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУ
2018

УДК 323(470+571)(075.8)
ББК 66.2(2Рос)я67
Ш78

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р юрид. наук, доц. В.В. Чуксина
канд. юрид. наук, доц. Е.М. Якимова

Шободоева А.В.

Ш78 Основы теории национальной безопасности. Курс лекций [Электронный ресурс] : учеб. пособие / А.В. Шободоева. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. – 168 с. – Режим доступа: lib-catalog@bgu.ru.

В данном издании рассматриваются наиболее актуальные проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. Комплексно проанализированы вопросы формирования понятийного аппарата национальной безопасности, проблемы правового обеспечения национальной безопасности, подробно представлена система обеспечения национальной безопасности, отражены виды национальной безопасности Российской Федерации (военная безопасность, государственная безопасность, общественная безопасность, информационная безопасность, экологическая безопасность, экономическая безопасность, транспортная безопасность, энергетическая безопасность).

Предназначено для студентов юридических специальностей, студентов специализации «Правовое обеспечение национальной безопасности РФ», всех интересующихся проблемами защиты национальной безопасности нашей страны в современных условиях.

УДК 323(470+571)(075.8)
ББК 66.2(2Рос)я67

© Шободоева А.В., 2018
© Издательство БГУ, 2018

Оглавление

| | |
|---|-----|
| Лекция 1. Предмет дисциплины «Основы теории национальной безопасности» и ее место в системе других учебных дисциплин..... | 4 |
| Лекция 2. Общие терминологические положения теории национальной безопасности Российской Федерации | 15 |
| Лекция 3. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации | 24 |
| Лекция 4. Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации | 53 |
| Лекция 5. Оборона и военная безопасность Российской Федерации | 77 |
| Лекция 6. Государственная безопасность Российской Федерации..... | 86 |
| Лекция 7. Общественная безопасность Российской Федерации..... | 95 |
| Лекция 8. Информационная безопасность Российской Федерации | 103 |
| Лекция 9. Экологическая безопасность Российской Федерации | 117 |
| Лекция 10. Экономическая безопасность Российской Федерации | 128 |
| Лекция 11. Транспортная безопасность Российской Федерации..... | 140 |
| Лекция 12. Энергетическая безопасность Российской Федерации..... | 153 |

Лекция 1. Предмет дисциплины «Основы теории национальной безопасности» и ее место в системе других учебных дисциплин

Необходимость защиты национальной безопасности России не требует никаких доказательств. Это аксиома.

Для уяснения содержания понятия «национальная безопасность» следует «разводить» категории «безопасность» и «национальная безопасность», при этом рассматривая их и как сознательный процесс деятельности людей, и как процесс формирования мировоззренческих взглядов на безопасность, осознание ее человеком.

Деятельность общества по защите своего внутреннего спокойствия

Потребность обеспечения безопасности – это один из основных мотивов деятельности людей и сообществ. Стремление к безопасности обусловило объединение наших первобытных предков в сообщества, формирование силовых структур различного рода, предопределило образование ряда международных организаций и, в конечном счете, привело к созданию ООН.

Объективно безопасность относится к основным потребностям человека, наряду с потребностью в воздухе, еде, жилье и т.п. Удовлетворение этой потребности в различные исторические эпохи связано как с объективными, так и с субъективными факторами. Объективные – это уровень общего развития государства, его экономический и культурный потенциал, а субъективные – это восприятие самим человеком, в силу особенностей его характера и окружения, среды проживания.

С давних времен людям приходилось сталкиваться с явлениями, процессами, событиями, создававшими угрозу для их здоровья, жизни, имущества или иных ценностей, при этом в разные исторические периоды отношение людей к данным угрозам, природе и к самим себе было различным.

Представим в качестве иллюстрации лишь несколько наиболее ярких исторических картинок из различных эпох. Естественно, исходя из специфики будущей специальности студентов, для которых предназначен этот курс лекций, сделаем упор на демонстрации примеров по конструированию отдельного механизма защиты внутренней общественной и государственной безопасности.

На всех этапах развития, особенно в первобытную эпоху, человек боролся с природной стихией, с опасными дикими животными, боролся за источники пищи и воды, но ему приходилось вступать в противоборство и с себе подобными. Этими подобными могли быть и представители соседних враждебных племен, и собственные соплеменники, но чаще всего человек сталкивался с другим человеком просто в рамках принципа «кто сильнее».

История Древнего мира (условно, конец IV тыс. до н. э. – конец IV в. н. э.) демонстрировала уже элементы сознательного государственного строительства в сфере обеспечения обороны, безопасности и общественного порядка. Одними из первых организаторов профессиональной службы с полицейскими, выражаясь современным языком, функциями, являлись римские императоры Август (27 г. до н. э. – 14 г. н. э.) и Тиберий (14–37 гг. н. э.). В научный и общеупотребительный оборот термин «полиция» (греч.

politeia) ввел древнегреческий философ, ученый-энциклопедист Аристотель (384–322 гг. до н. э.), который «полицией» именовал государственное (городское) управление (от греч. polis (пулис) – город-государство. Именно в этом смысле термин «полиция» перешел в латинский язык (лат. politia). Надзорно-репрессивные же органы, исполнявшие в Древней Греции, Риме и Византии, по сути, полицейские функции, имели иное наименование.

Римским императором Октавианом Августом было создано специальное формирование вигилов («неустанно бодрствующих»), которое круглосуточно осуществляло охрану центральной власти, общественного порядка, государственного и частного имущества в пределах Рима. Август впервые в истории ввел должность префекта Рима, на которого возложил не только функции градоначальника, но и обязанность охраны порядка и спокойствия, а также надзора за благонадежностью всех, кто проживал в столице империи. В частности, когда в городе вспыхивали бунты, именно префекту передавали под управление римскую полицию с их начальником – так называемые «городские когорты», вооруженные легким оружием, которые использовались для выполнения многообразных функций внутри города, включая, например, и наблюдение за его чистотой.

Император Тиберий провел структурную реорганизацию армии и сил безопасности, в результате которой они приобрели четкое устройство.

Средние века (условно, конец V в. – XV в.) в области государственного строительства и правоохранительной деятельности традиции великих государств Древнего мира полноценно не продолжили. Например, при уже упоминаемом императоре Тиберии, в 14 г. н. э. 7 000 «бодрствующих» охраняли ночной покой древнего Рима, в первую очередь, от пожаров. В Лондоне же, должность улично-го стража для охраны порядка в ночном городе была введена только в 1663 г. Причем, на эту работу принимались пожилые люди, которые уже не могли выполнять других функций. И только в 1829 г. констебли, как первые профессиональные служащие полиции, приступили к патрулированию столицы Британской империи, правда, единственным их оружием были дубинки.

Что касается России, то длительный период времени полномочия борьбы с общеуголовными преступлениями не принадлежали собственно центральной власти. Судебник 1550 г. вообще передал часть функций по охранению порядка и спокойствия обществу. Дворяне из своего числа в каждом уезде избирали «губных старост», которым поручали борьбу с «лихими людьми» и разбоями. На государственных «черных землях» эта функция возлагалась на «земских старост», они избирались сельским населением – «черносошным крестьянством.

В городах функция борьбы с разбоями и поддержание порядка становилось задачей новых служилых людей – «городничих».

Практика привлечение общественности к борьбе с «лихими людьми» продолжалось в России вплоть до Петра I, учредившего в 1718 г. профессиональную полицию. И функции по обеспечению безопасности стали исполнять государственные институты, где полицейские органы поддерживали общественный порядок и вели сыскное дело.

Но там, где вопрос вставал о защите «государева интереса», то есть борьбы с противниками существующей власти, на первое место выходила именно сила государства. И здесь создание Приказа тайных дел во главе с печально известным Малютой Скуратовым, и Преображенский приказ... Борьбой со всеми формами инакомыслия, заговорами, иностранным шпионажем и т.п. занималось созданное Николаем I знаменитое Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии и подчиненный ему отдельный корпус жандармов.

И до XIX в. фактически не было массовых прецедентов по передаче полномочий охраны собственности и борьбе с преступностью представителям общества. Впервые это произошло в США, где по финансовым соображениям отдельные полицейские полномочия были делегированы институту шерифов (муниципальная выборная полиция). Изначально полиция в США была только местная и, как бы у нас сказали, общественная. Именно в США появилось и наиболее известное детективное агентство Алана Пинкертона с его знаменитой эмблемой – открытым глазом («мы никогда не спим»).

Именно с середины XIX в. частные (негосударственные) службы безопасности, успешно осваивая рынок профильных товаров, работ и услуг, стали объективной реальностью и существенным фактором обеспечения безопасности бизнеса, общественного порядка и государственной безопасности практически во всем мире.

Процесс формирования мировоззренческих взглядов на безопасность

Теперь давайте посмотрим, как в общественном сознании формировалось восприятие безопасности. **Большое влияние на этот процесс оказало мифологическое и религиозное мировоззрение.**

В первобытную эпоху опасность подстерегала человека везде. И в это время ещё не существовало того понятия «безопасность», которое связано с самым примитивным его осознанием – огражденность от опасности. **Сознание человека было направлено на «внешний мир» т.е. природные катаклизмы, вторжения врагов и т.п.**

Соответственно, в восприятии людьми окружающего мира ведущую роль играло понимание их зависимости от природы, связь с ней. Отсюда – различные вариации ранних форм религии: тотемизм, анимизм, магия, мифологические представления.

Соответственно, то, что люди не могли объяснить, они приписывали высшим, сверхъестественным силам.

Но и попытки познания природы предпринимались уже в древности. В уникальных цивилизациях Междуречья, Египта, Китая на основе наблюдений собиралась информация о протекании различных природных процессов. Происходило и развитие систем счета, совершенствование измерительных процедур. Соединение данных факторов давало возможность с достаточно высокой точностью предсказывать наступление тех или иных природных явлений (солнечных затмений, извержений вулканов, разливов рек, засух и т.д.).

В эпоху античности (условно, VIII в. до н. э. – V/VI вв.) начали формироваться уже собственно научные представления об окружающем природном мире, которые не были связаны с какой-то конкретной пользой или выгодой для человека, а направлялись на воссоздание картины мира и осознание своего места в нем.

В период Средневековья отношения общества и внешнего мира, в основном, объяснялись исключительно Библией. **Сущность безопасности в религиозной форме мировоззрения представлялось как абсолютное благо, а сама же безопасность связывалась не с желанием избежать физической смерти, а с потребностью нравственного совершенствования, позволяющего достигнуть вечной жизни.**

На Западе принято считать, что термин «безопасность» начал применяться там с начала XI в.

Но полагают, что до середины XVII в. говорить о собственно безопасности нации или общества невозможно. Дело в том, что земли, на которых жили европейские народы, легко переходили от одного суверена к другому суверену (от короля к королю, от герцога к королю и т.д.) в виде частного владения (проданного, компенсации, приданого и т.д.). Поэтому, **речь могла идти или о безопасности суверенов, или о безопасности принадлежащих им (вместе с землей) людей, но никак не о безопасности нации или общества.** В этих условиях более широкое распространение получала своеобразная полицейская деятельность суверена, направленная на охранение безопасности отдельных лиц и общества.

В XVI в. акцент в представлении о безопасности и ее обеспечении все более смещался из-за стремления отдельных государств к расширению своих территорий, захвату природных и человеческих ресурсов ради укрепления своей мощи и силы, повышения роли и статуса в системе межгосударственных отношений. Данный процесс стимулировался и эпохой Великих географических открытий (период в истории человечества, начавшийся в XV в. и продолжавшийся до XVII в., в ходе которого европейцы открывали новые земли и морские маршруты в Африку, Америку, Азию и Океанию в поисках новых торговых партнёров и источников товаров, пользовавшихся большим спросом в Европе).

Монархи стали признавать важность условий безопасности для своих стран и проживающих в них людей. В европейских странах создавалось множество государственных органов охраны безопасности, зарождалась наука полиции, основной задачей которой являлось обоснование комплекса мер, обеспечивающих безопасность граждан, общества в целом и государства. Напоминаем, что до конца XVIII в. слово «полиция» использовалось расширительно, относилось ко всем обязанностям правителей по обеспечению общественного порядка, правосудия, законности, а также условий для безопасной и благоприятной жизни подданных.

Безопасность стала не меньшей ценностью в политике, чем демократия или права человека. Впервые это было закреплено в английском Билле о правах 1689 г., американской Декларации независимости 1776 г. и в

особенности во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В Билле безопасность была поставлена в один ряд с единением, миром и спокойствием народа и благосостоянием государства. В американской Декларации создание гарантий своей безопасности объявлялось правом и обязанностью народа, а задачей власти – обеспечение людям безопасности и счастья. В Декларации прав человека и гражданина провозглашалось, что безопасность наряду со свободой, собственностью и сопротивлением угнетению входит в число неотъемлемых естественных прав человека.

В XVII–XVIII вв. практически во всех странах Запада утверждалась точка зрения, что государство имеет своей главной целью общее благосостояние и безопасность. Поэтому термин «безопасность» получил в это время новую трактовку: состояние, ситуация спокойствия, появляющаяся в результате отсутствия реальной опасности (как физической, так и моральной), а также материальные, экономические, политические условия, соответствующие органы и организации, способствующие созданию данной ситуации.

В XIX в. под национальной безопасностью стало подразумеваться состояние защищенности интересов государства, общества, людей в различных сферах деятельности.

Уже в начале столетия, особенно после наполеоновских войн, все больше приходило понимание того, что безопасность – это мирное сосуществование сообществ суверенных государств. Каждое из них, при этом, сохраняет свои особенности, возможности и условия для своего функционирования и развития в системе мировых отношений. В 1814–1815 гг. на Венском конгрессе эта идея нашла воплощение в создании Священного союза как системы «баланса сил в XIX в.», цель которого – предотвращение войны и обеспечение безопасности. **В данных условиях вариант восприятия национальной безопасности (national security) развивался следующим образом:**

– роль объектов и субъектов национальной безопасности играют государство, общество, люди, и располагаются они именно в такой последовательности, исходя из степени важности;

– основные цели национальной безопасности – это цели безопасности государства (территориальная целостность, соблюдение принципов устройства, сохранение полной политической независимости в системе международных отношений). Без их достижения невозможно и достижение своих целей другими субъектами – обществом и отдельным человеком;

– важнейшими направлениями национальной безопасности должны являться военная и экономическая безопасность (вместе обеспечивают обороноспособность), социальная и политическая безопасность (вместе обеспечивают стабильность), международная безопасность (снижает общий уровень внешних угроз).

Определение термина «безопасность», сложившееся в начале XX в. обозначало спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности. Но XX столетие – это принципиально иные условия развития человеческой цивилизации, где на первый план выдвинулась борьба ведущих

стран за мировое господство, за реализацию своих национальных интересов и социально-политических идеологий. В результате двух мировых войн общественное сознание все больше и больше признавало иной вариант понимания безопасности, где сохранение жизни каждого конкретного человека напрямую зависело от построения и укрепления системы коллективной и международной безопасности. И в 1980–1990-е гг. начинает утверждаться концепция общей безопасности (common security).

И в вопросах внутренней, и в вопросах внешней безопасности, в деле их обеспечения общественным мнением признавались права групп граждан, органов местного самоуправления, неправительственных и надгосударственных организаций. Причем эти права несколько не меньше, чем у государства.

Соответственно, на разных стадиях функционирования и развития человеческого сообщества понятие «безопасность» эволюционизировало следующим образом. Эволюция понятия безопасность:

– на ранних стадиях безопасность, в основном, сводилась, к защите от разрушающего воздействия природных явлений и формированию способностей индивида обеспечивать свое существование;

– по мере развития общественных отношений объективно появилось понимание необходимости защиты от последствий «злой воли людей»;

– в эпоху создания централизованных европейских государств пространство понятия безопасности нации или общества не могло получить широкого применения, так как на первое место выходила организация конкретной деятельности конкретного суверена, обеспечивающего безопасность своих людей. Сам же суверен находился в безопасности по определению, по нормам действующего в Европе феодального права;

– в эпоху Нового времени (условно, XV век – Первая мировая война 1914–1918 гг.) получили развитие традиции Возрождения, где творцом своей собственной безопасности становится человек, а не божественная воля. Осмысливались уже такие опасности, как социальные. Формировалось убеждение, что выжить человек может только в государстве, для обеспечения безопасности которого необходимо повиновение законам;

– начиная с XX столетия в общественном сознании происходит отход от страхов, связанных с воздействием на людей внешних сил, (стихийных бедствий, эпидемий, нашествий завоевателей и т.п.) к страхам, обращенным вовнутрь, т.е. к страхам человека и человечества перед самим собой. Главные страхи вызывают теперь уже не столько ураганы и эпидемии, сколько разрушительное начало, скрытое в самом человеке, в глубинах его личности.

Процесс формирования мировоззренческих взглядов на безопасность в России

Процесс развития понятия «безопасность» в России тесно связан с лингвистическими особенностями древнерусской речи. Анализ исторических источников и научной литературы позволяет представить следующую картину. С

XI в. встречается древнерусское слово **опась** (церковно-славянское **опаснь**), **опасение**, есть не что иное, как **внимательность, осторожность, то есть тревога в предвидении какой-либо неприятности**. Речь шла именно о неприятности, а не о катастрофе, не о необратимой утрате, крахе чего-либо. Соответственно, никаких обобщенных представлений о возможной опасности не было. Вопрос касался какого-либо конкретного дела, а не угрозы вообще.

С XIII в. встречается слово **опаси**, то есть **спасти, обезопасить**. И опять упор именно на «спасти», но не сохраниться. Это говорит о понимании опасности, как о какой-то преходящей, временной, но не постоянной возможности.

Очень интересной была трактовка слова «опасный», что буквально означало – требующий защиты, осторожности. Следовательно, опасным было то, что при известных условиях можно было не сохранить, лишиться: человеку – имущества, обществу, например, городскому – построек, уничтоженных пожаром, и государству-княжеству – территорий в результате проигранной междоусобицы.

Сформировалось отличное от европейского, определение опасности, где источник всякой опасности не во внешних влияниях, а в самом предмете. Опасный – это неосторожный, не защищённый, а безопасный, соответственно – осторожный, защищённый. **Но в XIII–XIV вв., даже в XV в. слово безопасный в рассмотренном контексте объективно еще не входил в русский разговорный язык.**

XIII в. – знаковый в истории Руси. Раздробленность, конгломерат мелких самостоятельных государств княжеств; давление с запада – немцы, шведы; натиск с востока – татаро-монголы. Теперь всякое княжество опасно, то есть беззащитно. Задача – политическое объединение, а, значит, и переосмысление в обществе отношения к опасности.

Естественно, в первую очередь исчезло представление об опасности как о преходящей, временной угрозе. Психологическая атмосфера страха, нависшая над Русью в связи с татаро-монгольским давлением, сформировала постоянную настороженность, когда опасность – это уже постоянная угроза, которой если и в данный момент нет, то она может быть. Это уже реальная возможность глобальных, длительных нарушений жизнедеятельности. И походы русских князей связаны уже не столько с развитием торговли и экономической целесообразностью от присоединения новых земель, сколько с необходимостью обеспечения безопасности страны.

В XV в. появился вариант слова «опасатися», т.е. бояться. Именно объединение страны как раз и преследовало цель – обезопасить (хотя этого слова ещё не было) русское государство от внешних врагов. С XVI в. начинает встречаться понятие «безопасность». Появление его в русском языке связывают, во-первых, с осознанием опасности, как долговременного и масштабного явления, и, во-вторых, с тем, что, наступление опасности можно предупредить или смягчить ее последствия. Расширилась и предметная область данного понятия.

В XVII в. в письменных источниках безопасность относилась уже как к частному лицу, так и к обществу и к государству. Следовательно, безопасность воспринималась как некая целостность, охватывающая все стороны жизни Московского общества и государства.

Но внешней безопасностью государства занимались однозначно монарх и дипломатия.

В общественном сознании литературными и государственными деятелями XVI–XVIII вв. культивировалась мысль, что только власть государя, как справедливая и законная, единственная способна обеспечить мир и безопасность в стране, экономическое процветание (И. Пересветов, А. Курбский, И. Посошков).

Мы сознательно не будем рассматривать здесь эпоху XIX–XX вв., так как сделаем это в лекции, связанной с проблематикой государственной безопасности. Обратим внимание только на то, что безопасность, которую можно с определенной долей истины назвать национальной безопасностью, на протяжении длительного времени в России не выделялась в самостоятельную сферу, а сводилась в основном к пониманию ее как безопасности военной.

Обобщающие закономерности в развитии понятия «безопасность»

Представленный выше материал позволяет сформулировать ряд обобщающих закономерностей, соответствующих процессу мировоззренческого оформления категории «безопасность» как на Западе, так и в России:

- **развитие понятия «безопасность» происходило вместе с развитием общества, где разным странам, разным регионам, разным общественно-экономическим формациям было присуще свое восприятие безопасности;**
- **заинтересованные стороны всегда трактовали понятие «безопасность» исходя из собственных интересов;**
- **общественный прогресс не устраняет опасности для существования личности, общества, государства;**
- **угрозы как внутренние, так и внешние, не являются неизменными и трансформируются вместе с развитием общества;**
- **увеличение уверенности людей в их власти над природой приводит к увеличению масштаба угроз человечеству.**

Но при этом безопасность и опасность как внутренние противоречия предметов, явлений, процессов выступают источниками общественного развития, а достигнутый на предыдущих этапах уровень безопасности придает развитию поступательный характер.

Таким образом, мы видим, что теоретические наработки по проблемам безопасности за многовековую историю человечества свидетельствуют о том, что безопасность представляет собой предельно широкое явление. **В современных условиях в зарубежной и отечественной науке безопасность характеризуется как:**

- **отсутствие опасностей, угрожающих индивиду, обществу и государству;**
- **наличие условий для достойной жизни людей, удовлетворения и реализации их потребностей и интересов;**

- стабильное состояние общества, его качественная определенность, устойчивое и прогрессивное развитие в системе международных отношений;
- свойство социума сохранять свои целостность, относительную самостоятельность и устойчивость, способность к развитию;
- вид деятельности, система мер, направленных на предотвращение опасности.

Мы только что показали, что понятие безопасность невероятно многогранное. Но конкретное смысловое значение оно приобретает в связи с уточнением объекта или сферы человеческой деятельности. Предлагаем, в качестве вывода, исходить из того, что безопасность – это родовое понятие относительно безопасности национальной, которая в той или иной форме возникает как явление социальной действительности вместе с появлением нации, народа, государства. Национальная безопасность – это вообще ядро вопроса безопасности.

Предмет курса «Основы теории национальной безопасности» и его место в системе иных дисциплин

Понятие «национальная безопасность» последние десятилетия вызывает в нашем обществе повышенный интерес. Постоянно изменяющаяся геополитическая ситуация в мире, влияющая на международное и внутреннее положение страны, ставит вопрос именно об обеспечении национальной безопасности. Без решения этой проблемы успешный реформаторский курс во всех областях жизнедеятельности России просто невозможен. Следовательно, обеспечение национальной безопасности является стратегически значимой для страны задачей. Она может быть реализована только в комплексе научного, теоретического знания и практической, прикладной деятельности. Но, во-первых, исследованию проблем национальной безопасности в России посвящается в современное время огромное количество научных работ. При этом, в большинстве своем, они связаны с изучением отдельных аспектов национальной безопасности, в них отсутствует терминологическое единообразие, комплексный подход. Соответственно, возникла насущная проблема сформировать единые методологические позиции в освещении теоретических вопросов национальной безопасности, что, несомненно, поможет, и в разработке нормативно-правовых актов, которые должны базироваться на четких, теоретически обоснованных определениях. Во-вторых, национальная безопасность – это самостоятельный вид деятельности, который осуществляется органами государственной власти и управления, должностными лицами. Данная работа, в целях ее совершенствования и повышения эффективности, требует изучения и обобщения. В-третьих, обозначенные проблемы свидетельствуют, что стране нужны специалисты, способные соответствовать современному уровню этой актуальной для нашей страны сфере деятельности. К сожалению, планомерная работа по подготовке кадров по разнообразным направлениям национальной безопасности в России практически не велась.

Эти факторы предопределили необходимость формирования основ теории национальной безопасности и разработки ее как учебной дисциплины.

Наша учебная дисциплина строится на базе предмета соответствующей науки, составляет единый комплекс с другими учебными дисциплинами и базируется на требованиях федерального государственного стандарта.

В западной науке изучение проблем безопасности давно являлось самостоятельной частью теории международных отношений и преподавалась как отдельная учебная дисциплина. **В нашей стране национальная безопасность как сфера научного знания до конца еще не сформировалась, только определяется со своим предметом и местом в системе других научных дисциплин.**

Основы теории национальной безопасности сегодня – это такое направление научного знания, в центре внимания которого находится концептуальное видение проблем национальной безопасности России, в первую очередь, их философская, правовая, политологическая составляющие.

Общеизвестно, что каждая наука имеет свой объект и предмет исследования. В подобном смысле, объект – это та сторона действительности, на изучение которой и направлена данная наука. Характерно, что зачастую объект отображается в самом названии науки. Один объект может изучаться представителями разных наук, но каждая рассматривает в нем только «свою» сторону, «свою» проблематику, то есть свой предмет. **Соответственно, если объект – это действительность, то предмет – это знание о ней, это то, что наука изучает.**

Таким образом, **объект основ теории национальной безопасности – это национальная безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Предметом дисциплины «Основы теории национальной безопасности» является изучение методологических и теоретико-правовых аспектов основных существенных сторон национальной безопасности.**

Соответственно, проблемное поле учебного курса «Основы теории национальной безопасности» содержит следующие базовые направления:

– обзор современного комплекса теоретико-методологических проблем безопасности вообще, и национальной, в частности, связанный, в первую очередь, с анализом научных знаний о проблемах безопасности;

– проработка значительного количества нормативно-правовых актов, так как система национальной безопасности детально регламентируется отечественным законодательством. Усвоение на этой базе комплекса общегосударственных организационно-правовых средств обеспечения безопасности личности, общества и государства;

– анализ и классификация основных видов национальной безопасности, их наиболее фундаментальных понятий и явления, которые ими отражаются;

– правовая характеристика сил и средств, основных субъектов системы обеспечения национальной безопасности в современной России, ее ресурсов и уровней.

Таким образом, **основной целью изучения дисциплины «Основы теории национальной безопасности» является освоение ее теоретического и нормативного содержания.**

Определяя место дисциплины «Основы теории национальной безопасности» в системе научных знаний следует обратить внимание на ряд базовых положений:

1. По своему научному статусу теория национальной безопасности представляет собой направление исследований, нацеленное на решение стыковочной, комплексной проблемы.

2. Она отражает взаимосвязь различных отраслей знаний, так как общее представление о безопасности складывается из предметного поля широкого спектра наук: общественных, гуманитарных, экологических, социальных, технических и др. Например, гуманитарные науки изучают безопасность человека в контексте общественных отношений, гарантирующую его жизнеспособность. Исследуется и соответствующее историческому периоду понимание и реализация основных прав и свобод личности. В рамках социальных наук обращается внимание на различные факторы риска, а технические науки не только исследуют безопасность в техногенной сфере, но и возможности использования технических средств для ее обеспечения. Соответственно, теория национальной безопасности выделяет и объединяет различные грани политических, социальных, гуманитарных и других наук, занимающихся исследованием обеспечения безопасности человека, общества и государства в условиях воздействия на них различных факторов внутреннего и внешнего характера.

3. Главные ориентиры теории национальной безопасности находятся в социологии, политологии, но, в первую очередь, в юридической науке. Прежде всего, теория национальной безопасности должна опираться на целостную правовую систему, позволяющую адекватно реагировать на происходящие социально-политические и экономические изменения в стране, поддерживая необходимый уровень обеспечения национальной безопасности.

Курс «Основы теории национальной безопасности» по своему содержанию отражает взаимосвязь различных отраслей права, а, следовательно, и соответствующих учебных дисциплин. Например, базовые представления о законности и правопорядке получаются при изучении теории государства и права. Сведения о способах обеспечения законности, системе органов государственного управления, их полномочиях, в том числе и в сфере национальной безопасности, предоставляются в курсе административного права. «Основы теории национальной безопасности» тесно связаны с такими дисциплинами как правоохранительные органы, борьба с незаконным оборотом наркотиков, уголовное право, уголовный процесс и др. В этих учебных курсах много внимания уделяется средствам и способам обеспечения законности, правопорядка, безопасности в государстве.

И в заключении хочется отметить, что место дисциплины «Основы теории национальной безопасности» определяется тем, что знания и навыки, приобретаемые в ходе изучения курса, являются обязательным условием дальнейшей фундаментальной подготовки специалиста.

Лекция 2. Общие терминологические положения теории национальной безопасности Российской Федерации

С конца XX столетия широкое распространение в России получило понятие «безопасность» в самых разных определениях и интерпретациях: национальная, глобальная, общественная, экономическая, региональная и т.п. Это понятие вошло в научный оборот, употребляется в законодательных актах, разнообразных средствах массовой информации.

Следует, прежде всего, обратить внимание на ряд базовых моментов, без уяснения которых сложно будет понять суть обозначенной в названии лекции проблемы.

1. Основные элементы национальной безопасности – это:

- безопасность личности, где основные объекты безопасности личности – ее права и свободы;
- безопасность общества, где ее объекты – материальные и духовные ценности общества;
- безопасность государства, где объекты безопасности – конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

2. Вопрос об объектах и субъектах национальной безопасности вообще не нашел единого толкования у российских исследователей. Мы придерживаемся точки зрения, что объектами национальной безопасности выступают конституционный строй, государственный суверенитет, материальные и духовные ценности общества, права и свободы человека и гражданина; субъектами – органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения и граждане.

3. Государственная политика России в вопросах обеспечения национальной безопасности разрабатывается и реализуется на двух уровнях: федеральном и региональном, где защита от внешних угроз – задача, как правило, федерального уровня, а защита личности от внутренних угроз, как правило, задача регионального уровня.

Формирование категории «национальная безопасность» в Российской Федерации

Переходим непосредственно к базовым положениям теории национальной безопасности РФ. Но сначала следует напомнить, что сам термин «национальная безопасность» впервые был употреблен в послании американского президента Т. Рузвельта конгрессу США в 1904 г. В этом послании речь шла о присоединении к США зоны Панамского канала, причем эта акция обосновывалась интересами национальной безопасности США. Впервые на законодательном уровне в РФ термин «национальная безопасность» был использован в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу). Определение «национальная безопасность» было дано 14 июня 1996 г. в первом Послании по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (!!! не путать с современными традиционными Посланиями Президента РФ Федеральному собранию).

Сегодня базовые положения теории национальной безопасности представлены в первой главе Стратегии национальной безопасности РФ от 31 декабря 2015 г., пришедшей на смену Стратегии 2009 г. (мы будем о них говорить подробнее на следующей лекции).

С правовой точки зрения очень важно, что в новой Стратегии предпринята попытка четко определить основные понятия, которые ранее неоднозначно формулировались в разных правовых актах, и, в первую очередь, само понятие «национальная безопасность» (табл. 1).

Таблица 1

Развитие понятия «национальная безопасность» в доктринальных актах РФ

| Концепция национальной безопасности РФ 1997 г. | Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. (2009 г.) | Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г. |
|--|--|--|
| Национальная безопасность Российской Федерации – это безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации (преамбула) | 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 (п. б) | Национальная безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации (п. б) |

Стратегия национальной безопасности 2009 г. сохраняла определенную преемственность с Концепцией национальной безопасности, но делала акцент не просто на защиту жизненно важных интересов, а на безопасность через развитие. То есть мы с вами впервые видим абсолютно новое фундаментальное положение о взаимосвязи и взаимозависимости устойчивого развития государства и общества и обеспечения национальной безопасности.

Понятие устойчивого развития уже было известно в современной России, но, в основном, его связывали с экологической составляющей. Еще в 1996 г. была принята так называемая Концепция перехода РФ к устойчивому развитию. Но в Стратегии национальной безопасности 2009 г. просматривался новый подход к пониманию устойчивого развития через неразрывную связь с безопасностью, где подчеркивалось, что обеспечение безопасности возможно только через устойчивое развитие. Понятие «устойчивое» необходимо особо подчеркнуть! Соответственно, в документе 2009 г. речь шла именно об особом типе развития, это тот

реальный и возможный тип развития, который ведет к прогрессивному развитию общества (деградационные и разрушительные процессы укладываются в философское понятие развитие, отражая его регрессивную ветвь).

Обратите внимание, что в определении национальной безопасности Стратегии национальной безопасности 2015 г. жирным шрифтом выделено несколько положений. В данном случае, это изменения в рассматриваемом термине, по сравнению с аналогичным термином, представляемом в Стратегии национальной безопасности 2009 г. Соответственно, **акцент был смещен с «обеспечения» конституционных прав и свобод... на их реализацию. Представленный же в предыдущей Стратегии новый подход «безопасность через развитие» уточняется в 2015 г. как социально-экономическое развитие, так как и обороноспособность государства, и политическая стабильность, и социальная стабильность общества определяются уровнем экономического развития страны и качеством жизни ее граждан.** Следует, конечно, отметить, что социально-экономическое развитие – это понятие, по сравнению с развитием вообще, более ограниченное.

Понимание безопасности как состояния защищенности в настоящее время получило наибольшее распространение и принято многими отечественными исследователями в качестве концептуального основания проводимых теоретических изысканий. Однако в этом подходе, считают некоторые исследователи, есть проблема. **Трактовка понятия «безопасность» как состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, не в полной мере отражает ее сущность. Исследователи указывают на то, что безопасность характеризуется не степенью защищенности от внешних и внутренних угроз, а уровнем условий для существования, функционирования и развития самой системы (общества, государства и проживающих в нем людей).** Защитить значит сохранить, спасти от кого-либо, чего-либо неприятного, враждебного, опасного, т.е. безопасность как состояние защищенности предполагает в буквальном смысле наличие угроз и противодействие им; если таковых нет, то вроде бы проблема безопасности снимается.

Формирование понятия «национальные приоритеты» в Российской Федерации

В Стратегии национальной безопасности 2015 г. подчеркивается, что состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов. Таким образом, мы с вами видим, что в действие включается принцип **«безопасность – через приоритеты устойчивого развития, т.е. через стратегические национальные приоритеты»** (табл. 2).

Соответственно, в новом определении отказались от перечисления конкретных направлений обеспечения национальной безопасности, заменив их синонимом – «важнейшие».

Развитие категории «национальный приоритет» в доктринальных актах РФ

| Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. (2009 г.) | Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г. |
|---|---|
| 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 (п. 6) | Стратегические национальные приоритеты – это важнейшие направления обеспечения национальной безопасности (п. 6) |

Обеспечение национальной безопасности будет только тогда действенным, реальным процессом, если будет привязано к конкретным стратегическим национальным приоритетам, которые есть в нашей стране. Стратегические приоритеты Российской Федерации определяются политическими решениями Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. На основе данных приоритетов разрабатываются стратегические программы и национальные приоритетные проекты по развитию государства, сохранению стабильности и защите национальных интересов, обеспеченные ресурсами государства для их практической реализации.

На формирование стратегических приоритетов оказывают влияние ряд факторов, среди которых можно выделить несколько следующих:

- стратегическое видение экономического, политического и социального развития государства;
- экономические, политико-дипломатические, социальные и военные стратегические программы и национальные проекты по обеспечению реализации жизненно важных национальных интересов государства;
- располагаемые ресурсы по реализации стратегических программ и проектов;
- политические решения по стратегическим вопросам развития, сохранения стабильности и защищенности государства.

С учетом степени влияния этих факторов Президент Российской Федерации ежегодно в своих Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации определяет стратегические цели и стратегические приоритеты Российской Федерации в экономике, внешней и внутренней политике, научно-технической политике и обеспечении национальной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности РФ 2009 г. представлено было два взаимосвязанных комплекса приоритетов: приоритеты национальной безопасности, которые сформулированы в п. 23 как основные приоритеты национальной безопасности Российской Федерации. Это:

- национальная оборона;
- государственная безопасность;
- общественная безопасность.

Помимо этого, в п. 24 выделяли и приоритеты устойчивого развития страны:

Приоритеты устойчивого развития страны:

- 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.

Впервые на официальном государственном уровне одним из приоритетов устойчивого развития было признано обеспечение достойных условий жизни человека в России.

В Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г. принципиальных изменений в содержании стратегических национальных приоритетов нет. **В п. 32 они представлены следующим образом:**

- оборона страны;
- государственная и общественная безопасность;
- повышение качества жизни российских граждан;
- экономический рост;
- наука, технологии и образование;
- здравоохранение;
- культура;
- экология живых систем и рациональное природопользование;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Как видим, в отображении приоритетов **новшество в том, что разработчики отказались от характерного для предыдущей Стратегии деления приоритетов на основные приоритеты и приоритеты устойчивого развития.**

При таком понимании стратегических национальных приоритетов и их эффективной реализации Россия может стать страной, в которой формируется модель развития, учитывающая не только экономический уровень, но и рациональный подход к потреблению ресурсов, и всестороннее обеспечение экологической безопасности, и особенности демографической сферы. И если для современной модели характерен приоритет экономики, то на пути перехода к варианту устойчивого развития, на первое место будет выходить взаимосвязь и взаимозависимость направлений деятельности, нацеленных на выживание человечества и сохранение биосферы. Соответственно, ясно видно, что в рассмат-

риваемой модели базовые основы связаны с будущим, формированием из настоящего достойного будущего для человечества.

Необходимо учитывать, что национальная безопасность обеспечивается путем достижения связанных между собой национальных интересов и стратегических национальных приоритетов. О приоритетах было сказано выше, теперь перейдем к национальным интересам.

Формирование понятия «национальные интересы РФ»

Понятие национального интереса непостоянно и меняется с развитием общества. Процессы глобализации, объективно определяющие трансформацию миропорядка в современное время, ставят новые проблемы, требуют новых подходов в определении понятия национальных интересов и приоритетов.

Если посмотреть на определение в Стратегии национальной безопасности РФ от 2015 г. дефиниции «национальный интерес РФ», то станет понятно, что интересы носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики нашего государства. Приоритеты современного независимого развития России в значительной степени зависят от того, насколько четко и недвусмысленно сформулированы его национальные интересы, а также от ясного понимания путей и средств реализации этих интересов.

Но очевидно, что национальный интерес – это некий компромисс между очень противоречивыми интересами отдельных личностей, социальных организаций и государственных органов. Национальный интерес, в том числе и нашей страны, формируется на базе рациональных потребностей, ценностных предпочтений и реальных условий, в которых находится в данный момент общество. При этом формирование национального интереса в стране зависит от тех сил, которые обладают реальными властными возможностями, позволяющими реализовывать тот или иной интерес, т.е. потребности общества и государства преломляются через видение действующих в стране политиков. Из базового определения видно, что национальные интересы делятся на внутренние и внешние. Интересы, естественно, не равнозначны и могут включать три взаимосвязанных блока:

1 блок – фундаментальные интересы. Они определяют необходимость выживания нации. К внутренним фундаментальным интересам относят стабильность и развитие, баланс которых делает страну устойчивой и целостной.

Внешние интересы включают в себя:

- территориальную целостность;
- политический суверенитет;
- сохранение господствующего конституционного строя;
- процветание.

2 блок – национальные ценности, т.е. национальная идеология и культурная самобытность, определяющие цивилизационную уникальность страны.

3 блок – текущие интересы, необходимость защиты которых определяется текущей обстановкой и обеспечением намеченного курса развития страны.

Фундаментальные интересы и ценности в совокупности – это жизненно важные интересы страны, которые связаны с нашим выживанием и развитием.

Текущие интересы формулируются политическим руководством РФ, исходя из жизненно важных интересов (табл. 3).

Таблица 3

Развитие категории «национальные интересы» в доктринальных актах РФ

| Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. (2009 г.) | Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г. |
|---|---|
| Национальные интересы Российской Федерации – это совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства (п. 6) | Национальные интересы Российской Федерации – это объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития (п. 6) |

В данном случае однозначно ставятся на первое место потребности личности, общества и государства. Соответственно, демонстрируется понимание первенствующей роли в жизнедеятельности страны не только государства.

В Стратегии национальной безопасности РФ 2009 г. национальные интересы на долгосрочную перспективу формулировались следующим образом и заключались:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;
- обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира (п. 21).

В новой Стратегии, соответственно, национальные интересы РФ – это:

- укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;
- сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира (п. 30).

Более того, в Стратегии национальной безопасности РФ 2009 г. отдельно формулировались интересы личности, общества и государства, где

интересы личности состояли в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

Интересы общества состояли в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состояли в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Принципиальные изменения наблюдаются в положениях об обеспечении национальных интересов. Стратегия национальной безопасности 2009 г. трактовала данный вопрос следующим образом: основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации (п. 25). **Стратегия национальной безопасности 2015 г. констатирует: обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации следующих стратегических национальных приоритетов: оборона... (п. 31),** и, далее, состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности (п. 32).

Мы видим, что оборона страны поставлена на первое место. Ко всему, при изложении национальных интересов изменилась их иерархия, где первым интересом названа не расплывчатая либеральная идея о развитии демократии, а оборона.

Между приоритетами и интересами наблюдается глубокая взаимозависимость, так как приоритеты РФ во многом обусловлены ясностью определения национальных интересов. Следует заметить, что в Стратегии национальной безопасности 2015 г. никаких особых расхождений в формулировке интересов и приоритетов, по сравнению с предыдущим документом, нет.

Виды национальной безопасности

Строгого законодательного оформления собственно видов безопасности не существует. Относительно видов национальной безопасности длительное время законодатель ясности не вносил. Не решал, а, пожалуй, еще более запутывал ситуацию, и ФЗ РФ «О безопасности» 2010 г. В нем был поставлен знак равенства между категорией «безопасность» и «национальная безопасность».

Опираясь на Стратегию национальной безопасности 2009 г., автор рассматривал виды национальной безопасности, отталкиваясь от обозначенных в ней стратегических национальных приоритетов.

В Стратегии национальной безопасности 2015 г., наконец, четко показано, что национальная безопасность является комплексом составляющих ее видов безопасности и включает в себя оборону страны и все виды безопасно-

сти, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности (п. б).

Соответственно:

– внесена определенная ясность в спор о возможности взаимозамены терминов «государственная» и «национальная» безопасность, и показано, что отождествлять два этих понятия категорически недопустимо;

– обобщен перечень видов национальной безопасности РФ, что, таким образом, дает возможность разрабатывать соответствующую методику обнаружения и противоборства вызовам и угрозам нашей национальной безопасности;

– предоставлен еще один весомый довод участникам научной дискуссии по вопросу, является ли общественная безопасность видом безопасности национальной.

Но в вопросе соотношения государственной и общественной безопасности Стратегия национальной безопасности 2015 г. повторила широко критикуемый подход своих предшественников. В разделе IV «Обеспечение национальной безопасности» сохраняется никак не объясненное объединение указанных видов безопасности союзом «и», т.е. по-прежнему выделяются общие цели обеспечения государственной и общественной безопасности.

Можно сделать вывод, что последняя Стратегия национальной безопасности предоставляет новые возможности для развития теории национальной безопасности России, ее категориальной однородности. Внесены уточнения и корректировки в уже официально оформленные определения, добавлены новые, обобщены виды национальной безопасности РФ.

Лекция 3. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Изначально следует определить смысловое наполнение категории **правовая основа обеспечения национальной безопасности** – это совокупность различающихся по юридической силе и относящихся к различным отраслям права норм, отражающих существо процессов, происходящих в сфере обеспечения национальной безопасности, составляющих единую систему, способствующую совершенствованию механизма правового обеспечения конкретных видов национальной безопасности.

Действия любого государства по обеспечению национальной безопасности регламентируются специально создаваемой правовой нормативной базой. К середине 90-х гг. в российском законодательстве начинает формироваться правовая система обеспечения безопасности государства. Она представляла собой совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями.

Разработка и реализация концептуальных документов по обеспечению национальной безопасности любого государства – это не спонтанное реагирование на самые разнообразные сиюминутно возникающие угрозы, а продуманная стратегия действий, исходящая из осознанных фундаментальных интересов государства, общества, личности. И сегодня в нашей стране принят целый ряд актов, являющихся исходной нормативно-правовой основой для обеспечения безопасности личности, государства и общества.

Нормативно-правовую базу образуют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства, международные договоры и соглашения РФ в сфере обеспечения международной и национальной безопасности.

В Федеральном законе «О безопасности» 2010 г. ст. 5 называется «Правовая основа обеспечения безопасности». В ней зафиксировано, что правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

Рассмотрим некоторые составляющие более подробно.

Конституция РФ как основа правового регулирования вопросов национальной безопасности страны

Несомненно, что основу системы правовой защиты безопасности государства составляет Конституция Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. содержатся конкретные указания, как на различные аспекты безопасности, так и на ее виды.

Например, конституционный институт прав и свобод человека и гражданина служит важнейшей характеристикой не только безопасности личности, но и не в меньшей степени – общества, государства. Права человека могут рассматриваться в качестве действенного институционно-правового средства достижения национальных интересов, способного обеспечивать гражданский мир и согласие общества на основе достижения справедливого баланса между государственными (публичными) и индивидуальными (частными) интересами.

Наряду с провозглашением личных прав и свобод (гл. 2) указаны и ограничения содержания отношений в данной сфере: не допускается пропаганда или агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ст. 29 п. 2); свободное содержание информации ограничивается государственной тайной (ст. 29 п. 4). Ст. 55 констатирует, что права и свободы могут ограничиваться в интересах обороны страны и безопасности государства. Распространение сведений, которые могут причинить ущерб интересам обороны и безопасности государства, запрещено. Ст. 56 посвящена безопасности граждан, ст. 37 (ч. 3) – безопасности труда. Что касается видов безопасности, то в ст. 114 (ч. 1. п. «д») упоминается государственная, ст. 71 (п. «м») указывает на оборону и безопасность, ст. 72 (ч. 1 п. «б») называет общественную безопасность, а ст. 72 (ч. 1 п. «д») – экологическую.

Ряд авторов, подсчитав, сколько раз в Конституции РФ употребляется сам термин «безопасность» делают вывод, что в Конституции Российской Федерации понятие безопасности употребляется как в узком, так и в широком понимании этого слова. В широком речь идет о безопасности в целом, а в узком – об отдельных видах безопасности.

И мы на конституционном уровне убеждаемся, что Основной закон демонстрирует нам прямые указания на обеспечение безопасности уже известной триады: личность, государство, общество.

Таким образом, Конституция РФ оценивается нами как нормативно-правовая основа для разрешения социальных противоречий, средство достижения баланса интересов во взаимоотношениях личности, общества и государства. Другими словами, **сущностная характеристика Конституции проявляется в том, что она является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой. Именно на этой основе возможно достижение реальной, конституционно гарантированной безопасности личности, общества и государства.**

Сразу следует заметить, что в Конституции Российской Федерации напрямую не говорится о национальной безопасности.

Международные договоры в системе правового регулирования вопросов национальной безопасности страны

Правовое обеспечение безопасности связано с нормами международного права, в частности, немаловажную роль в области как основных прав

граждан, так и их ограничения в интересах безопасности РФ играют **международно-правовые договоры, соглашения среди которых такие наиболее известные, как:**

- **всеобщая Декларация прав человека** (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.);
- **европейская конвенция «О защите прав человека и основных свобод»** (Рим, 4 ноября 1950 г.). Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ;
- **международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»**. Пакт ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII;
- **международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»**. Пакт ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII.

Ратифицированы многие международные акты, регулирующие участие России в обеспечении международной и региональной безопасности: Хартия Шанхайской организации сотрудничества (принята в г. Санкт-Петербурге 7 июня 2002 г.), Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена 15 июня 2001 г.) и др.

Федеральные законы в системе правового регулирования вопросов национальной безопасности страны

Ключевое значение имеют федеральные конституционные законы: «О военном положении» от 30 января 2002 г. и «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г.

Важнейшим элементом правовой системы обеспечения безопасности Российской Федерации являются федеральные законы. Они принимались за два последних десятилетия очень активно, что было связано с необходимостью детальной разработки ряда правовых отношений в сфере обеспечения безопасности России. Наиболее важные из них:

- «О безопасности» от 5 марта 1992 г. (собственно федеральным не являлся, так как был принят до Конституции РФ 1993 г.) (утратил силу);
- «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г.;
- «Об обороне» от 31 мая 1996 г.;
- «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. и др.

Иные нормативные правовые акты в системе правового регулирования вопросов национальной безопасности страны

Следующими в иерархии законов являются подзаконные акты Президента и Правительства РФ, в частности, указы Президента:

- «О защите государственных секретов Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 14 января 1992 г.;
- «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (утратил силу);

- «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.»: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. (утратил силу);
- «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. и др.

Серьезная работа, в связи с принятием данных актов, велась и ведется в министерствах, ведомствах, органах субъектов федерации, местного самоуправления по разработке и введению в действие соответствующих нормативных положений, принимаемых в пределах их компетенции в области безопасности.

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

Ну а теперь необходимо предметно проанализировать содержательную сторону процесса правового обеспечения национальной безопасности РФ.

Закон «О безопасности» 1992 г.

В данном документе было записано, что он закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и ее функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности. Фактически, **указанный закон стал первым правовым актом, в котором законодатель оформил и продемонстрировал абсолютно новое понимание проблемы безопасности в России.**

Появление закона «О безопасности» вполне обоснованно, так как образование Российской Федерации как независимого государства, объявившего себя правопреемником СССР, объективно выдвигало проблему обеспечения национальной безопасности на одно из первых мест. Но следует учитывать, что закон был принят до одобрения Конституции РФ 1993 г., что потребовало корректировки его в соответствии с Конституцией, так как сразу же после ее принятия стало ясно, что ряд утверждений закона «О безопасности» ей не соответствуют. Но, тем не менее, закон стал первой правовой основой как теоретической, так и практической деятельности в области национальной безопасности.

В структурном плане закон делился на небольшую преамбулу, показывающую предназначение данного акта и пять разделов, включающих 22 статьи. Разделы:

- раздел I. Общие положения;
- раздел II. Система безопасности Российской Федерации;
- раздел III. Совет безопасности Российской Федерации;
- раздел IV. Финансирование деятельности по обеспечению безопасности;
- раздел V. Контроль и надзор за деятельностью по обеспечению безопасности.

В первом разделе давались определения ряда понятий: «безопасность», «жизненно важные интересы» «угроза безопасности», определялись объекты безопасности, рассматривались субъекты обеспечения безопасности, виды

угроз, принципы и законодательные основы обеспечения безопасности с акцентом на соблюдение прав и свобод граждан при обеспечении безопасности (ст. 1–7). Второй раздел показывал систему безопасности Российской Федерации через выделение ее основных элементов и функций, разграничение полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной власти, сил и средств обеспечения безопасности, определял основные направления деятельности органов государственной власти и управления (ст. 8–12). Третий раздел фиксировал правовой статус Совета Безопасности, определяя его состав и порядок формирования, основные задачи, порядок принятия решений, а также образование межведомственных комиссий, задачи данных комиссий и аппарата Совета Безопасности (ст. 13–19). Четвертый раздел определял финансирование деятельности по обеспечению безопасности (ст. 20). И, наконец, последний, пятый раздел был посвящен вопросам контроля и надзора за деятельностью органов по обеспечению безопасности (ст. 21–22).

Несомненными достоинствами закона «О безопасности» являлись положения, многие из которых были сформулированы в методологическо-правовом плане в нашей стране в первый раз:

– впервые получили закрепление такие понятия, как «безопасность» (состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз) (ст. 1), «жизненно важные интересы» (совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства) (ст. 1), «угроза безопасности» (совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства) (ст. 3);

– переосмыслено и расширено понятие государственной безопасности, включающей теперь учет интересов личности и общества (ст. 1). Был закреплен принципиально новый для нашей страны концептуальный подход к проблеме безопасности, что проявилось в прекращении полного игнорирования интересов личности и общества, по крайней мере, на нормативном уровне. Иными словами, содержание понятия безопасности расширилось за счет таких новых для России элементов, как «безопасность личности» и «безопасность общества»;

– впервые на законодательном уровне произошло деление угроз на внутренние и внешние (ст. 3);

– сформулированы принципы обеспечения безопасности (ст. 5), которые не потеряли своей значимости и в современных условиях: законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности; интеграция с международными системами безопасности;

– продемонстрирован комплексный подход в рассмотрении аспектов безопасности, где было установлено единство в сочетании интересов личности, государства, общества, внутренней и внешней безопасности и различных видов безопасности (экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных).

В первое десятилетие создания правовой базы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, данный закон, несомненно, сыграл позитивную роль, укрепил терминологическое единство, попытался ликвидировать противоречия подходов к безопасности. Но **он только обозначил основные параметры подхода к правовому решению проблем безопасности и не был лишен определенных недостатков.** Среди них выделяют, в первую очередь, **нечеткость самой формулировки понятия «безопасность»**, где основными ее объектами назывались личность (ее права и свободы); общество (его материальные и духовные ценности); государство (его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность). Вполне закономерно возникал вопрос: почему лишь защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства гарантирует им состояние безопасности? Неужели незащищенность второстепенных или простых интересов от реальных угроз может являться безопасностью?

Кроме того, отсутствие в данном определении качественных характеристик состояния защищенности как бы подразумевало однозначное состояние абсолютной защищенности, чего объективно быть не может. Безопасность всегда относительна и имеет динамический характер. В каждый конкретный отрезок времени состояние защищенности определяется остротой внутренних и внешних угроз и характером реагирования на них управляющей системы.

Декларативный характер ряда позиций закона, несоответствие их реальной действительности объясняется рядом факторов. Во-первых, на момент принятия закона отсутствовала базовая, научно обоснованная концепция национальной безопасности. Во-вторых, законодатель не дошел до обозначения общего объекта безопасности – нации. В-третьих, законодатель не довел до логического завершения анализ совокупности безопасности личности, государственной и общественной безопасности, что могло в сумме трактоваться как «национальная безопасность». Таким образом, в законе отсутствовал сам термин «национальная безопасность».

Концепция национальной безопасности Российской Федерации

В конце 90-х гг. XX столетия, в связи с наличием угроз интересам нашей страны, и активным действиям государства по борьбе с ними, проявлением недостатков Закона о безопасности 1992 г., все более осознавалась необходимость разработки и принятия нового базового акта. Им стала подписанная Президентом Российской Федерации в 1997 г. Концепция национальной безопасности РФ (далее – Концепция). В январе 2000 г. была принята ее новая редакция, которая ликвидировала пробелы первоначального варианта документа.

Концепция являлась правовой базой установления основных направлений деятельности государства в области национальной безопасности. Еще одна цель Концепции – потребность объединения усилий как органов власти, так и элементов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности РФ.

В преамбуле Концепции, в первую очередь, давалось объяснение самого понятия Концепция, где записано, что Концепция национальной без-

опасности Российской Федерации – это система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции были сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации.

Структура акта: краткая преамбула и четыре раздела:

- раздел I. Россия в мировом сообществе;
- раздел II. Национальные интересы России;
- раздел III. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации;
- раздел IV. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

В первом разделе, показывающем место нашей страны в международном сообществе, подчеркивалась ее важнейшая роль в мировых процессах, формулировалась перспектива экономической интеграции, выделялись направления общих интересов России и других стран. Ко всему, заострялось внимание на опасности активизации усилий ряда государств, направленных на ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях, что могло привести к подрыву международной безопасности и стабильности, затормозить происходящие позитивные изменения в международных отношениях.

Во втором разделе не просто давалось **определение понятия «национальные интересы России» (совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах)**, но и представлялось содержание этих национальных интересов в каждом из указанных ведущих направлений. Например, национальные интересы России во внутривнутриполитической сфере состояли в сохранении стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, в обеспечении гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка и в завершении процесса становления демократического общества. В социальной сфере – это обеспечение высокого уровня жизни народа; в духовной сфере – это сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны и т.п.

В третьем разделе был представлен широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны и их влияние на экономическую, внутривнутриполитическую, социальную, духовную, экологическую, международную и иные сферы жизнедеятельности российского общества. И, если, например, углубление кризиса во внутривнутриполитической, социальной и духовной сферах могло привести к утрате демократических завоеваний, то в международной сфере – к противодействию укреплению положения России как одного из центров влияния в многополярном мире, ослаблению ее позиций в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье, Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Четвертый раздел формулировал основные задачи в области обеспечения национальной безопасности и основные направления деятельности государства

по защите национальных интересов во всех областях жизнедеятельности человека. Особо выделялись положения о системе обеспечения национальной безопасности, полномочиях органов и сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, их состав, принципы и порядок действий в соответствии с законодательными актами Российской Федерации. В Концепции было четко обозначено, что в формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности принимают участие (в пределах своей компетенции): Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Достоинством Концепции являлось то, что:

– национальная безопасность выделялась как главная проблема в развитии российской государственности и общества;

– Концепция основывалась на основных программных документах, определяющих ведущие направления политики Российской Федерации;

– впервые в нормативно-правовом документе были закреплены такие понятия как «национальная безопасность» (под национальной безопасностью Российской Федерации понималась безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации) (определение появилось в редакции 2000 г.) и «национальные интересы России»;

– подчеркивалось, что объекты национальной безопасности – это личность, общество и государство, где устойчивое развитие национальной безопасности может быть обеспечено только гармоничными отношениями между ними;

– была проведена комплексная оценка существующих и потенциальных угроз национальным интересам России в экономической, социальной, внутривнутриполитической, духовной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической сферах;

– сформированы основные элементы механизма обеспечения национальной безопасности.

Будучи достаточно целостным актом, отвечающим потребностям своего времени, Концепция, тем не менее, имела и ряд недостатков:

– определение самого понятия «концепция национальной безопасности» («система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности») не отличалось точностью и корректностью формулировок. Во-первых, в такой трактовке Концепция выступала как некая система неизвестно чьих взглядов. Во-вторых, она обеспечивала безопасность как бы только в Российской Федерации, хотя в Законе Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. к объектам безопасности относились также и российские граждане, находящиеся за ее пределами;

– исходя из установок Концепции «реализация национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономи-

ки». Таким образом, получалось, что при такой формулировке жизнеспособность Концепции в целом как бы ставилась под сомнение;

– отсутствовала демографическая сфера обеспечения национальных интересов, соответственно, демографические интересы не попадали под защиту, так как не входили в разряд национальных интересов;

– практически все вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности возлагались на федеральные органы, что умаляло значимость и местных органов и самих граждан в решении данных задач.

Появление Концепции имело важное значение для обеспечения национальной безопасности нашей России, но, тем не менее, завершённой системы нормативно-правового регулирования этой области ещё создано не было. Ощущалась необходимость дальнейшей конкретизации в законах и иных актах основных положений Концепции как в вопросах регулирования общих положений национальной безопасности, так и её отдельных видов.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

Концепцию национальной безопасности сменила «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.». Она была принята в целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности.

Появление Стратегии обуславливалось рядом причин:

1. Концепция выполнила свою задачу, являясь актом, соответствующим этапу становления новой российской государственности. Но ситуация в России изменилась, что потребовало корректировки ряда базовых моментов, связанных с защитой национальных интересов.

2. Появились новые внутренние угрозы и вызовы, сместился акцент с просто защиты жизненно важных интересов страны на необходимость решать не только базовые военно-экономические вопросы, а и проблемы экологии, здравоохранения, науки, образования, культуры, повышения качества жизни граждан через доминанту устойчивого развития.

3. За время действия Концепции в международной обстановке произошли серьёзные изменения, связанные с глобализацией процессов мирового развития, международных политических и экономических отношений, усугубляемые мировым финансово-экономическим кризисом. Это сформировало новые угрозы и риски, что объективно повлекло за собой необходимость пересмотра подходов к защите национальной безопасности России.

4. Потребность развития внутренних и внешних конкурентных позиций России повлекла необходимость уточнения политики обеспечения национальной безопасности, её перспектив, увязываемых с устойчивым социально-экономическим развитием страны.

5. Научный интерес к общим вопросам теории национальной безопасности, появление достаточно большого количества нормативно-правовых актов

разного уровня, связанных с видовыми характеристиками национальной безопасности требовали терминологического единообразия, уточнения и конкретизации ряда основных понятий в области национальной безопасности.

Законодатель определил, что **Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.** – это официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу (п. 3). Основная задача Стратегии состояла в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов (п. 5).

Стратегия включала шесть разделов, поделенных на 112 пунктов.

Это:

- раздел I. Общие положения;
- раздел II. Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития;
- раздел III. Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты;
- раздел IV. Обеспечение национальной безопасности;
- раздел V. Организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии;
- раздел VI. Основные характеристики состояния национальной безопасности.

Первый раздел содержал характеристику самого акта и базовых понятий национальной безопасности: «национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации», «угроза национальной безопасности», «стратегические национальные приоритеты», «система обеспечения национальной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности», «средства обеспечения национальной безопасности» (п. 1–7). Второй раздел был посвящен сугубо международной составляющей проблемы национальной безопасности, где представлялась современная картина мира, направления его развития и роль России в этом процессе (п. 8–20). Третий раздел четко выделял национальные интересы страны на долгосрочную перспективу, формулировал как основные приоритеты национальной безопасности Российской Федерации, так и приоритеты устойчивого развития (п. 21–24). Четвертый раздел посвящался основополагающим моментам обеспечения национальной безопасности, которые состояли в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации (п. 25–96). В пятом разделе, рассматривающем разнонаправленные основы обеспечения национальной безопасности, представлялись структуры, связанные с реализацией, корректировкой, организационной и документальной поддержкой данной Стратегии (п. 97–111). В шестом разделе были названы основные характеристики состояния национальной безопасности, предназначенные для оценки состояния национальной безопасности, не являющиеся постоянной величиной, но корректируемые по результатам мониторинга состояния национальной безопасности (п. 112).

Необходимо более подробно рассмотреть новые положения, достоинства содержания и значение Стратегии, являющейся базовым документом современной официальной доктрины обеспечения национальной безопасности России:

– Стратегия кардинально изменила принцип обеспечения национальной безопасности, определяя в качестве направления обеспечения национальной безопасности стратегические национальные приоритеты. Таким образом, **в Стратегии была сформулирована новая государственная политика в области национальной безопасности, которая обеспечивалась через достижение стратегических приоритетов;**

– **основной новой идеей документа являлась «безопасность через развитие», что полностью отвечало концептуальным положениям Стратегии, базирующимся на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.;**

– **в Стратегии, в отличие от Концепции национальной безопасности, была четко обозначена ее долгосрочная перспектива (до 2020 г.).** И, исходя из этого, определялись цели, задачи и направления развития системы обеспечения национальной безопасности, увязанные, к тому же, с характеристикой угроз для каждого их национальных приоритетов и мерами по их предотвращению и нейтрализации;

– в Стратегии кардинально изменен принцип обеспечения национальной безопасности, сформирован новый механизм реализации консолидированных усилий государства и общества. **Был сделан принципиально новый акцент – реализовать Стратегию силами только властей не представляется возможным. Требуется усилия всего общества;**

– **в Стратегии впервые конкретно определялись характеристики оценки состояния национальной безопасности, среди которых: уровень безработицы (доля от экономически активного населения); децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения); уровень роста потребительских цен; уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта; уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта; уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники; уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами (п. 112). Явно видно, что указанные критерии носили, в основном, социально-экономический характер;**

– несомненным достоинством Стратегии являлось то, что она была нацелена обеспечить связь между укреплением национальной безопасности и достижением повышения качества жизни российских граждан, созданием достойных условий жизни людей в России. **И важнейшая особенность Стратегии – в ее социальной составляющей.**

Стратегия могла выполнить функцию консолидации общества, защитой национальной безопасности которого должны заниматься не только государственные структуры, но и все граждане страны, так как речь здесь идет именно

о сохранении и спасении нации. Но изначально в содержании Стратегии проявлялись серьезные недостатки:

– Стратегия не являлась прямым руководством к действию, так как, во-первых, за ее претворение в жизнь не отвечала конкретно ни одна структура; во-вторых, ни по одному направлению не приводились количественные показатели, являющиеся целевыми к 2020 г.; в-третьих, не определялись ресурсы, обеспечивающие национальную безопасность;

– в Стратегии отсутствовало четкое определение системы угроз национальной безопасности страны и их источников. В роли угроз здесь скорее выступали проблемы развития государства в различных сферах;

– в Стратегии не было сформулировано содержание ряда понятий, которые, на наш взгляд, так же важны для теории национальной безопасности и ее правового обеспечения, как и те, что представлены в п. 6;

– в Стратегии не просто отсутствовало определение государственной безопасности, но и вопросы, связанные с ее обеспечением, без пояснений, объединялись с проблемами общественной безопасности, и два этих термина в тексте употреблялись через союз «и» – государственная и общественная безопасность;

– в Стратегии представлялась взаимосвязь и взаимозависимость между экономикой и вопросами национальной безопасности, но четко не прописывалась прямая зависимость между духовно-нравственным состоянием общества, патриотизмом российских граждан, особенно, молодежи и национальной безопасностью. Духовный вакуум может привести к конфликту поколений, воинственному отказу от традиционных национальных ценностей, асоциальному поведению.

Сегодня существует полемическое мнение, что, за прошедшие после принятия Стратегии годы, руководители, отвечающие за национальную безопасность страны, обосновывая те или иные, порой весьма спорные свои шаги в этом направлении, не опирались на положения принятого акта. Это объясняется тем, что любая стратегия – руководящий документ, определения и положения которого должны обладать предельной конкретностью, исключать двойное толкование и быть применимыми в практике управленческой деятельности. Данным критериям Стратегия не отвечала, и поэтому, в нынешнем виде, никак не могла быть использована в качестве руководства для практической деятельности органов государственного управления, так как фактически ничего не определяла. Соответственно, это и является причиной того, что ее роль в обеспечении национальной безопасности России и развитии государственных институтов ее обеспечения в полной мере не проявилась.

Федеральный закон «О безопасности» 2010 г.

Основы современного действующего правового обеспечения национальной безопасности нашли свое закрепление в ФЗ «О безопасности» 2010 г. Причины его принятия можно определить следующим образом:

– необходимость исправления и детализации ряда позиций закона «О безопасности» 1992 г., который неоднократно подвергался корректировкам,

вносящим в него уточнения и дополнения и, по сути, морально устарел;

– **настоятельная потребность, связанная с практикой применения закона «О безопасности» 1992 г., в конкретизации именно основ и содержания деятельности по обеспечению безопасности, полномочий органов государственной власти в данной области, а также статуса Совета Безопасности РФ.** Это было написано в пояснительной записке, приложенной к проекту указанного федерального закона при его внесении в Государственную Думу РФ;

– **появление нового программного документа – Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.,** пришедшей на смену Концепции национальной безопасности и принятой в связи с масштабными изменениями во внутренней и международной обстановке;

– **дальнейшее развитие доктринальных положений концепции национальной безопасности.**

Федеральный закон «О безопасности», принятый 28 декабря 2010 г., закрепляет основополагающие начала обеспечения национальной безопасности, единые для всей системы обеспечения национальной безопасности задачи, принципы и содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности Российской Федерации, а также и ведущие цели международного сотрудничества.

Структура ФЗ «О безопасности»:

– **глава I. Общие положения;**

– **глава II. Полномочия федеральных органов государственной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;**

– **глава III. Статус Совета Безопасности;**

– **глава IV. Заключительные положения.**

В первой главе представлены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности, государственная политика в данной области, раскрываются правовая основа обеспечения безопасности и цели международного сотрудничества в этой области (ст. 1–7). Вторая глава закрепляет полномочия Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, правительства, федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, а также функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствующей сфере (ст. 8–12). В третьей главе определяются основные задачи и функции Совета Безопасности, его состав и организация деятельности (ст. 13–18). В заключительной главе перечисляются отдельные законодательные акты и положения законодательных актов, утратившие силу (ст. 19–20).

Полагаем, что более полную характеристику закона «О безопасности», с позиций его «плюсов» и «минусов», можно дать, если сравнить его с аналогичным документов 1992 г. (табл. 4).

Сравнительный анализ законов «О безопасности» 1992 и 2010 гг.

| Положения закона «О безопасности» 1992 г. | Положения ФЗ «О безопасности» 2010 г. | Вывод |
|--|--|---|
| Даны дефиниции «безопасность», «жизненно важные интересы», «угроза безопасности» (ст. 1, 3) | Полное отсутствие дефиниций при равнозначном использовании понятий «национальная безопасность» и «безопасность» (ст. 1) | Во-первых, отказ от введения в новый Закон понятийного аппарата не позволяет создать полноценное правовое терминологическое пространство, в рамках которого будет осуществляться действие данного акта. Крайне сложно достичь и корректного понимания норм Закона, поскольку в каждой статье встречается упоминание о неназванных правовых конструкциях (национальная безопасность, угроза национальной безопасности, средства обеспечения национальной безопасности и т.д.). Во-вторых, методологически неверно отождествлять понятия «безопасность» и «национальная безопасность», так как первое является более широким по смысловому содержанию, и речь в Законе идет именно о национальной безопасности |
| Приводились основные принципы обеспечения безопасности: законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности; интеграция с международными системами безопасности (ст. 5) | Приводились основные принципы обеспечения безопасности: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, право- | Принципы обеспечения безопасности в новом законе существенно переработаны: изменилась иерархия их введения, появился ряд новых положений. На первый план вышел принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которого в законе «О безопасности» 1992 г. не было вообще. Сегодня это один из важнейших конституционных принципов. Пятый принцип, ставит задачу точнее и конкретнее, говоря о необходимости взаимо- |

| Положения закона «О безопасности» 1992 г. | Положения ФЗ «О безопасности» 2010 г. | Вывод |
|--|--|--|
| | <p>вых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности (ст. 2)</p> | <p>действия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов в деле обеспечения безопасности не только с международными организациями, но и с общественными объединениями и гражданами</p> |
| <p>Указывалось, что безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства (ст. 4)</p> | <p>Определялось, что деятельность по обеспечению безопасности включает в себя: 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности; 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности; 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности и т.п.</p> | <p>В законе 1992 г. были сформулированы только общие положения обеспечения национальной безопасности, а в новом акте впервые в отечественном законодательстве конкретно формулируется содержание деятельности по обеспечению безопасности с выделением ее основных направлений. Это стало возможно благодаря огромной работе, проведенной в рамках практического обеспечения национальной безопасности, и усилий большого числа ученых, занимающихся данной проблематикой</p> |
| <p>Нормы, посвященные политико-правовым основам обеспечения безопасности государства и общества, отсутствовали</p> | <p>Представлены нормы, посвященные политико-правовым основам обеспечения безопасности государства и общества (ст. 4)</p> | <p>В ФЗ 2010 г. дана четкая характеристика понятия «государственная политика в области обеспечения национальной безопасности» (государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и</p> |

| Положения закона «О безопасности» 1992 г. | Положения ФЗ «О безопасности» 2010 г. | Вывод |
|--|---|--|
| | | <p>объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер); закреплена механизм формирования и реализации такой политики; установлен перечень заинтересованных субъектов, вовлеченных в названные процессы: Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, а также граждане и общественные организации</p> |
| <p>Указывались следующие элементы системы безопасности: органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, а также граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом (ст. 8)</p> | <p>Определялось, что координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (ст. 6). В ст. 12 определяются функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности</p> | <p>В законе 1992 г. не упоминались полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области национальной безопасности, т.е. отсутствовали модели обеспечения безопасности на местном, региональном, и общегосударственном уровнях. В новом ФЗ особо подчеркивается, что в деле обеспечения безопасности принимают участие органы местного самоуправления</p> |
| <p>Относительно вопросов международного сотрудничества, среди принципов обеспечения безопасности, упоминался принцип интеграция с международными</p> | <p>Международное сотрудничество определено как одно из направлений деятельности по обеспечению безопасности (ст. 3 п. 10), определены основные цели</p> | <p>Проблеме международного сотрудничества посвящена отдельная статья, тогда как закон 1992 г. практически не содержал норм, регламентирующих</p> |

| Положения закона «О безопасности» 1992 г. | Положения ФЗ «О безопасности» 2010 г. | Вывод |
|---|--|---|
| системами безопасности (ст. 5) | международного сотрудничества в области обеспечения безопасности | международное сотрудничество в области обеспечения безопасности |
| <p>Определение полномочий Президента РФ, где Президент: возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации; контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности; в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности; осуществляет общее руководство государственными органами обеспечения безопасности (ст. 11)</p> | <p>Выделялись полномочия Президента РФ в области обеспечения национальной безопасности, включающие: полномочия по определению основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности; полномочия по формированию и определению компетенции органов государственной власти, занятых обеспечением безопасности; полномочия по введению чрезвычайного положения и т.д. (ст. 8)</p> | <p>В законе 1992 г. полномочия Президента были обозначены тезисно и касались только организационных полномочий. В ФЗ 2010 г. полномочия Президента существенно расширены и конкретизированы</p> |
| <p>В первоначальной редакции Закона (ст. 10, ч. 2) предусматривались полномочия Верховного Совета РФ в области обеспечения безопасности</p> | <p>Представлены полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в области обеспечения безопасности</p> | <p>В содержании ст. 9 заложен правовой механизм реализации законодательной деятельности в области обеспечения безопасности. Таким образом, на законодательном уровне полномочия парламента в сфере обеспечения безопасности сформулированы впервые</p> |
| <p>Определены полномочия Правительства в сфере обеспечения безопасности, где Совет Министров Российской Федерации (Правительство Российской Федерации): в пределах определенной законом компетенции обеспечивает руководство государственными органами обеспечения безопасности Российской Федерации; организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности министерствами и государственными комитетами Российской Федерации, другими подведомствен-</p> | <p>Определяются функции Правительства в четырех основных направлениях: разработка и реализация государственной политики в рассматриваемой сфере; непосредственное обеспечение законности, безопасности граждан, общества и государства, борьба с преступностью, защита собственности; обеспечение кадрового и материально-технического потенциала правоохранительных органов; обеспечение нормального функционирования судебных органов (ст. 10)</p> | <p>В ФЗ 2010 г., по сравнению с предыдущим, полномочия Правительства существенно расширены и конкретизированы</p> |

| Положения закона «О безопасности» 1992 г. | Положения ФЗ «О безопасности» 2010 г. | Вывод |
|--|--|---|
| ными ему органами Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов (ст. 11) | | |
| Раздел III посвящен регулированию вопросов статуса, состава, основных задач деятельности Совета Безопасности РФ | Глава III закрепляет положения, связанные с регламентацией статуса Совета Безопасности | В новом законе более полно определяется статус Совета Безопасности |

Проведя сравнительный анализ законов «О безопасности» 1992 и 2010 гг., можно сделать вывод, что новый акт содержит ряд базовых **недостатков**:

– общеизвестно, что название закона должно отражать его основное содержание и предмет правового регулирования. Дефиниция «безопасность» в полном объеме сделать это не позволяет, а в ст. 1, как уже указывалось выше, ставится знак равенства между терминами «безопасность» и «национальная безопасность». **Данный законодательный акт регулирует общественные отношения не в сфере абстрактной безопасности, а именно безопасности национальной. Следовательно, следует привести название Закона в соответствие с содержанием (Закон «О национальной безопасности»);**

– не указываются, не рассматриваются, не классифицируются конкретные уровни обеспечения национальной безопасности: федеральный, региональный, личная безопасность, а также отдельные виды безопасности – информационная, промышленная и т.д.;

– закон «О безопасности» содержит ряд противоречивых положений, вызванных, в частности, наличием конкуренции взаимоисключающих норм, отсутствием системности изложения его основных положений и их взаимосвязанности с нормами других правовых актов. Например, непроработанными являются нормы ст. 14, учреждающие основные задачи и функции Совета Безопасности РФ. Необоснованно сузив полномочия Совета Безопасности, законодатель лишил его возможности подготовки предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене военного положения, хотя нормы ст. 13 этого же закона, устанавливая правовой статус Совета Безопасности, такие полномочия ему предоставляют. Или, в ФЗ не упоминается такая важная составляющая национальной безопасности, такой её вид, как военная безопасность. При этом ст. 4 (ч. 1) этого же закона принятие военных мер при реализации государственной политики в области обеспечения безопасности допускает;

– не вполне обоснована, как справедливо указывает ряд авторов, позиция законодателя, принявшего в рассматриваемой сфере федеральный, а не федеральный конституционный закон. Во-первых, Конституция РФ 1993 г. (ст. 76 ч. 1) устанавливает, в частности, что федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения РФ. Среди этих предметов вы-

делена и безопасность (ст. 71 п. «м»). Во-вторых, федеральные конституционные законы закрепляют базовые, фундаментальные положения, которые должны получить свое развитие в федеральных законах и других нормативных правовых актах, имеющих меньшую юридическую силу. Но ФЗ «О безопасности» как раз и содержит основополагающие начала обеспечения национальной безопасности, закрепляет принципы ее обеспечения, устанавливает единые для всей системы обеспечения национальной безопасности задачи, определяет полномочия высших органов государственной власти в данной сфере. Соответственно, он может служить основой для последующего принятия федеральных законов, регулирующих компетенцию отдельных субъектов, обеспечивающих национальную безопасность РФ. Таким образом, исходя из анализа содержания положений ФЗ «О безопасности», целесообразнее было бы принять его в форме федерального конституционного закона.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2015 г.

Президент РФ В.В. Путин 31 декабря 2015 г. Указом № 683 утвердил обновленную Стратегию национальной безопасности РФ (далее – Стратегия 2015 г.), на основные положения которой необходимо обратить внимание.

По мысли законодателя, данная Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу (п. 1).

Еще 3 июля 2015 г. Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета Безопасности поручил отредактировать Стратегию национальной безопасности РФ до 2020 г. (далее – Стратегия 2009 г.). Он подчеркнул, что «необходимо в короткие сроки провести анализ всего спектра потенциальных вызовов и рисков – и политических, и экономических, и информационных, и других и на этой основе скорректировать Стратегию национальной безопасности России

Это объяснялось тем, что Российской Федерации необходимо принимать системные меры реагирования на изменяющую обстановку по всем направлениям.

Можно сформулировать **основные причины**, вызвавшие необходимость усовершенствования Стратегии национальной безопасности РФ.

Во-первых, 6 февраля 2015 г. в США была распространена Белым домом новая Стратегия национальной безопасности. Подготовленный документ провозглашает американское «лидерство с позиции силы». Во вступлении к Стратегии в ряду «серьезных вызовов для национальной безопасности» США упоминается, в том числе, и «российская агрессия». В марте 2015 г. Совет Безопасности РФ констатировал, что проведенный аппаратом Совета Безопасности РФ анализ Стратегии национальной безопасности США показал, что в отличие от предыдущей (2010 г.) редакции она имеет **явную антироссийскую направленность и формирует негативный облик нашей страны.** Стратегия разработана на основе принципа американской исключительности, права на односторонние действия по защите и продвижению интересов США в мире и несет в себе активный

антироссийский заряд. Например, неоднократно упоминается о виновности России по отношению ситуации на Украине, об агрессии РФ против этой страны, о необходимости для США сохранять бдительность относительно стратегических возможностей России, а также помогать союзникам и партнерам противостоять российской политике. Ко всему, американская Стратегия содержит ряд угроз для безопасности России, в частности, США могут применить в отношении России технологию «цветных революций».

Во-вторых, 1 июля Министерство обороны США опубликовало национальную военную стратегию 2015 г. В документе Россия названа страной, которая использует силу в своих интересах, нарушает все возможные соглашения и подрывает региональную безопасность. «Военные действия России подрывают региональную безопасность и нарушают многочисленные соглашения, в которых Россия подписывается действовать в соответствии с международными нормами», – говорилось в документе. Позиция нашего государства по отношению к данной военной стратегии США была высказана пресс-секретарем Президента РФ Д. Песковым, который выразил сожаление тем, что «появление таких формулировок в таком документе свидетельствует о конфронтационном настрое, лишенном какого-либо объективизма по отношению к нашей стране, причем в долгосрочной перспективе».

В-третьих, расширение альянса НАТО и его приближение к российским границам. В последнее время НАТО открыто наращивало свой военный потенциал и в Западной Европе, и в Польше, и странах Балтии под предлогом необходимости сдерживать возможную агрессию со стороны России.

В-четвертых, наряду с политическими и военными угрозами осложняются мировая демографическая ситуация, проблемы окружающей природной среды и продовольственной безопасности. Более явными становятся и дефицит пресной воды, и последствия изменения климата, и распространение эпидемий, ряд которых вызван неизвестными ранее вирусами. Соответственно, необходимо предусмотреть задачи по противодействию опасностям такого рода, сохраняя, при этом, неизменными национальные приоритеты, основные принципы и подходы обеспечения национальной безопасности.

В-пятых, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» требует обновлять Стратегию национальной безопасности каждые 6 лет (ст. 18 п. 1). Действующая Стратегия была принята в 2009 г. За эти годы она показала свою эффективность.

В подготовке проекта Стратегии участвовали федеральные органы исполнительной власти, представители научного сообщества, сотрудники аппарата Совета Безопасности РФ.

Корректировка Стратегии национальной безопасности проводилась при учете, во-первых, необходимости обеспечения преемственности государственной политики в сфере национальной безопасности, а также системы национальных интересов и стратегических национальных приоритетов. Во-вторых, фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития РФ.

Обновленная Стратегия национальной безопасности РФ состоит из шести разделов, включающих 116 статей.

- **Раздел I. Общие положения (п. 1–6);**
- **Раздел II. Россия в современном мире (п. 7–29);**
- **Раздел III. Национальные интересы и стратегические национальные приоритеты (п. 30–31);**
- **Раздел IV. Обеспечение национальной безопасности (п. 32–107);**
- **Раздел V. Организационные, нормативно-правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии (п. 108–114);**
- **Раздел VI. Основные показатели состояния национальной безопасности (п. 115–116).**

Выделим новшества данной Стратегии по сравнению с предыдущим документом.

I. Понятийный аппарат. В рассматриваемой Стратегии используются следующие основные понятия: **Стратегия национальной безопасности РФ (п. 1), национальная безопасность Российской Федерации, национальные интересы Российской Федерации, угроза национальной безопасности, обеспечение национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, система обеспечения национальной безопасности (п. 6).**

В лекции 2 мы подробно рассмотрели сущностную характеристику основных понятий. Остановимся, поэтому, лишь на нескольких моментах.

Обе Стратегии национальной безопасности РФ представляли (даже пункт одинаков – п. 6) тот понятийный аппарат, которым оперирует теория национальной безопасности. Различия заключаются в количестве терминов (табл. 5).

Таблица 5

Основные понятия, представленные в Стратегиях национальной безопасности РФ

| Стратегия национальной безопасности 2009 г. | Стратегия национальной безопасности 2015 г. |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Стратегия национальной безопасности РФ (п. 3); – национальная безопасность; – национальные интересы Российской Федерации; – угроза национальной безопасности; – стратегические национальные приоритеты; – система обеспечения национальной безопасности; – силы обеспечения национальной безопасности; – средства обеспечения национальной безопасности | <ul style="list-style-type: none"> – Стратегия национальной безопасности РФ (п. 1); – национальная безопасность Российской Федерации; – национальные интересы Российской Федерации; – угроза национальной безопасности; – обеспечение национальной безопасности; – стратегические национальные приоритеты Российской Федерации; – система обеспечения национальной безопасности |

Сравнить следует сам термин «стратегия национальной безопасности (табл. 6).

Понятие «стратегия национальной безопасности РФ»

| Стратегия национальной безопасности 2009 г. | Стратегия национальной безопасности 2015 г. |
|--|---|
| Стратегия национальной безопасности РФ – официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу (п. 3) | Стратегия национальной безопасности РФ – базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу (п. 1) |

Соответственно, мы видим, что в новом документе внимание обращено на то, что Стратегия – это не просто один из документов стратегического планирования в нашей стране, а именно базовый документ. Таким образом определяется особая значимость и статус данной Стратегии.

Как уже упоминалось, при оформлении категории «национальная безопасность» наконец-то четко были систематизированы ее виды. В Стратегии установлено, что «национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации». В этой фразе наконец-то определено, что национальная безопасность включает в себя оборону страны. Данный вопрос имел важное теоретическое значение, поскольку Конституция РФ включает в себя словосочетание «оборона страны и безопасность государства» (через союз «и», соединяющий однородные члены предложения).

II. Место России в современном мире представлено через выявление характерных черт в развитии международных отношений. Характеристика международной ситуации изменилась по сравнению с предыдущим десятилетием, т.е. с тем, как она представлялась в Стратегии 2009 г.

– произошло формирование новой полицентричной модели мироустройства, что сопровождалось ростом глобальной и региональной нестабильности. Обострились противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями (п. 13);

– конкуренция между государствами, которая все в большей степени охватывает ценности и модели общественного развития, человеческий, научный и технологический потенциалы. Особое значение в этом процессе приобретает лидерство в освоении ресурсов Мирового океана и Арктики. В борьбе за влияние на международной арене задействован весь спектр политических, финансово-экономических и информационных инструментов. Все активнее используется потенциал специальных служб (п. 13);

– не соблюдаются принципы равной и неделимой безопасности в Евро-Атлантическом, Евразийском и Азиатско-Тихоокеанском регионах. В соседних

с Россией регионах усиливаются процессы милитаризации и гонки вооружений (п. 14);

– увеличивается силовой потенциал Организации Североатлантического договора (п. 15);

– активизировалось размещение в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке компонентов системы противоракетной обороны США, что существенно снижает возможности поддержания глобальной и региональной стабильности в условиях практической реализации концепции «глобального удара», развертывания стратегических неядерных систем высокоточного оружия, а также в случае размещения оружия в космосе (п. 15);

– активизация миграционных потоков из стран Африки и Ближнего Востока в Европу, что показывает несостоятельность региональной системы безопасности в Евро-Атлантическом регионе, построенной на основе НАТО и Европейского союза (п. 16);

– поддержка США и Европейским союзом антиконституционного государственного переворота на Украине. Как результат – глубокий раскол в украинском обществе, возникновение вооруженного конфликта, укрепление крайне правой националистической идеологии, целенаправленное формирование у украинского населения образа врага в лице России, неприкрытая ставка на силовое решение внутригосударственных противоречий, глубокий социально-экономический кризис. Все это превращает Украину в долгосрочный очаг нестабильности как в Европе, так и непосредственно у границ России (п. 17);

– противодействие со стороны США и их союзников проведению Российской Федерацией самостоятельной внешней и внутренней политики, так как они стремятся сохранить свое доминирование в мировых делах. Реализуемая ими политика сдерживания России предусматривает оказание на нее политического, экономического, военного и информационного давления (п. 12).

В таких сложных условиях Россия продемонстрировала способность к обеспечению суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, защиты прав соотечественников за рубежом. Возросла роль Российской Федерации в решении важнейших международных проблем, урегулировании военных конфликтов, обеспечении верховенства международного права в межгосударственных отношениях **Цель Российской Федерации заключается в приобретении как можно большего числа равноправных партнеров в различных частях мира** (п. 28). В области международной безопасности Россия сохраняет приверженность использованию прежде всего политических и правовых инструментов, механизмов дипломатии и миротворчества.

Таким образом, в Стратегии 2015 г. в сфере определения места России в современном мире, можно выделить следующие аспекты, отличающиеся от предыдущего акта:

1) четко определены приоритетные для России международные направления, где список начинают БРИКС, ШОС, АТЭС, а Европа, США и НАТО занимают место после Латинской Америки и Африки. Соответственно, в Стратегии 2015 г. конкретно указано, что РФ будет сохранять движение на Восток при опоре на многочисленные политические, экономические,

военные союзы, в деятельности которых она принимает участие. Интересно, что для перспектив отношений с США выбрана крайне своеобразная характеристика – Россия только заинтересована в данных отношениях, да и то при соблюдении второй стороной определенных условий;

2) в Стратегии 2015 г. недвусмысленно и конкретно определены виновники ситуации на Украине, и, как следствие – дестабилизации положения на российско-украинской границе. Это – США и Европейский союз, так как позиция Запада направлена на создание очагов напряженности в Евразийском регионе;

3) констатируется, что Россия намерена защищать свои национальные и экономические интересы за рубежами страны, а также участвовать в решении международных проблем и урегулировании военных конфликтов. **Фактически, ясно сообщается, что Россия имеет свои интересы за пределами своих границ и будет их отстаивать впредь.** Признавая наличие вооруженных конфликтов на границах нашей страны как угрозу национальной безопасности, как путь распространения терроризма, тем не менее, Стратегия 2009 г. однозначно не рассматривала реальное, военное участие РФ в решении таких проблем. Поэтому несомненным новшеством является то, что Стратегия 2015 г. предусматривает применение военной силы, но, конечно, только в случае, если ненасильственные меры оказались неэффективными (п. 29);

4) В Стратегии 2009 г. достаточно аккуратно выделялись отдельные недостатки в «региональной архитектуре Евро-Атлантического региона» и не очень позитивная роль Северо-Атлантического альянса в решении этих проблем. В Стратегии 2015 г. происходит переоценка внешних угроз России. Выделяется явный внешний враг, он же – политический противник РФ. Это – Соединенные Штаты Америки и их союзники. Отношение к НАТО определяется тем, что расширение НАТО и приближение альянса к границам РФ называется угрозой национальной безопасности нашей страны, а региональная система безопасности в Евро-Атлантическом регионе, построенная на основе НАТО и Европейского союза вообще признается несостоятельной. Более того, достаточно жестко представлен вектор возможных отношений РФ с альянсом – только на основе равноправия в целях укрепления всеобщей безопасности в Евро-Атлантическом регионе, где глубина и содержание таких отношений будут зависеть от готовности альянса учитывать законные интересы Российской Федерации при осуществлении военно-политического планирования и уважения норм международного права.

III. Обеспечение национальных интересов РФ в социально-экономической сфере.

Рассматривая проблему социально-экономического развития страны, следует учитывать, что нашей экономике пришлось сохранять способность в укреплении своего потенциала в условиях крайней нестабильности мировой экономики, спровоцированной финансовым кризисом, начавшимся в 2008 г. Ко всему, отчетливо проявляется возрастающее влияние политических факторов на экономические процессы, попытка применения отдельными государствами экономических методов, инструментов финансовой, торговой, инвестиционной

и технологической политики для решения своих геополитических задач. Отрицательное влияние на экономику России оказывают введенные против нас ограничительные экономические меры, глобальные и региональные экономические кризисы, усиление недобросовестной конкуренции, неправомерное использование юридических средств, нарушение стабильности тепло- и энергоснабжения субъектов национальной экономики.

Соответственно, необходимо было уточнить комплекс угроз. **В Стратегии 2015 г. был конкретизирован комплекс угроз, как в экономической, так и в социальной сфере (п. 51 – угрозы качеству жизни российских, п. 56 – стратегические угрозы национальной безопасности в области экономики).**

Интересно, что в конечном итоге, **основная социально-экономическая направленность Стратегии 2009 г. и 2015 г. сходны – повышение качества жизни граждан, рост его благосостояния.**

Мы уже отмечали, что уровень экономического развития предопределяет и социальную стабильность, и качество жизни населения, и увеличение его доходов. В Стратегии 2015 г. разделы, связанные с проблемами подъема экономики, науки, здравоохранения по общей направленности достаточно похожи на положения предыдущего документа. Их суть можно сформулировать несколькими базовыми тезисами: **опора на собственные силы, преодоление сырьевой направленности экономики, импортозамещение.** И в Стратегии 2015 г. особое внимание уделяется необходимости преодоления ее сырьевой направленности, перехода на новый уровень технологического развития, рационального импортозамещения.

В Стратегии 2015 г. четко прописана зависимость состояния национальной безопасности от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности (п. 32). Анализ Стратегии позволяет выделить стратегические цели обеспечения национальной безопасности в рассматриваемой сфере и конкретные пути ее обеспечения.

Подводя итог общего рассмотрения вопросов социально-экономического спектра, представленного в Стратегии 2015 г., необходимо выделить **принципиально новые моменты** в сравнении с документом 2009 г.

1) **неоднократно по различным поводам повторяется общий смысловой тезис о том, что укреплению экономической безопасности способствует совершенствование государственного управления (п. 58, 63, 111).** Следовательно, это требует повышения эффективности и качества государственного управления экономикой, снижение издержек и неэффективных бюджетных расходов (п. 62). И конкретизация данного положения через утверждение, что, например, «необходимыми условиями обеспечения энергетической безопасности являются повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом» (п. 61);

2) **открыто зафиксировано «развитие оборонно-промышленного комплекса страны как двигателя модернизации промышленного производства».** Это прямое возвращение к неоднократно исторически оправданному традиционному русскому варианту развития.

Выделенные новшества категорически идут в разрез с ожиданиями экономистов либерального толка.

Интереснейшее смещение акцентов наблюдается и в вопросе обеспечения повышения качества жизни российских граждан. В Стратегии 2009 г. стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере культуры, называлось, в том числе расширение доступа широких слоев населения к лучшим образцам отечественной и зарубежной культуры и искусства... (п. 79).

3) в новом документе стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области культуры обозначены, как раз таки «сохранение и приумножение традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества, воспитание детей и молодежи в духе гражданственности» (п. 76). Более того, угрозой национальной безопасности в области культуры определено именно размывание указанных традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа Российской Федерации путем внешней культурной и информационной экспансии... снижение роли русского языка в мире, качества его преподавания в России и за рубежом» (п. 79). И как итог вывод, что для достижения стратегических целей обеспечения национальной безопасности в области культуры необходима целенаправленная политика, направленная на «укрепление и приумножение традиционных российских духовно-нравственных ценностей» (п. 80).

Когда принималась Конституция РФ 1993 г., эйфория единения с Европой привела к официальному запрету на государственную идеологию. Фактически начала внедряться так называемая «либеральная идеология», отстаивающая «общечеловеческие ценности». Стратегия 2015 г. и в экономической, и в духовной сфере демонстрирует «понимание необходимости постепенного отхода от концепции «свободного рынка» во внутренней политике. Россия традиционно имеет сильную государственность, которая помогает стоять против всего «цивилизованного» мира, и результаты предательства 90-х постепенно исправляются. При этом Россия уже достаточно сильна, чтобы этого не скрывать».

IV. Организационно-правовая основа реализации Стратегии 2015 г. Государственная стратегия национальной безопасности по определению является приоритетным и обязательным руководством к действию для всех без исключения структур, их руководителей, для всех проживающих в стране граждан.

1) в Стратегии 2015 г. представлены положения об организационной и правовой поддержке данного документа. В первую очередь, четко обозначается сама правовая основа Стратегии, которую составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации (п. 2). Необходимо обратить внимание, что в Стратегии 2009 г. такое концентрированное отдельное утверждение отсутствовало.

Предпринята попытка определить организационно-правовой механизм претворения данной Стратегии в жизнь. Подчеркивается, что реализация государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения националь-

ной безопасности осуществляется путем согласованных действий всех элементов системы ее обеспечения под руководством Президента Российской Федерации и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации (п. 108). Настоящая Стратегия реализуется на плановой основе за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления, развития их взаимодействия с институтами гражданского общества, а также комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных, военных, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации. Положения настоящей Стратегии обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления (п. 109).

2) **законодатель доводит до завершения идею о том, что обеспечение данной Стратегии не является прерогативой исключительно государства, его органов, в том числе и силовых. Эти структуры не смогут достойно решать свои задачи без поддержки общества, каждого его гражданина.**

3) в документе говорится и об информационной базе реализации данной Стратегии. **Информационную основу реализации настоящей Стратегии составляет федеральная информационная система стратегического планирования, включающая в себя информационные ресурсы органов государственной власти и органов местного самоуправления, системы распределенных ситуационных центров и государственных научных организаций** (п. 112). При реализации настоящей Стратегии особое внимание уделяется обеспечению информационной безопасности с учетом стратегических национальных приоритетов (п. 113). Примечательно, что вопросы обеспечения информационной безопасности включены практически во все разделы Стратегии. Информационная и информационно-аналитическая поддержка реализации настоящей Стратегии, ее корректировка, должна проводиться один раз в шесть лет с учетом результатов мониторинга ее реализации и изменений, оказывающих существенное влияние на состояние национальной безопасности. Данная деятельность будет осуществляться при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации (п. 114).

4) **основные показатели состояния национальной безопасности.** Отдельно выделяются в Стратегии основные показатели состояния национальной безопасности, перечень которых может уточняться по результатам его мониторинга (табл. 7).

**Показатели состояния национальной безопасности
по Стратегиям национальной безопасности РФ**

| Стратегия национальной безопасности 2009 г. | Стратегия национальной безопасности 2015 г. | Вывод |
|---|---|---|
| 1) уровень безработицы (доля от экономически активного населения); 2) децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения); 3) уровень роста потребительских цен; 4) уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта; 5) уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта; 6) уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники; 7) уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами (п. 112) | 1) удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств; 2) доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах; 3) ожидаемая продолжительность жизни; 4) валовой внутренний продукт на душу населения; 5) децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченного населения и 10 % наименее обеспеченного населения); 6) уровень инфляции; 7) уровень безработицы; 8) доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования; 9) доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру; 10) доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам (п. 115) | В Стратегии национальной безопасности 2015 г. уровень госдолга и обеспеченность военными и инженерно-техническими специалистами отсутствуют, как и уровень роста потребительских цен (заменен на уровень инфляции). Приведена иная интерпретация показателей о доле расходов на науку, технологии, образование и культуру в ВВП. Выделены принципиально новые показатели (1–4, 10), без изменений оставлены уровень безработицы и децильный коэффициент |

Подводя итог организационно-правовому обеспечению Стратегии 2015 г. нельзя не отметить сохранившуюся, как и в предыдущем документе, некую ее безадресность. Обязательства по реализации именно Стратегии не возлагаются на какую-то конкретную структуру. Соответственно, не прописана конструкция ответственности за выполнение Стратегии, а контроль за ее реализацией сводится лишь к ежегодному докладу Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации.

Следует отметить, что система правового обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации – это система формирующаяся, не статичная, и ее эволюция должна основываться на совершенствовании законодательной базы. Сегодня подобная полноценная база еще не создана. Несмотря на то,

что принято значительное количество актов различной юридической силы, они не создают цельной картины, не носят обобщающий характер, так как относятся к разным отраслям права, касаются отдельных угроз и направлены на реализацию различных интересов. Поэтому вполне уместно прислушаться к выводам о том, что недостаточно регулировать отношения в сфере национальной безопасности, в основном, подзаконными актами. Назрела необходимость «разработать Федеральный закон (Федеральный конституционный закон) «О национальной безопасности Российской Федерации», в котором на уровне закона определить национальную безопасность (ее виды) и другие основные понятия, прокурорский надзор за законностью деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности, роль общественных объединений и граждан».

Лекция 4. Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Рассмотрение системы обеспечения национальной безопасности мы считаем необходимым начать с определения смыслового содержания ведущих в данной области понятий.

В Стратегии национальной безопасности 2015 г. (п. 6) появилось, наконец, определение термина обеспечение национальной безопасности – это реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

В первую очередь, следует определиться с самим словом «система» (от греческого – составленное из частей, соединенное), которое может употребляться в различных смыслах и значениях: и как теория, и как классификация, и как совокупность ряда объектов и т.п. В нашем случае мы предлагаем применять термин «система» как **«совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих целостность, единство».**

Во-вторых, необходимо внести ясность в соотношение понятий «система национальной безопасности» и «система обеспечения национальной безопасности», которые часто используют как синонимы. Ряд исследователей, наоборот, утверждали, что данные понятия следует различать. Предлагалось дифференцировать их как целое и часть, где **система национальной безопасности – это функциональная система, отражающая процессы взаимодействия интересов и угроз; система обеспечения национальной безопасности (СОНБ) – это организационная система сил, средств, различных организаций, граждан, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности.** Система национальной безопасности включает следующие элементы, которые сами по себе представляют относительно независимые, саморазвивающиеся системы: угрозы национальной безопасности; национальные интересы; СОНБ.

Для России система обеспечения национальной безопасности – это деятельность и государства, и общества, направленная на защиту национальных интересов и ценностей, их приумножение, а также и на защиту личности, самого общества и государства по разным направлениям жизнедеятельности. Фактически, СОНБ – это своеобразный механизм, который позволяет преобразовать принятую нашим государством стратегию национальной безопасности в скоординированную комплексную деятельность определенных ведомств, общественных объединений и граждан на основе действующего российского законодательства.

Соответственно, СОНБ РФ включает в себя два элемента:

- государственную СОНБ;
- общественную СОНБ.

Государственная СОНБ РФ – это комплекс госорганов, защищающих личность, общество и государство от внутренних и внешних противников; обеспечивающих требующиеся условия для развития личности, общества и государства в рамках имеющихся возможностей.

Общественная СОНБ РФ – это общественные структуры различного уровня, реализующие функции общегражданской безопасности, среди которых, например, предупреждение возникновения источников социальной опасности и назревания кризисных ситуаций; отстаивание прав и свобод граждан и интересов общества; привлечение граждан к практической деятельности по обеспечению общественной безопасности и т.п.

Новая Стратегия национальной безопасности дает (п. 6) достаточно конкретную измененную, по сравнению с предыдущей редакцией, формулировку того, как понимается теперь система обеспечения национальной безопасности (табл. 8).

Таблица 8

Сравнение понятия «система обеспечения национальной безопасности» в Стратегиях национальной безопасности РФ

| Стратегия национальной безопасности 2009 г. | Стратегия национальной безопасности 2015 г. |
|--|--|
| 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 (п. 6) | Система обеспечения национальной безопасности – совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов (п. 6) |

В п. 32 Стратегии, также, отмечается, что состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

Следует рассмотреть эти составляющие более подробно.

И новая Стратегия, и ФЗ «О безопасности» 2010 г. определяет полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности РФ.

Рассмотрим указанные органы более подробно. Исходя из закона «О безопасности» 2010 г. мы представим «лестницу» органов государственной власти следующим образом:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральное Собрание Российской Федерации (палаты Федерального Собрания);
- Правительство Российской Федерации;
- Федеральные органы исполнительной власти;
- Органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Роль Президента Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности

Президент РФ осуществляет общее руководство политикой обеспечения национальной безопасности страны. Анализ норм Конституции РФ 1993 г., где гл. 4 посвящена вопросам определения статуса и основных полномочий Президента РФ, позволяет утверждать, что одной из важнейших функций Президента РФ является именно защита национальной безопасности России.

Президент Российской Федерации является главой государства гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ).

Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности определяются в ст. 8 ФЗ «О безопасности» 2010 г.

Президент:

- определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;
- утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности;
- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;
- 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;
- 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;

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

а) информации и государственной тайны;

б) населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

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

Данные полномочия четко «раскладываются» на несколько направлений. Первое связано с установлением фундаментальных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности. Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер. В связи с этим Президент определяет основы государственной политики в области обеспечения безопасности, утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности.

Второе направление – это формирование и определение компетенции тех органов государственной власти, которые заняты обеспечением безопасности, например ФСБ, СВР, МВД и др. Как уже показывалось выше, функционирование подобных органов регламентируется не только федеральными законами, но и Указами Президента РФ. В Указах детализируются основные цели, задачи и направления деятельности данных органов в сфере обеспечения национальной безопасности страны. Ко всему, Президент комплекзует Совет Безопасности РФ и руководит его работой.

Третье направление включает вопросы подготовки, принятия и реализации оперативных решений по обеспечению безопасности в пределах определенной законом компетенции, т.е. введение особых режимов военного и чрезвычайного положений на территории Российской Федерации, применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, определение комплекса мер по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, направленных на противодействие терроризму и экстремизму, установление гарантий защиты информационной безопасности, а также населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации.

Роль Федерального собрания Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности

Федеральное собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная дума) формирует законодательную базу стратегии и по-

литики обеспечения безопасности. В пределах своего ведения:

- принимает решения по вопросам использования сил и средств обеспечения государственной безопасности, применения военной силы;
- определяет бюджетное финансирование органов, сил и средств обеспечения государственной безопасности;
- принимает федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации в области государственной безопасности;
- определяет бюджетные ассигнования на финансирование органов обеспечения безопасности; заслушивает доклад Президента РФ об обеспечении безопасности России.

Совет Федерации Федерального Собрания России рассматривает принятые Государственной Думой РФ федеральные законы в области обеспечения безопасности, а также утверждает указы Президента о введении чрезвычайного положения. Государственная Дума Федерального Собрания России принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности (ст. 9 ФЗ «О безопасности» 2010 г.). Таким образом законодатель определяет полномочия палат Федерального Собрания РФ в области обеспечения безопасности.

Хочется еще раз подчеркнуть, что на законодательном уровне полномочия парламента в сфере обеспечения безопасности сформулированы впервые. Данные полномочия иллюстрируют правовой механизм реализации законодательной деятельности в области обеспечения безопасности, который заключается в издании представительными и законодательными органами соответствующих федеральных законов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, общественными объединениями, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами.

Без сомнения, основные полномочия Совета Федерации – законодательные, но Регламент Совета Федерации предусматривает и **создание Комитетов Совета Федерации** Данные Комитеты образуются, в первую очередь, для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации. Среди них есть комитеты, деятельность которых связана с различными сторонами обеспечения безопасности, но предусмотрен и **специальный Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности.**

Аналогично Совету Федерации, Государственная Дума образует специальные комитеты и комиссии. Так же как и в случае с Советом Федерации, часть этих органов в рамках своей деятельности затрагивают вопросы законодательного обеспечения различных аспектов безопасности.

Специально же для решения подобных вопросов создан Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции.

Роль Правительства Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности

Конституции РФ, а также Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. не называет защиту

национальной безопасности функцией Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти РФ. Но эта функция логично вытекает из полномочий Правительства РФ в экономической области, социальной сфере, сфере охраны окружающей среды, обеспечения законности, обороны, государственной безопасности, борьбы с преступностью и т.п. Осуществление мер по обеспечению государственной безопасности закреплено в качестве полномочия Правительства РФ в ст. 114 ч. 1 п. «д» Конституции РФ вместе с такими полномочиями, как осуществление мер по обеспечению обороны РФ и реализации ее внешней политики. Ко всему, Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов, формирует в установленном порядке статьи федерального бюджета для реализации конкретных целевых программ в сфере национальной безопасности.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере национальной безопасности определяются в ст. 10 ФЗ «О безопасности» 2010 г. Правительство:

- участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности;
- формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию;
- 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.

Анализ указанных полномочий Правительства РФ позволяет сгруппировать их по двум направлениям, где первое – это область правотворчества (участие в определении основных направлений государственной политики, а также издание в рамках своей компетенции подзаконных актов в области обеспечения безопасности). Второе – исполнение, распоряжение и контроль (формирование федеральных целевых программ в области обеспечения безопасности и обеспечение их реализации, установление компетенции федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которыми осуществляет Правительство РФ).

Роль федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности

Следует напомнить, что в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства (ст. 1).

Федеральные органы исполнительной власти относятся к наиболее многочисленным и распространенным субъектам обеспечения национальной безопасности. Их функциональная значимость проявляется в том, что на них ложится основная «тяжесть» правоприменительной деятельности в указанной области. В пределах своей компетенции и обозначенных задач Федеральные органы исполнительной власти в сфере национальной безопасности обеспечивают: соблюдение законодательства Российской Федерации; выполнение решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета безопасности Российской Федерации; реализацию Федеральных целевых программ; претворение в жизнь Стратегии национальной безопасности РФ и т.п.

ФЗ «О безопасности» 2010 г. определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в ст. 11 следующим образом: «федеральные органы исполнительной власти выполняют задачи в области обеспечения 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». Мы видим, что не конкретизируется как перечень полномочий, так и самих федеральных органов исполнительной власти.

Соответственно, каждый из федеральных органов исполнительной власти занимается и проблемами обеспечения безопасности в подведомственной ему сфере деятельности. Но если вспомнить приоритеты национальной безопасности России, представленные в Стратегии национальной безопасности:

- оборона страны,
- государственная и общественная безопасность,
- повышение качества жизни российских граждан,
- экономический рост,
- наука, технологии и образование,
- здравоохранение,
- культура,
- экология живых систем и рациональное природопользование,
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, – то следует подчеркнуть, что федеральными органами исполнительной власти, реализующими первые функции обеспечения национальной безопасности в указанных сферах, руководит Президент Российской Федерации.

Исходя из Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» к федеральным министерствам (некоторые имеют в своем ведении службы и агентства), федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, относятся:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство иностранных дел Российской Федерации;

- Министерство обороны Российской Федерации;
- Министерство юстиции Российской Федерации;
- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Федеральная служба войск национальной гвардии;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации и др.

Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в системе обеспечения национальной безопасности

К субъектам обеспечения национальной безопасности относятся и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления, функции которых ФЗ «О безопасности» 2010 г. определяет следующим образом – обеспечение в пределах своей компетенции исполнения законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере (ст. 12).

Относительно обозначенных органов, хотелось бы обратить внимание на следующее. **Положения о функциях органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обеспечения национальной безопасности хоть и носят достаточно общий характер, но их важность заключается в том, что в предыдущем законе «О безопасности» 1992 г. об этом вовсе не упоминалось.**

Именно в сочетании возможностей отдельных субъектов РФ и федерального устройства страны заложены новые возможности обеспечения действенного функционирования и развития системы национальной безопасности России. Ведь именно региональная безопасность отражается на состоянии национальной безопасности нашего государства, и, наоборот, уровень безопасности государства является условием безопасности составляющих его субъектов.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации – это образуемые в установленном федеральным законом порядке для осуществления государственной власти в субъекте РФ законодательные (представительные) органы, органы исполнительной власти, а также не входящие в систему федеральных судов мировые и уставные суды.

В качестве общей информации можно напомнить, что согласно ст. 5 Конституции РФ 1993 г., федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Равноправными субъектами РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа.

В контексте рассматриваемой проблемы нас более всего интересуют направления деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, связанные с обеспечением безопасности личности, государства, общества.

Направления деятельности органов государственной власти субъектов РФ, связанные с обеспечением безопасности личности, государства и общества:

1) право законодательной инициативы, предоставленное органу законодательной власти субъекта, в том числе и по вопросам обеспечения безопасности, отнесенных к их ведению;

2) осуществление высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) осуществление высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; защите прав национальных меньшинств; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. **Местное самоуправление в РФ – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая (в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и российским законодательством), самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных традиций.**

Прежде, чем рассмотреть роль органов местного самоуправления в области обеспечения национальной безопасности, следует обратить внимание на ряд важных для понимания данной проблемы моментов.

Во-первых, органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Во-вторых, Конституция РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). В-третьих, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления, тем не менее, обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне.

Органы местного самоуправления как субъекты обеспечения безопасности в РФ четко представлены в ряде статей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от

6 октября 2003 г. В зависимости от вида муниципального образования (муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения) вопросы местного значения в сфере безопасности в них различны, но в общем виде их можно представить следующим образом:

– **участие в профилактике терроризма и экстремизма**, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах своего муниципального образования;

– **разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации**, проживающих на территории муниципального образования, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

– **участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах своего муниципального образования;**

– **обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования;**

– **организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне**, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– **создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования;**

– **осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;**

– **организацию и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений**, находящихся на территории муниципального образования;

– **организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования муниципальной милицией** (полностью сохранен текст ст. 14 п. 33; ст. 16 п. 37);

– **оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.**

В заключении следует отметить, что каждый регион является неотъемлемой частью Российской Федерации. И неблагополучие в любом из субъектов федерации негативно отразится на состоянии страны в целом. Но, в то же время, безопасность государства является условием безопасности составляющих его регионов. Соответственно, и безопасность региона, и безопасность в регионе должны обеспечиваться совместными и согласованными усилиями центра, субъекта федерации, муниципалитетов.

Роль Совета Безопасности Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности

Впервые Совет Безопасности (далее – СБ) возник еще в советское время, когда на «закате» перестройки был принят закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления». На основании указанного акта в Конституцию СССР было включено положение о СБ СССР. Данным органом должен был руководить Президент СССР. СБ СССР поручалась выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе (ст. 13).

Правовую базу деятельности СБ РФ представляет ФЗ «О безопасности» 2010 г. и Положение о Совете Безопасности Российской Федерации от 6 мая 2011 г.

Совет Безопасности – это конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Соответственно, при характеристике СБ РФ, сразу же выделяются несколько базовых свойств – конституционность органа и его совещательный характер.

Однозначно можно утверждать, что Совбез РФ не «вписывается» ни в одну из ветвей государственной власти – законодательную, исполнительную, судебную.

И в комплексе получается, что:

- по срокам деятельности (полномочий) – это постоянный орган;
- по характеру (способу) принятия решений – коллегиальный орган;
- по иерархии в системе уровней власти – это орган общефедерального уровня.

Следовательно, и де-факто, и де-юре Совбез является главным координирующим органом во всем механизме государства по отношению к любым аспектам обеспечения любого из видов безопасности.

Задачи Совета Безопасности РФ сформулированы в ФЗ «О безопасности» 2010 г. и выглядят следующим образом:

- 1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;**

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по ряду вопросов, связанных с национальной безопасностью и др. (ст. 14 п. 1).

В состав СБ РФ входят Председатель Совета Безопасности РФ, которым по должности являются Президент России, Секретарь Совета Безопасности РФ, постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности.

Состав Совбеза условно можно разделить на две группы: одна часть участников входит в него по должности – это постоянные члены, другая – назначается Президентом в определяемом им порядке – это члены Совета Безопасности. Секретарь СБ РФ относится к категории постоянных членов.

Наиболее постоянной и определенной в составе Совбеза является фигура его Председателя, которым является избранный Президент РФ. И по какому бы принципу не входили в состав СБ РФ его члены, состав в любом случае определяется непосредственно Президентом РФ, который издает по данному поводу соответствующий указ.

Если проследить персональный состав Совбеза, начиная с 90-х гг. прошлого столетия, то можно убедиться, что он включал должностных лиц, имеющих непосредственное отношение к «силовым» структурам. Это, естественно, не случайно, так как отражает специфику деятельности СБ РФ и его роль в государстве.

Еще одним различием между участниками Совбеза является право принятия решений, где решения Совета Безопасности принимаются на его заседании постоянными членами Совета Безопасности простым большинством голосов от общего числа присутствующих постоянных членов Совета Безопасности, а члены Совета Безопасности принимают участие в его заседаниях только с правом совещательного голоса. Право совещательного голоса – это право участвовать в работе какого-либо органа фактически с консультативными функциями, т.е. участвовать в обсуждении вопроса, вносить предложения, высказывать свое мнение и т.п., но не голосовать при принятии решений.

Относительно качественных требований к составу СБ РФ следует отметить, что они достаточно конкретны – все категории членов Совбеза могут быть только гражданами Российской Федерации, не имеющими гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Это мера вполне обоснованно связана с необходимостью повышения уровня национальной безопасности.

Непосредственная деятельность Совета Безопасности осуществляется в двух формах – заседаний и совещаний.

Заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе, как правило, один раз в квартал. Присутствие на его заседаниях постоянных членов и членов СБ обязательно.

Порядок организации и проведения заседаний и совещаний Совета Безопасности РФ определяется Президентом РФ.

Совет Безопасности в соответствии с своими задачами и функциями образует рабочие органы – постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности и научный совет при Совете Безопасности.

Решения межведомственных комиссий Совета Безопасности, утвержденные Секретарем Совета Безопасности, направляются в соответствующие органы и организации для рассмотрения с последующим уведомлением межведомственных комиссий Совета Безопасности о результатах рассмотрения и, при необходимости, о принятых мерах.

Следствием деятельности СБ РФ являются его решения, которые принимаются по вопросам, отнесенным к компетенции Совбеза и рассматриваются на его заседаниях и совещаниях. Подготовка проектов решений относится к компетенции Секретаря Совета Безопасности. Решения Совета Безопасности принимаются простым большинством голосов от общего числа присутствующих постоянных членов Совета Безопасности. Постоянные члены обладают равными правами при реализации данной процедуры. **Вступают в силу решения Совета Безопасности после утверждения Президентом РФ. Вступившие в силу решения Совбеза обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.**

Закон не наделяет Председателя Совета Безопасности (Президента РФ) правом решающего голоса. Он участвует в принятии решений как постоянный член Совбеза, и, соответственно, обладает одним голосом. Но законодатель предусматривает, что в целях реализации решений Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут издаваться указы и распоряжения. В данном случае Президент выступает уже как единоличный субъект.

Работу Совета Безопасности РФ обеспечивает Аппарат Совета Безопасности, который является самостоятельным подразделением Администрации Президента (на правах управления Администрации Президента).

Таким образом, Совет безопасности Российской Федерации координирует деятельность системы обеспечения безопасности Российской Федерации по разработке стратегии в области внутренней, внешней и военной политики, военно-технического сотрудничества и информационной безопасности; рассматривает стратегические проблемы внутренней, внешней и военной политики Российской Федерации, вопросы обеспечения безопасности в экономической, общественной, оборонной, пограничной, информационной, экологической и иных сферах, вопросы охраны здоровья населения, прогнозирования и предотвращения межнациональных и социальных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения общественного согласия, законности, правопорядка и т.п.

Субъекты «силового блока» обеспечения национальной безопасности

Сразу хочется заострить внимание на следующем важном вопросе. В Стратегии национальной безопасности 2009 г. серьезное внимание уделялось силам обеспечения национальной безопасности, где на первое место ставились

Вооруженные силы РФ и все структуры, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба.

В условиях формирования Национальной гвардии центр тяжести по обеспечению данной работы смещается, и необходимо подчеркнуть, исходя из новых условий, что **армия должна обеспечивать внешнюю безопасность страны, охранять безопасность по периметрам границ, а внутри страны проблемы обеспечения стабильности и безопасности должны решать войска Национальной гвардии** – так, как в большинстве стран мира.

Рассмотрим данное положение более подробно.

Вооружённые Силы Российской Федерации – государственная военная организация Российской Федерации, предназначенная для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооружённой защиты территориальной целостности и неприкосновенности её территории, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами России.

Вооружённые Силы Российской Федерации были созданы 7 мая 1992 г. на основе бывших Вооруженных Сил СССР и на тот период насчитывали 2 880 000 чел. Штатная численность Вооружённых сил устанавливается указами президента Российской Федерации.

Состав Вооруженных сил определяет ст. 11 ФЗ «Об обороне».

Вооруженные Силы РФ, согласно ФЗ «Об обороне» состоят:

- из центральных органов военного управления;
- объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации (войска, не входящие в виды и рода войск, подразделяются на: разведывательные, инженерные, радиационной, химической и биологической защиты, связи, радиоэлектронной борьбы, технического и тылового обеспечения.

К центральным органам военного управления относятся Министерство обороны РФ, Генеральный штаб, а также ряд управлений, ведающих определенными функциями и подчиненных определенным заместителям министра обороны или непосредственно министру обороны. Кроме того, в состав центральных органов управления входят Главные командования видами Вооруженных Сил.

Руководство Вооруженными Силами осуществляет Президент Российской Федерации – Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации.

В настоящее время Вооруженные Силы структурно включают в себя три вида войск:

- Сухопутные войска;
 - Военно-воздушные силы;
 - Военно-морской флот;
- и три рода войск:**
- Ракетные войска стратегического назначения;
 - Войска воздушно-космической обороны;
 - Воздушно-десантные войска.

Федеральная служба войск национальной гвардии.

Национальная гвардия Российской Федерации отсчитывает свою историю с 5 апреля 2016 г.

Согласно общепринятому определению, Национальная гвардия (фр. la Garde Nationale, англ. National Guard) – это национальная стража (от итал. guardia, стража), название военизированных организаций в некоторых государствах (образованиях), сначала во Франции (XVIII–XIX вв.) позднее и ряде других государств Западной Европы. В разный период времени в различных государствах выполняла различные функции, но первоначально везде создавалась как организация по защите противников предыдущего строя государств (образований, колоний), как замена органов правопорядка. Позднее становилась составной частью вооружённых сил или распускалась.

Как известно, первая Национальная гвардия была создана в Париже в 1789 г. в соответствии с решением Учредительного собрания Франции – для охраны порядка в городе во время Великой Французской революции и последующих событий. Позже Национальной гвардией назывались вооружённые силы Парижской коммуны.

В 1872 г. французская Национальная гвардия была распущена. Затем это название стали использовать военизированные формирования, выполнявшие функции по охране внутреннего порядка и национальной безопасности в целом ряде стран мира.

Наибольшей известностью, безусловно, пользуется Национальная гвардия Соединенных Штатов Америки, используемая для подавления массовых беспорядков, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, борьбы с преступностью и незаконными вооружёнными формированиями.

Национальная гвардия создана в Азербайджане, Казахстане, Латвии, Грузии, Сальвадоре, Хорватии, Саудовской Аравии, Испании и других странах.

Следует подчеркнуть, что само название «национальная гвардия», «гвардия» в российском историческом сознании всегда вызывало положительные эмоции, так как гвардия – это лучшие части, например, созданные Петром I отборные гвардейские полки, увенчанные воинской славой. И можно сказать, что национальная гвардия – это достойные войска страны, используемые для защиты национальной безопасности.

Считается, что В.В. Путин не первый Президент страны, который предпринял шаги по созданию в России национальной гвардии.

Первая попытка формирования нацгвардии в постсоветской России была предпринята после августовского путча 1991 г., когда президент РСФСР Борис Ельцин поручил вице-президенту РСФСР Александру Руцкому «приступить к формированию РГ (Российской гвардии) для усиления защиты конституционного строя и демократических завоеваний, создания дополнительных гарантий законности и правопорядка на территории страны».

Под руководством вице-президента А. Руцкого для разработки концепции будущей структуры была сформирована комиссия из народных депутатов, представителей силовых структур и государственных комитетов.

Разработчики делали упор на параллельное существование нового вида войск с Вооруженными Силами СССР, правоохранными структурами СССР и РСФСР и другими органами государственной власти. Работа над проектом длилась 2 месяца, после чего комиссия представила Б. Ельцину общую структуру будущей гвардии, которая включала в себя организационные основы, места дислокации, состав штаба управления, спецотделов, бригад и проч. Планировалось, что формирование войск будет осуществляться из оперативных частей Внутренних Войск МВД РСФСР. Новая гвардия должна была стать классическим примером военного формирования, обеспечивающего безопасность революционной власти от сопротивления «старого режима»: на нее планировалось возложить обеспечение безопасности и нормального функционирования органов государственной власти и управления РСФСР, республик, краев и областей в составе Федерации; поддержку правопорядка в условиях ЧП, в том числе в зоне вооруженных конфликтов, поддержку правоохранительных органов и ряд других задач.

На Верховном Совете представленные разработки были одобрены большинством присутствующих. Однако до официального утверждения дело так и не дошло.

Причинами тому являлись напряжённая ситуация в стране, противостояние оппозиций, протест при создании параллельной военной структуры вне вооруженных сил министра обороны П. Грачева. Все это отодвинуло на задний план проект по созданию народной гвардии.

В новом тысячелетии первое упоминание о возможности образования Национальной гвардии возникло в 2002 г. Тогда было сказано, что Национальная гвардия должна стать правопреемницей Внутренних Войск МВД. А в 2012 г. в печати появилась информация, что в Минобороны уже началось обсуждение концепции создания Национальной гвардии и планируется, что в её состав будут входить войска МВД, ВДВ, ВВС, ВМФ и МЧС.

На основе анализа имеющихся материалов попытаемся сформулировать причины образования Национальной гвардии РФ.

Первая. Изменение геополитической ситуации, связанной с приближением НАТО к границам Российской Федерации. И в лице национальной гвардии Россия получит надежный, хорошо организованный резерв вооруженных сил, в первую очередь для целей территориальной обороны. Соответственно, создание Национальной гвардии объясняется потребностью в силовой структуре, способной к оперативному реагированию на новые внешние угрозы безопасности российского государства, возрастающие в усложняющейся мировой обстановке.

Вторая. Необходимость поставить под жесткий контроль оборот огнестрельного оружия в стране. Об этом заявил президент В.В. Путин в ходе прямой линии с гражданами. Поэтому именно в руках Национальной гвардии решено сосредоточить все, что связано с огнестрельным оружием, т.е. и различного рода охрану, и курирование частных охранных структур и, собственно, Внутренние войска МВД РФ.

Третья. Создание нового федерального ведомства позволит поднять на качественно более высокий уровень решение комплекса задач по обеспечению внутренней безопасности государства, обеспечить концентрацию имеющихся сил и средств на наиболее опасных направлениях борьбы с угрозами национальной безопасности России, в первую очередь такими, как терроризм, экстремизм и сепаратизм, наркобизнес и, конечно же, организованная преступность.

Четвертая. Подчинение новой структуры непосредственно Президенту РФ обеспечит условия большей мобильности и скорости реакции на различные проблемы и угрозы.

Пятая. Сосредоточение всех боевых подразделений в одном кулаке позволит не только повысить эффективность деятельности по обеспечению национальной безопасности РФ, но и снизить затраты на содержание различных служб и достойно, но с наименьшими затратами из-за ведомственной разбросанности, перевооружить их.

Новая структура образована Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии РФ». Ее деятельность определяет ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г.

В Указе Президента четко зафиксировано, что в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, руководствуясь ст. 80 Конституции Российской Федерации, во-первых, создается Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, и, во-вторых, внутренние войска МВД РФ преобразовываются в войска национальной гвардии (ст. 1, 2).

По правовому статусу Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Соответственно, войска национальной гвардии Российской Федерации входят в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Основные задачи войск национальной гвардии Российской Федерации законодатель формулирует следующим образом:

- 1) участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;
- 2) охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации;
- 3) участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;

4) участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции;

5) участие в территориальной обороне Российской Федерации;

6) оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации;

7) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

8) охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

Иные задачи на войска национальной гвардии могут быть возложены решениями Президента Российской Федерации, принятыми в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами (ст. 2 ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»).

Федеральным законом предусматривается, что войска национальной гвардии в целях выполнения возложенных на них задач осуществляют:

1) общие полномочия;

2) специальные полномочия (меры принуждения): задержание; вскрытие транспортного средства; входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории); оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах;

3) полномочия по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения и правового режима контртеррористической операции и полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции;

4) иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 8).

Национальная гвардия станет отдельной от МВД РФ силовой структурой, действующей на следующих принципах:

– законности;

– соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

– единоначалия и централизации управления.

Руководство войсками национальной гвардии осуществляет Президент Российской Федерации. Управление войсками национальной гвардии осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере деятельности войск национальной гвардии, являющийся командующим войсками национальной гвардии.

В структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Указу Президента РФ от 5 апреля 2016 г. будут включены:

- органы управления и подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности;
- вневедомственная охрана, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- специальные отряды быстрого реагирования (СОБР) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- отряды мобильные особого назначения (ОМОН) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации Министерства внутренних дел Российской Федерации и авиационные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации (ст. 4, 5 Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии РФ»).

Комплектование войск национальной гвардии будет осуществляться военнослужащими, проходящими военную службу по контракту и по призыву, а также гражданским персоналом.

Законодатель предусмотрел основания для применения военнослужащими войск национальной гвардии физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Служба внешней разведки

20 декабря 2017 г. Служба внешней разведки (СВР) отметила 97-летие со дня своего основания. Она, таким образом, является одной из наиболее «старых» спецслужб России (название службы на протяжении указанного периода менялось неоднократно).

Основным нормативным правовым актом в данной сфере является Федеральный закон от 10 января 1996 г. «О внешней разведке». **Внешняя разведка – составная часть сил обеспечения безопасности Российской Федерации, которая призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных законом методов и средств.**

В СВР предусматривается военная служба, есть и свой спецназ – подразделение «Заслон».

Разведывательная деятельность осуществляется органами внешней разведки Российской Федерации посредством:

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

– 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 (ст. 2).

Конкретными целями разведывательной деятельности являются:

– 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;

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

– содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Российской Федерации (ст. 5).

Цели разведывательной деятельности реализуются, исходя из представленных СВР полномочий, среди которых:

– взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрразведывательную деятельность, и органами государственной охраны;

– заключение с федеральными органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями Российской Федерации соглашений, необходимых для осуществления разведывательной деятельности;

– организация и обеспечение в пределах своей компетенции защиты государственной тайны в учреждениях Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, включая определение порядка осуществления физической и инженерно-технической защиты указанных учреждений, мероприятия по предотвращению утечки по техническим каналам сведений, составляющих государственную тайну;

– обеспечение безопасности сотрудников учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и членов их семей в государстве пребывания;

– обеспечение собственной безопасности, т.е. защита своих сил, средств и информации от противоправных действий и угроз;

– создание организационных структур (подразделений и организаций), необходимых для функционирования органов внешней разведки Российской Федерации и др. (ст. 6).

Органы федеральной службы безопасности

Основная тяжесть по обеспечению безопасности лежит на Федеральной службе безопасности Российской Федерации (ФСБ). Важнейшими нормативно-правовыми актами, обеспечивающими деятельность данной спецслужбы и управление ею, являются Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. «О Федеральной службе безопасности» и Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. «Вопро-

сы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (утвердил Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, далее – Положение о ФСБ).

Исходя из Положения, **ФСБ – это федеральный орган исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющий государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающий информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующий основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующий контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.**

В органах ФСБ предусматривается военная служба, имеются свои вооруженные формирования (подразделения специального назначения).

Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям, содержание которых определяет ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

Это:

– **контрразведывательная деятельность.** Контрразведывательная деятельность – деятельность, осуществляемая органами федеральной службы безопасности и (или) их подразделениями, а также должностными лицами указанных органов и подразделений посредством проведения контрразведывательных мероприятий в целях выявления, предупреждения, пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации (ст. 9);

– **борьба с терроризмом.** 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 (ст. 9.1);

– **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 обществен-

ных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации (ст. 10);

– **разведывательная деятельность.** Разведывательная деятельность осуществляется органом внешней разведки федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке» (ст. 11);

– **пограничная деятельность.** 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; 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 (ст. 11.1);

– **обеспечение информационной безопасности.** Обеспечение информационной безопасности – деятельность органов федеральной службы безопасности, 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 Российской Федерации и ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации (ст. 11.2).

Органы государственной охраны

Органы государственной охраны входят в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации. Государственная охрана осуществляется на основании нормативно-правовых актов разной юридической силы, среди которых важную роль играют Федеральный закон от 27 мая 1996 г. «О государственной охране» и Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (утвердил Положение о Федеральной службе охраны).

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, а также функции по информационно-технологическому и информационно-аналитическому обеспечению дея-

тельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов.

Государственная охрана – это деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер (ст. 1 ФЗ «О государственной охране»).

К объектам государственной охраны относятся:

- Президент Российской Федерации;
- лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, защита которых предусмотрена данным Федеральным законом;
- федеральные государственные служащие и иные лица, подлежащие государственной охране в соответствии с данным Федеральным законом;
- главы иностранных государств, правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации (ст. 6 ФЗ «О государственной охране»).

Основными задачами органов государственной охраны являются:

- прогнозирование и выявление угроз безопасности объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этих угроз;
- обеспечение безопасности объектов государственной охраны;
- обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования специальной связи;
- участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- обеспечение защиты охраняемых объектов;
- предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и трассах проезда объектов государственной охраны;
- обеспечение организации и функционирования федеральных информационных систем, находящихся во владении или пользовании органов государственной охраны;
- участие в пределах своих полномочий в обеспечении информационной безопасности Российской Федерации (ст. 4 Положения о ФСО).

Законодатель определяет порядка 80 полномочий ФСО, среди которых помимо осуществления охраны и обслуживания объектов государственной охраны, предусмотрено внесение Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; издание нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, в том числе актов, содержащих требования к созданию, построению и развитию сетей

связи специального назначения, предназначенных для нужд органов государственной власти; обеспечение предупреждение, выявление и пресечение преступных и иных противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты; организация и проведение мероприятий по развитию, совершенствованию, обеспечению информационной безопасности, устойчивости функционирования и оперативности предоставления специальной связи на территории Российской Федерации и за ее пределами; осуществление разработки, создания, эксплуатация и развития федеральных информационных систем для специального информационного обеспечения государственных органов т.п. (ст. 12 Положения о ФСО).

И в заключение следует отметить, что система обеспечения национальной безопасности должна быть обусловлена учетом специфики развития государства и общества в каждый конкретный период времени, материальными возможностями государства, способствующими ее формированию, законодательной базой, позволяющей качественно защищать национальную безопасность страны.

Лекция 5. Оборона и военная безопасность Российской Федерации

Отталкиваясь от Стратегии национальной безопасности 2015 г., мы будем рассматривать виды национальной безопасности, опираясь на тот порядок, в котором эти виды представлены. И на первом месте – оборона.

Категориальный аппарат военной безопасности

Начать следует с важнейшего теоретического вопроса – соотношение понятий оборона, обороноспособность, оборонная безопасность и военная безопасность.

Часть авторов

- ставят знак равенства между понятиями военная и оборонная безопасность;
- другие полагают, что оборонная безопасность – это часть военной безопасности;
- третьи, наоборот, подчеркивают, что оборонная мощь, оборонная безопасность, оборона страны всегда рассматривались как более широкие понятия, чем военная мощь, военная безопасность, применение военной силы.

В первую очередь следует рассмотреть вопрос о тождественности понятий военная и оборонная безопасность. Отталкиваясь от анализа литературы и нормативно-правовых актов обратим внимание на сами определения.

Ст. 1 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 г. гласит, что 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.**

В Военной доктрине Российской Федерации, которая была утверждена Президентом РФ 25 декабря 2014 г. (далее – Военная доктрина 2014 г.), **военная безопасность Российской Федерации – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.**

Соответственно, оборона – важнейшая внутренняя составляющая военной безопасности Российской Федерации, так как оборона – это комплекс мер как по подготовке к вооруженной защите государства, так и непосредственно вооруженная защита его целостности и неприкосновенности. Тогда оборонная безопасность – это сфера деятельности государства и общества по подготовке к отражению возможных военных угроз. И в Военной доктрине 2014 г. четко просматривается положение, исходя из которого понятие военной безопасности включает и обороноспособность, где обороноспособность – это уровень подготовленности экономики, населения и вооруженных сил страны к отражению внешней агрессии, защите территориальной целостности и независимости государства, и оборону, и индивидуальную самооборону государства. Военная сфера интегрирует все, и внутренние, и внешние угрозы и опасности, требующие применения военной силы. Таким образом, военная безопасность является

родовым понятием, а оборонная безопасность – видовым, что может характеризовать оборонную безопасность как составную часть военной безопасности государства и ее внутренний аспект.

Но рассмотрение содержания и понятия «оборона» и «военная безопасность» представляется нам возможным только через анализ таких определений, как «военная угроза», «обеспечение военной безопасности».

В Военной доктрине 2014 г. законодатель представляет следующее видение военной угрозы – это состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующееся реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами, высокой степенью готовности какого-либо государства (группы государств), сепаратистских (террористических) организаций к применению военной силы (вооруженному насилию) (п. 8 «в»).

Внутренние и внешние угрозы военной безопасности

На современном этапе мирового развития характеристика военных угроз изменилась: какие-то из них утратили свое значение, а какие-то – возникли впервые.

Военные угрозы могут быть внутренними и внешними. Причина внутренних военных угроз – нестабильность внутренней ситуации, спровоцированная конфликтами на социальной, национальной, территориальной, этнической или религиозной почве и попытками их разрешить путем военных столкновений. Внешние же военные угрозы, в основном, обусловлены военной агрессией со стороны других государств или блоков государств.

Выделяют разные уровни (масштабы) военной угрозы:

- угроза отдельной стране (локальная, иногда пишут, национальная, угроза);**
- угроза группе стран (региональная угроза);**
- угроза всему человечеству (глобальная угроза, равная угрозе мировой войны).**

В Стратегии национальной безопасности 2009 г. угрозы военной безопасности назывались четко. Например, политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная на достижение преобладающего превосходства в военной сфере, прежде всего в стратегических ядерных силах, путем развития высокоточных, информационных и других высокотехнологичных средств ведения вооруженной борьбы, стратегических вооружений в неядерном оснащении, формирования в одностороннем порядке глобальной системы противоракетной обороны и милитаризации околоземного космического пространства, способных привести к новому витку гонки вооружений, а также на распространение ядерных, химических, биологических технологий, производство оружия массового уничтожения либо его компонентов и средств доставки (п. 30). Здесь основной акцент был сделан на внешних факторах.

В Стратегии национальной безопасности 2015 г. делается прямая отсылка к Военной доктрине РФ: основные военные опасности и военные угрозы определяются Военной доктриной РФ (п. 35).

В Военной доктрине 2014 г. основные военные угрозы представлены следующим образом:

– резкое обострение военно-политической обстановки (межгосударственных отношений) и создание условий для применения военной силы;

– воспрепятствование работе систем государственного и военного управления Российской Федерации, нарушение функционирования ее стратегических ядерных сил, систем предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной, химической, фармацевтической и медицинской промышленности и других потенциально опасных объектов;

– создание и подготовка незаконных вооруженных формирований, их деятельность на территории Российской Федерации или на территориях ее союзников;

– демонстрация военной силы в ходе проведения учений на территориях государств, сопредельных с Российской Федерацией и ее союзниками;

– активизация деятельности вооруженных сил отдельных государств (групп государств) с проведением частичной или общей мобилизации, переводом органов государственного и военного управления этих государств на работу в условиях военного времени (п. 14).

В этом документе военные угрозы представлены в комплексе как внутренние, так и внешние.

Выделение внутренних и внешних военных угроз имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Важно адекватно оценивать и всю систему военных угроз, и уровень опасности каждой из них, с учетом ближайшего времени, среднесрочной и отдаленной потенциальной угрозы.

Например, к источникам внешних военных угроз следует относить не только НАТО, но и другие военные альянсы, существующие в мире или потенциально возможные.

Учитывать следует и то обстоятельство, что наша страна в настоящее время лишена союзников, хотя бы равных ей по своему военному, экономическому потенциалу, в результате чего она не имеет возможностей для создания военно-политических блоков, равных или приближающихся по своему потенциалу к тому же НАТО. А, следовательно, противостоять внешним и внутренним угрозам своей военной безопасности Россия может, только рассчитывая на собственные ресурсы и надеясь в перспективе обрести благодаря своим экономическим достижениям и тонкой дипломатии равноценных по своему потенциалу военных партнеров.

Обеспечение военной безопасности нашей страны является одним из важнейших направлений деятельности государства. Одна из главных целей обеспечения военной безопасности – предотвращение, ограничение, уничтожение военных угроз Российской Федерации.

Обеспечение военной безопасности РФ: правовой аспект

В Военной доктрине РФ 2000 г. проблеме обеспечения военной безопасности был посвящен специальный теоретический раздел. В нем рассматривались цели обеспечения военной безопасности, ее значимость для новой России, принципы и основное содержание обеспечения военной безопасности, как в мирное, так и в военное время. В Военных доктринах 2010 и 2014 гг. подобной части нет.

Обеспечение военной безопасности включает две составляющих – правовую и организационную.

Обеспечение военной и оборонной безопасности страны невозможно без законодательства государства, где его правовая система должна быть «настроенна» на быстрое и точное реагирование на опасностям, угрозам, внутренней и внешней агрессии в военной сфере и организацию деятельности по мобилизации всех сил для отпора им.

Правовой основой военной, а, соответственно, и оборонной безопасности, является Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в области обороны, контроля над вооружениями и разоружения, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В нормах Конституции РФ 1993 г. выражены базовые положения военного и оборонного строительства.

Во-первых, вопросы обороны находятся в ведении Российской Федерации, где Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ст. 4 п. 3), оборону и безопасность; оборонное производство; порядок продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; статус и защиту государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (ст. 71 п. «н», «м»).

Во-вторых, определяя комплекс прав, свобод и обязанностей гражданина, Конституция РФ закрепляет, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59 п. 1). Основной формой реализации указанной обязанности Конституция РФ называет военную службу, где ее несение обеспечивается силой закона. Но если убеждениям или вероисповеданию человека противоречит несение военной службы, то Конституция РФ предоставляет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

В-третьих, Конституция РФ устанавливает полномочия высших органов государственной власти в сфере организации обороны. Наибольший объем полномочий в указанной области у Президента Российской Федерации, который является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ст. 80; ст. 83 п. «з», «л»; ст. 87 и др.).

Ряд полномочий представлен Федеральному Собранию, в первую очередь, в сфере принятия и одобрения законов по вопросам войны и мира, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, ратификации и денонсации международных договоров России (ст. 106 п. «г», «д», «е»). Конституция РФ определяет и полномочия Правительства в вопросах руководства военным строительством, где оно, в частности, осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации (ст. 114 п. «д»).

Помимо Конституции РФ 1993 г. современное российское законодательство в рассматриваемой сфере включает:

1. Федеральные конституционные законы «О военном положении» от 30 января 2002 г. и «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г.

2. Федеральные законы «Об обороне» от 31 мая 1996 г. и «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г.

Основополагающим правовым актом является ФЗ «Об обороне». Именно на его базе принято последующее законодательство в сфере военной и оборонной безопасности. Закон определяет: основные положения, такие, как состояние войны, военное положение, мобилизация, гражданская оборона, территориальная оборона; основы и организацию обороны; полномочия органов государственной власти РФ, функции органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области обороны; обязанности должностных лиц, права и обязанности граждан в области обороны; силы и средства, привлекаемые для обороны, среди которых Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы; установки об ограничении деятельности политических партий и общественных объединений в Вооруженных Силах РФ.

3. Проблемы организации обороны и военного строительства регулируются также иными нормативно-правовыми актами, среди которых и указы Президента РФ, и постановления Правительства РФ, приказы и директивы министра обороны РФ.

Важное значение в данном вопросе имеет Указ Президента РФ «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г.

4. Стратегии национальной безопасности РФ 2009 и 2015 гг.

5. Военная доктрина Российской Федерации.

Военная доктрина Российской Федерации 2014 г.

Президент РФ В.В. Путин утвердил 25 декабря 2014 г. Военную доктрину РФ. Военная доктрина 2010 г. завершалась выводом о том, что ее положения могут уточняться в связи с изменением характера военных опасностей и военных угроз, задач в области обеспечения военной безопасности и обороны, а также условий развития Российской Федерации.

И именно новые тенденции развития внутренней и внешней обстановки поставили вопрос о внесении корректив в Военную доктрину России. Предлагаем обратить внимание на **комплекс следующих внешних военных причин:**

– возникновение новых военных опасностей и угроз, связанных с последствиями так называемой «арабской весны», вооруженным конфликтом в Сирии и, самое главное, обстановкой на Украине и оценкой ее США и Евросоюзом. Это привело к государственным переворотам в странах, расположенных по соседству с Россией;

– стремление США и других государств-членов НАТО нарастить свой стратегический наступательный потенциал за счет развития глобальной системы ПРО, принятия новых стратегических концепций возможности применения войск и сил, разработки принципиально новых видов оружия, в том числе, и гиперзвукового;

– использование «непрямых действий», а не привычных способов применения вооруженных сил, что проявляется в активнейшем привлечении для решения вопросов экстремистских и радикальных организаций, протестного потенциала населения.

К внутренним причинам можно отнести:

– изменения в составе и организационно-штатной структуре Вооруженных сил РФ, что выразилось, например, в создании войск воздушно-космической обороны. Это принципиально новый род войск, предназначенный для обеспечения безопасности России в воздушно-космической сфере. Днем рождения войск космической обороны считается 1 декабря 2011 г. Это потребовало перемен в той части Военной доктрины, которая связана с вопросами сдерживания и предотвращения военных конфликтов, оснащения Вооруженных сил и других войск вооружением, военной и специальной техникой, развития оборонно-промышленного комплекса;

– появление новых нормативно-правовых актов, содержание которых связано с развитием Военной доктрины РФ. Среди них, например, Концепция внешней политики РФ, утвержденная Президентом 12 февраля 2013 г., Указ Президента РФ «Вопросы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации» от 23 июля 2013 г., новое Положение о Генеральном штабе Вооруженных сил Российской Федерации;

– активизировавшееся информационное воздействие на население России, в частности, на молодёжь, с целью подрыва исторических, патриотических, духовных традиций и ценностей.

В первую очередь, следует обратить внимание на то, что характер Военной доктрины 2014 г. по-прежнему остается оборонительный. Внешняя сторона исправлений Военной доктрины выглядит следующим образом:

– некоторые положения перемещены внутри документа;

– ряд положений изменен;

– часть пунктов либо сокращены, либо, наоборот, дополнены.

В Военной доктрине 2014 г. представлены новые понятия «военная политика» (п. 8 «и») и «военная организация государства» (п. 8 «к»).

Под военной политикой представляется деятельность государства по организации и осуществлению обороны и обеспечению безопасности Российской Федерации, а также интересов ее союзников. Военная политика Российской Федерации направлена на сдерживание и предотвращение военных конфлик-

тов, совершенствование военной организации, форм и способов применения Вооруженных Сил, других войск и органов, повышение мобилизационной готовности в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также интересов ее союзников.

Обеспечение военной безопасности РФ: организационный аспект

Военная организация – это совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, создаваемых на военное время специальных формирований, составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, и оборонно-промышленный комплекс страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

Военная организация и является основным субъектом обеспечения военной безопасности РФ.

И, в первую очередь, военная организация государства включает в свой состав органы государственного управления, роль которых следует рассмотреть более подробно.

Закон «Об обороне» определяет:

- полномочия в области обороны для таких органов государственной власти как: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ;
- функции органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, организаций, обязанности их должностных лиц в области обороны.

Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны (ст. 4).

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

Президент Российской Федерации:

- определяет основные направления военной политики Российской Федерации;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации, План обороны Российской Федерации и Положение о военном планировании в Российской Федерации;
- осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами;
- в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий;
- исполняет полномочия в области обеспечения режима военного положения в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом;

– принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению и др.

Полномочия Федерального Собрания в области обороны:

Совет Федерации (ст. 5):

– рассматривает расходы на оборону, установленные принятыми Государственной Думой федеральными законами о федеральном бюджете;

– рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы в области обороны;

– утверждает указы Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению;

– решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Государственная Дума:

– рассматривает расходы на оборону, устанавливаемые федеральными законами о федеральном бюджете;

– принимает федеральные законы в области обороны (ст. 5).

Полномочия Правительства Российской Федерации в области обороны (ст. 6). **Правительство Российской Федерации:**

– осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

– руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;

– разрабатывает и представляет в Государственную Думу предложения по расходам на оборону в федеральном бюджете;

– организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам;

– организует обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами по их заказам и др.

Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны (ст. 7).

Стратегические цели совершенствования национальной обороны состоят в предотвращении глобальных и региональных войн и конфликтов, а также в

осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны.

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

Стратегическое сдерживание осуществляется с использованием экономических возможностей государства, включая ресурсную поддержку сил обеспечения национальной безопасности, путем развития системы военно-патриотического воспитания граждан Российской Федерации, а также военной инфраструктуры и системы управления военной организацией государства.

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

Лекция 6. Государственная безопасность Российской Федерации

Видовое исследование проблем национальной безопасности требует четкости в проработке категориально-понятийного аппарата, так как это направлено и на развитие теоретической стороны вопроса, и на совершенствование правоприменительной деятельности. Поэтому следует, в первую очередь, разобратся с соотношением таких дефиниций как «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность».

Место государственной безопасности в системе национальной безопасности

Одной из явных дискуссионных тем является исследование вопроса о **взаимозамещении определений «национальная безопасность» и «государственная безопасность»**. Если не углубляться в историографию проблемы, и признать как данность наличие различных (порой диаметрально противоположных) позиций по указанному вопросу, то **такое положение дел можно объяснить историческими особенностями развития российской государственности, где указанное соотношение устанавливала наличествующая в нашей стране на данный момент времени ведущая политико-правовая сила.**

В частности, в советскую эпоху, существовало официально признанное, но отличное от современного, объяснение термина «нация». Исходя из него употребление такого словосочетания, как «национальная безопасность» в контексте безопасности какого-то отдельно рассматриваемого этноса было невозможно. Подобный подход воспринимался бы как стремление в нашей многонациональной стране возвысить одну нацию над другими. Это не «вписывалось» в национальную политику Коммунистической партии, так как могло разрушить основу СССР – признание равноправия всех наций и народностей, проживающих в Советском Союзе. Поэтому **общепринятым в СССР являлся термин «государственная безопасность»**, соответственно, понятие «национальная безопасность» популярностью не пользовалось.

И в современной науке, к сожалению, продолжают играть роль отголоски политических дискуссий постсоветской эпохи. Деидеологизация создала ситуацию, в которой понятие «государственная безопасность» «вышло из моды», так как воспринималось исключительно как охрана базовых ценностей социалистического строя. Ко всему ситуация усугублялась отсутствием легальных (нормативных) формулировок и определений. Законодатель понимал под безопасностью состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом, закон «О безопасности» 1992 г. не уточнял, о каком виде безопасности – национальной или государственной – шла речь, равно как и необходимо ли вообще проводить между ними различие. В результате складывалась парадоксальная ситуация, поскольку одни авторы, анализируя содержание понятия «безопасность», делали вывод, что речь идет о государственной безопасности, другие этому понятию (определению) придавали характер национальной безопасности. В законе же «О безопасности» 2010 г. законодатель вообще отказался от регули-

рования этой спорной проблемы, не включив в содержание понятийно-терминологический аппарат.

В итоге, современная научная мысль, предлагает нам следующие варианты решения данной проблемы:

Первый. Признание равнозначности дефиниций национальная и государственная безопасность. Мотивировка у авторов различна. Кто-то подчеркивает, что следует рассматривать термин «нация» как государство, и в этом случае однозначно получится, что «национальная безопасность» тождественна «государственной безопасности».

Другие исследователи обращают внимание на то, что между страной и государством в «широком» смысле слова различий нет. Поэтому, когда речь идет о стране и государстве как о социально-экономическом и территориальном образовании с проживающими на конкретной территории народами, существующей системой функционирования политической власти, наличествующей культурой, направленностью социального и духовного развития этносов и наций, в нем проживающих, то речь идет о безопасности одного и того же объекта.

Второй. Термин «национальная безопасность» не совсем корректен. Он требует замены на «государственную безопасность». Данный подход исключит разногласия с положениями Конституции РФ, предусматривающими обеспечение государственной безопасности (ст. 82, ч. 1), не создаст дополнительных проблем с употреблением не предусмотренного в нормах Конституции РФ понятия национальной безопасности и позволит использовать устоявшийся исторический опыт (юридическое понятие государственной безопасности употребляется в СССР с 1934 г.).

Третий. Отождествлять понятия «национальная безопасность» и «государственная безопасность» невозможно. Во-первых, это приведет к ограничению смысла понятия «национальная безопасность»; во-вторых, такое отождествление опасно, так как государство имеет объективную тенденцию к превращению в самодовлеющую силу, которая может выйти из-под контроля гражданского общества. Мы разделяем данную точку зрения, тем более, ФЗ «О безопасности» 2010 г. достаточно ясно констатирует, что система национальной безопасности (безопасности) включает государственную, общественную, экологическую и другие виды безопасности. Это же подтверждается и новой Стратегией национальной безопасности 2015 г., где впервые четко перечисляются виды национальной безопасности, среди которых на одном из первых мест – государственная.

Развитие категории «государственная безопасность»

Переходя непосредственно к анализу понятия «государственная безопасность», его правовому оформлению и обеспечению, следует обратить внимание на специфику исторического формирования данной дефиниции в российском политико-правовом поле.

При этом обязательно следует помнить, что в России в связи со своеобразием процесса развития общества и власти, термин «безопасность» свя-

зывался с деятельностью государства, а понятие «государственная безопасность» воспринималось шире – как безопасность общества. Для выяснения того, как сформировалось современное понимание государственной безопасности необходимо рассмотреть историю его становления.

Каждый этап развития российской государственности демонстрировал различные подходы обеспечения ее безопасности, что выражалось в конкретной практике действий властей. Специфика геополитического положения нашей страны объективно приводила к тому, что расширение и охранение территории являлось одной из основных задач главы государства. Но власть шла на это не ради удовлетворения своих амбиций, а, ради выживания народов, населяющих огромное евразийское пространство. И в этом смысле история общественно-политического развития России и история становления и развития представлений о ее безопасности – понятия совпадающие. Каждая историческая эпоха вырабатывала собственную парадигму развития и соответствующие ей представления о безопасности.

Общепотребляемым является утверждение, что в России до XIX в. термин «безопасность» в источниках права не встречался. Но это не означает, что вопрос охраны безопасности не входил в сферу интересов государства. Другое дело, что в триаде государство – общество – личность, как основных объектов защиты, именно государству в нашей стране отводилась особая роль. Во-первых, не только само понятие «безопасность» неразрывно связывалось с государством, но и на первое место выходили именно интересы государства и соответствующие способы их защиты. Во-вторых, длительный исторический период, начиная с момента возникновения Древнерусского государства, военная сила, носитель этой силы и государственная власть представляли некое единство. Именно военная безопасность являлась основой концепции безопасности, как ведущий способ защиты целостности страны.

Слово «безопасность» в русском языке стало употребляться с XVIII в., с эпохи реформ Петра I.

Относительно официального нормативно-правового закрепления самого понятия «государственная безопасность» необходимо сказать следующее. Как показал анализ документов за период с 1800 по 1917 гг., официально термин «государственная безопасность» впервые был употреблен 13 (25) июля 1826 г. в манифесте Николая I «О совершении приговора над Государственными преступниками» (декабристами). В нем говорилось о том, что приговоры Верховного уголовного суда император смягчил, «сколько долг правосудия и Государственная Безопасность дозволяли». В Российской империи под термином «государственная безопасность» понималась в целом безопасность Российской империи как государства, принадлежавшего «государю» – «владыке» – «хозяину» – «императору». Собственно понятие «национальная безопасность» объективно не могло возникнуть, так как, во-первых, все принадлежало государю, а во-вторых, в Российской империи граждане делились по сословиям и вероисповеданию, а не по национальности.

В общем виде к началу XX в. безопасность рассматривалась и как внешняя, то есть защита государственной независимости и границ империи и как внутренняя, то есть подавление смуты, оппозиции, заговоров, преступности. Но ни один нормативный акт не делал попыток дать юридическое токование дефиниции «государственная безопасность». Данная традиция сохранилась и в последующий, советский период, хотя после октябрьской революции более всего обращали внимание именно на государственную безопасность.

Сам термин в СССР вошел в широкое употребление с 10 июля 1934 г., когда было принято Постановление ЦИК СССР. Документ зафиксировал, что в составе НКВД СССР будет образован ряд управлений, среди которых на первом месте – Главное управление государственной безопасности. Таким образом, во-первых, обозначенная интерпретация концепции государственной безопасности приобрела жесткую идеологическую подоплеку, направленную, при помощи соответствующих органов, на ограждение советских социалистических порядков и политического режима от разнообразных ее внешних и внутренних врагов. Во-вторых, при этом отсутствовало правовое теоретическое объяснение понятия «государственная безопасность», что привело к восприятию ее только как деятельности карательных структур: НКГБ – МГБ – КГБ. Функционирование же данных органов, реализующих государственный заказ в сфере обеспечения безопасности, не всегда вызывало позитивные ассоциации у населения СССР и мировой общественности.

Фактом является то, что с 1934 по 1991 гг. объективно использовалось только политизированное понятие «государственная безопасность», в которое входило обеспечение и защита абсолютно всех интересов государства, и априори – граждан и всего советского общества.

И не случайно, что после распада в декабре 1991 г. Советского Союза и краха господствующей идеологии отношение к государственной безопасности стало исключительно негативным. Данное положение было подготовлено годами перестройки, когда проходила резкая, зачастую несправедливая критика органов обеспечения государственной безопасности, которые ассоциировались с самим понятием «государственная безопасность». Появилась новая крайность – предложение вообще отказаться от категории «государственная безопасность», как это сделано на Западе, заменив ее национальной безопасностью.

Обеспечение государственной безопасности РФ: правовой аспект

Смена в начале 1990-х гг. в нашей стране государственного строя сопровождалась и трансформацией взглядов на проблему обеспечения системы безопасности. Начались научно-теоретические разработки сущности безопасности через комплекс взаимодействующих элементов – личности, общества и государства с акцентом на защиту безопасности личности.

Правовой основой государственной безопасности является Конституция РФ.

Положения Конституции, регулирующие государственную безопасность, могут быть разделены на следующие группы:

1) основы конституционного строя, выступающие нормативно-правовой базой государственной деятельности по обеспечению безопасности Российской Федерации;

2) статьи, посвященные отдельным видам безопасности (отдельным составляющим безопасности государства);

3) положения Конституции РФ, в которых требование обеспечения безопасности государства выступает критерием правомерности ограничения прав и свобод человека и гражданина;

4) положения Конституции РФ, в которых требование обеспечения безопасности государства выступает критерием правомерности деятельности общественного объединения.

Конституционные основы государственной безопасности Российской Федерации выражены, прежде всего, в защите суверенитета и обеспечении территориальной целостности государства. Более всего это иллюстрируют основные полномочия высших органов государственной власти в указанной сфере, например, Президента РФ (ст. 80 ч. 2; ст. 82 ч. 1).

Если конкретно, то в ст. 13 (ч. 5) и ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ говорится о «безопасности государства».

Ст. 13 (ч. 5) устанавливает гарантии многопартийности, идеологического многообразия и политического плюрализма, которые характерны для демократического правового государства. Данные гарантии связаны с определенным перечнем запретов – указании конкретных действий, запрещенных Конституцией РФ в отношении политических партий и иных общественных объединений. Если общественное объединение осуществляет конкретные действия, или преследует цели, направленные на подрыв безопасности государства, то создание подобных объединений конституционно запрещено. Но Конституция четко формулирует правило – если не нарушаются ни основы конституционного строя, ни нравственность и здоровье, ни права и законные интересы других лиц, ни обороноспособность и безопасность государства, ограничение прав и свобод невозможно, а любые попытки их ограничить являются незаконными и должны быть немедленно пресечены.

В ст. 82 (ч. 1) говорится о «безопасности и целостности государства», что является частью клятвы Президента РФ народу. Собственно понятие «государственная безопасность» используется в ст. 114 (ч. 1 п. «д»), где Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению ... государственной безопасности...».

Основа конституционно-правового закрепления государственной безопасности также находит отражение в основных полномочиях высших органов государственной власти в данной сфере. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Конституционно-правовые нормы закрепляют за каждой из ветвей власти определенные полномочия в сфере государственной безопасности.

Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения государственной безопасности определены в ст. 80 (ч. 2) и сформули-

рованы следующим образом: Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности связана с деятельностью всех ветвей власти. Но Президент наделяется Основным Законом в этой области особыми полномочиями. Например, принимать оперативные решения, вызванные экстраординарными обстоятельствами, в частности, вводить военное или чрезвычайное положение на территории России или в отдельных ее местностях.

Полномочия Президента по охране исторически сложившегося государственного единства непосредственно связаны с выполнением им конституционных требований об обеспечении целостности Российской Федерации и неприкосновенности ее территории. Государственная целостность – это одна из основ конституционного строя России, которая является важным условием обеспечения равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одной из гарантий их конституционных прав и свобод.

Разнообразны и объемны полномочия Президента и его деятельность по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Например, **Президент РФ:**

- обладает определенными рычагами воздействия на Государственную Думу и Правительство, так как вправе в установленном порядке объявлять об отставке Правительства или роспуске Государственной Думы, если Дума выражает недоверие Правительству или отказывает Правительству в доверии;

- имеет право на федеральное вмешательство в ситуации, когда органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нарушаются Конституция РФ и законы, ограничиваются права и свободы граждан;

- может вносить в установленном порядке проекты федеральных законов о роспуске законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации и т.д.

Основными конституционными полномочиями законодательной власти в сфере государственной безопасности являются принятие законов, регламентирующих вопросы государственной безопасности, а также внесение изменений в действующее законодательство в данной сфере.

Согласно Конституции Российской Федерации, Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации (ст. 114 ч. 1 п. «д»).

Соответственно, можно сделать вывод, что **конституционные нормы оформляют базу государственной безопасности Российской Федерации, связанную, в первую очередь, с защитой суверенитета и обеспечением территориальной целостности государства, а также основными конституционными полномочиями высших органов государственной власти в области защиты государственной безопасности страны.**

Конституция РФ является отправной точкой последующего процесса правового регулирования государственной безопасности в России, что ясно видно из принимаемых на ее основе федеральных законов и иных нормативных правовых актах.

Но «многие нормативные правовые акты по вопросам обеспечения безопасности государства определяют разный понятийный аппарат, в ряде случаев противоречат друг другу и практически не дифференцируют виды безопасности государства». Особенно явно это видно в положениях двух последних Стратегий национальной безопасности РФ.

Таким образом, в российском обществе вообще, и в научном сообществе, в частности, еще не сложилось общепризнанного цельного мнения о том, что есть «государственная безопасность». Это, естественно, препятствует формированию единого подхода к законодательству в рассматриваемой области. В свою очередь, подобная нормативная неопределенность не лучшим образом влияет и на доктринальное толкование разнообразных аспектов понятия «государственная безопасность».

Определение дефиниции «государственная безопасность»

Теперь мы можем перейти к конкретному рассмотрению дефиниции «государственная безопасность».

Как уже отмечалось, в постсоветском пространстве восприятие категории «государственная безопасность» изменилось. Обсуждение этого вопроса продолжало оставаться актуальным. А после появления Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. и закона «О безопасности» 2010 г. наметился новый всплеск интереса к сущности данного понятия. В научном сообществе развернулось множество дискуссий, предоставивших самые разнообразные обоснования содержания термина «государственная безопасность».

Но наиболее обоснованным, на наш взгляд, является подход Д.В. Ирошникова, который на основании проведенного анализа представляет следующее определение **государственной безопасности: состояние защищенности государственного строя, государственных органов, территориальной целостности государства, а также его суверенитета от внутренних и внешних угроз.** Соответственно, мы видим, что Д.В. Ирошниковым государственная безопасность рассматривается как бы в двух направлениях: как защита от посягательств на независимость государства извне, со стороны иных стран и иностранных организаций (внешняя безопасность), и как борьба с «внутренними врагами», стремящимися противозаконно изменить государственный строй (внутренняя безопасность).

И само понятие «государственная безопасность» и ее обеспечение неразрывно связано с дефиницией «угроза».

Угрозы государственной безопасности

Эффективное обеспечение безопасности государства возможно только тогда, когда представления об угрозе, а, следовательно, и способность принимать адекватные решения, будут соответствовать характеру и степени опасно-

сти самой угрозы. Только в таком случае может осуществиться комплекс отвечающих угрозам действий.

Хочется подчеркнуть, что эффективность деятельности по обеспечению государственной безопасности зависит не просто от своевременного выявления угроз, но и определения наиболее опасных из них. В СССР, в связи с наличием конфронтации между социалистическим и капиталистическим блоками, на которые был расколот мир, первоочередными считались внешние источники угроз. После распада советской системы перед руководством страны и структурами, занимающимися непосредственно защитой государственной безопасности, встали совершенно новые задачи, среди которых терроризм, наркоторговля, контрабанда, религиозный, национальный и политический экстремизм, сепаратизм и т.п. Постепенно сложилось понимание первостепенности для России внутренних, а не внешних угроз.

На сегодняшний день основные методологические ориентиры для изучения проблем государственной безопасности сформулированы в Стратегии национальной безопасности 2015 г. Уже упоминалось, что в разделе, посвященном обеспечению национальной безопасности, государственная и общественная безопасность рассматриваются в одном параграфе. Но их можно попытаться четко разделить, исходя из содержания угроз и мер противодействия. Так, в частности **государственную безопасность как явление современной общественно-политической жизни обычно связывают с устойчивостью политического режима, незыблемостью конституционного строя, стабильным функционированием органов государственной власти и управления, мерой их защищенности от деструктивных действий внешней и внутренней направленности.** Соответственно, исходя из указанного посыла, в Стратегии национальной безопасности РФ можно среди источников угроз государственной безопасности выделить следующие:

– разведывательную и иную деятельность специальных служб, организаций иностранных государств, отдельных лиц;

– деятельность террористических и экстремистских организаций, направленную на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти;

– деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической ситуации в стране (п. 43).

Корректировка угроз государственной безопасности проводится в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Обеспечение государственной безопасности РФ

Силы обеспечения государственной безопасности представляют собой государственные органы, осуществляющие функции по обеспечению государственной безопасности. Именно функции этих органов исполнительной власти, а также специальные формы и методы, применяемые в практической деятельности, отличают их от других государственных структур (использование агентуры; перлюстрация корреспонденции; негласный обыск, досмотр помещений; контроль телефонной связи и разговоров людей; шифрование, перехват и дешифрование электронных сообщений, проникновение в компьютерные сети и др.).

Органы, непосредственно обеспечивающие государственную безопасность – это ФСБ, СВР, ФСО. Они являются одними из старейших в нашей стране служб подобного рода, и их достаточно часто называют обобщающим термином – спецслужбы (спорным является отнесение к данной категории ФСО).

Лекция 7. Общественная безопасность Российской Федерации

Место общественной безопасности в системе национальной безопасности

Вопрос о месте общественной безопасности в системе безопасности национальной являлся и является одним из наиболее проблемных в общей теории национальной безопасности.

Одни авторы настаивали, что неотъемлемой частью национальной безопасности является общественная безопасность, которую призваны обеспечивать органы государства, местного самоуправления, общественные организации и движения. Другие авторы не включали понятие «общественная безопасность» в систему национальной безопасности, хотя и обращали внимание на важность проблемы «безопасности общества». Для д-ра юрид. наук И.Б. Кардашовой, например, этот вид национальной безопасности вообще являлся «высшим срезом» национальной безопасности.

И рассмотрение вопроса о соотношении общественной и национальной безопасности мы проведем по аналогии с уже представленным вариантом национальной безопасности – государственная безопасность. Соответственно, национальная безопасность – это общее родовое понятие, объединяющее совокупность видов национальной безопасности, не зависящих от отраслевых признаков, а общественная безопасность – понятие видовое.

Таким образом, взаимодействие цепочки **национальная безопасность – общественная безопасность может быть представлено так: безопасность – общее понятие, национальная безопасность – родовое понятие, государственная и общественная – видовое.**

Ко всему, на наш взгляд, следует обратить внимание на положение Концепции общественной безопасности, утвержденной Президентом РФ 14 ноября 2013 г., в которой четко записано, что общественная безопасность – это часть национальной безопасности Российской Федерации (п. 1). Ко всему, в Стратегии 2015 г. среди видов национальной безопасности на втором месте выделена безопасность общественная.

Развитие категории «общественная безопасность» в научном и правовом поле России

Необходимо рассмотреть понимание российскими учеными самого термина «общественная безопасность». При этом следует учитывать, что в общей теории безопасности общественная безопасность трактуется шире, чем в правовых науках.

Выделяют два подхода в понимании категории «общественная безопасность» (табл. 9).

Существует и ряд других формулировок. Такое многообразие и разночтения в объяснении рассматриваемой категории во многом было связано с отсутствием четкого нормативного закрепления дефиниции «общественная безопасность».

Подходы к пониманию общественной безопасности

| Трактовка понятия общественная безопасность | |
|--|--|
| в широком смысле | в узком смысле |
| Первый подход основан на «широком» понимании общественной безопасности и, в основном, характеризует ее как нормальный режим функционирования общественной жизни. В частности, общественная безопасность объясняется как система отношений, которые складываются в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровья граждан и их имущества, то есть это состояние жизни, при котором нормально функционируют все общественные институты | Второй подход базируется на «узком» понимании системы общественных отношений, связанных с источниками повышенной опасности, где к сфере общественной безопасности относят те общественные отношения, которые связаны с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при их неправильном использовании (механизмы, технологические процессы; стихийные силы природы; вещества и предметы, подпадающие под разрешительную систему; деяния физических лиц, создающих реальную угрозу жизни и здоровью людей, материальным и духовным ценностям и др.) |
| Недостатки, присущие данной трактовке | |
| В данном случае «общественный» включает в свое содержание весь комплекс социальных явлений, что объяснимо, если отталкиваться от истинного значения слова, но при этом происходит отождествление общественной безопасности с национальной безопасностью, т.е. смешивается видовое и родовое понятие. Соответственно, широкое толкование определения общественной безопасности создает проблему установления общественных отношений, включаемых именно в содержание общественной безопасности | В данном случае сужается сфера общественной безопасности, так как все общественные отношения сводятся либо к тем, которые возникли при использовании объектов, представляющих повышенную опасность, либо к возникающим при особых условиях, наступивших в связи со стихийными бедствиями или другими чрезвычайными обстоятельствами социального или техногенного характера. Но сфера общественной безопасности обладает более широким кругом общественных отношений, поскольку зависит от многих социальных факторов |

Определенная ясность в многообразное толкование смысла общественной безопасности была внесена в Концепции общественной безопасности. В ней зафиксировано, **что под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 4).**

Преимущества данного определения заключаются в следующем: во-первых, в нем отражены новые явления в жизни современного российского общества:

– необходимость ликвидации источников межнациональных проблем в России привела к отдельному выявлению такой угрозы, как «межнациональные конфликты»;

– недопустимость разрушения духовно-нравственных основ русского общества потребовала определения в качестве особого объекта духовных ценностей общества.

Во-вторых, не употребляется понятие «жизненно важные интересы», что свидетельствует о признании наличия у людей интересов иного порядка (например, неприкосновенность собственности).

В-третьих, применяется не категория «личность», а категории «человек» и «гражданин», что выделяет важность защищенности именно граждан Российской Федерации.

Соответственно, предложенная законодателем формулировка содержит конкретные положения, четко определяет общественную безопасность как отдельный вид национальной безопасности. Это, несомненно, позволит конкретизировать положения определенных нормативно-правовых актов и улучшить их практическое применение в дальнейшем.

Обеспечение общественной безопасности

Анализ Концепции общественной безопасности позволяет уяснить основные положения ее обеспечения. Обеспечение общественной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. **Под обеспечение общественной безопасности понимается реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 6 «б»).**

Обеспечение общественной безопасности осуществляется на основе следующих принципов:

- а) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- б) законность;
- в) системность и комплексность применения силами обеспечения общественной безопасности политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер по обеспечению общественной безопасности;
- г) приоритет профилактических мер по обеспечению общественной безопасности;
- д) взаимодействие сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях комплексного и своевременного реагирования на угрозы общественной безопасности (п. 27).

Целями обеспечения общественной безопасности являются:

- а) достижение и поддержание необходимого уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера;

б) повышение уровня защищенности населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от террористических угроз;

в) сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе (п. 25).

Приоритетной задачей обеспечения общественной безопасности является защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина.

К иным задачам обеспечения общественной безопасности относятся:

а) выявление и нейтрализация источников угроз общественной безопасности;

б) оценка состояния общественной безопасности, прогнозирование ее развития, информирование руководства страны, государственных органов, общественности и населения о положении дел в данной области;

в) принятие и сопровождение комплексных целевых программ, направленных на обеспечение общественной безопасности, в том числе федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

г) постоянное совершенствование и поддержание в достаточной степени готовности сил и средств обеспечения общественной безопасности, в том числе системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации;

д) превентивная защита материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера, защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом, укрепление режима безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического, атомно-энергетического и лесного комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения;

е) повышение безопасности дорожного движения, сокращение количества дорожно-транспортных происшествий, влекущих причинение вреда жизни и здоровью граждан, снижение тяжести их последствий;

ж) совершенствование профилактических мер по снижению риска террористических актов;

з) защита населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

и) противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, профилактика немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, лечение и реабилитация наркозависимых граждан;

к) пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;

л) противодействие коррупции;

м) совершенствование механизмов эффективного взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами по вопросам обеспечения общественной безопасности;

н) повышение уровня материального и технического оснащения сил обеспечения общественной безопасности, а также уровня правовой и социальной защищенности их сотрудников (п. 26).

Угрозы общественной безопасности РФ

Цели и задачи обеспечения общественной безопасности определяются характером потенциальных и имеющихся угроз, где **«угроза общественной безопасности – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества»** (п. 6 «а»).

В конечном счете, цель обеспечения общественной безопасности заключается в выявлении, устранении и предупреждении угроз, способных нанести ущерб общественным интересам и соответствующим общественным отношениям. И если в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. стратегические цели и источники угроз не разделены по видам безопасности – государственной и общественной, то в Концепции общественной безопасности данное положение получило развернутое обоснование (п. 11–24):

– **источник угрозы общественной безопасности – террористическая деятельность;**

– **один из основных источников угроз общественной безопасности – экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране** (п. 11);

– **ряд криминогенных факторов продолжает оказывать негативное воздействие на состояние общественной безопасности в стране** (п. 15). Увеличилось количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (п. 12); значительное количество преступлений совершается в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, в том числе на транспорте и в сфере дорожного движения (п. 13); количество преступников увеличивается за счет беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определенного места жительства, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, иностранных граждан или лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, а также лиц, не имеющих постоянного источника дохода (п. 14);

– **одна из системных угроз общественной безопасности – коррупция, которая существенно затрудняет нормальное функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации российской экономики, вызывает**

серьезную тревогу в обществе и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене (п. 16);

– **незаконная миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой, способствует возникновению угроз общественной безопасности.** Неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренней миграции, основным вектором которой остается переселение мигрантов с Востока страны в Центр, в том числе в Московский регион, в результате чего не только усиливается дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, но и растет социальная напряженность в обществе (п. 17);

– **основными причинами возникновения чрезвычайных ситуаций, представляющих существенную угрозу для безопасности граждан, экономики страны и, как следствие, для устойчивого развития Российской Федерации, являются стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшествия на водных объектах, а также техногенные аварии (на ядерно и радиационно опасных объектах, биотехнологической и химической промышленности, гидрологических сооружениях и т.п.)** (п. 18–24).

Обеспечение общественной безопасности РФ: правовой аспект

Эффективность обеспечения общественной безопасности напрямую зависит от состояния правового регулирования в этой сфере. Как указывается в Концепции общественной безопасности в РФ, правовую основу обеспечения общественной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О безопасности» (в данном положении допущена опечатка. Дата и номер ФЗ соответствуют не закону «О безопасности», а закону «О полиции») иные федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты (п. 7).

Основой обеспечения общественной безопасности является Конституция РФ. И, в отличие от государственной безопасности, охрана которой возлагается на государство в целом, Конституция РФ определяет, что вопросы обеспечения общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 ч. 1 п. «б»). Статья 132 (п. 1) Конституции РФ расширяет круг субъектов обеспечения общественной безопасности за счет органов местного самоуправления, которые осуществляют охрану общественного порядка.

На сегодняшний день вопросы общественной безопасности страны регулируются большим количеством разноуровневых нормативных актов. **Ключевую роль в укреплении правовой основы обеспечения общественной безопасности играют общегосударственные концептуальные документы: стратегии и концепции развития страны.**

Концепция общественной безопасности Российской Федерации

Для объединения всех усилий и придания им системной направленности и была Президентом РФ в ноябре 2013 г. утверждена Концепция общественной безопасности.

В ней четко зафиксировано, что концептуальные подходы к обеспечению общественной безопасности разработаны в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (п. 3).

И первой причиной появления Концепции общественной безопасности в РФ как раз и являлась острая необходимость определения понятия «общественная безопасность». Эта потребность объяснялась рядом факторов. Само понятие упоминается в Конституции РФ, активно использовалось в нормативных актах федерального значения, актах субъектов РФ, но формальное закрепление его отсутствовало. Налиествовала и доктринальная разноголосица, когда в юридической науке встречалось большое количество разнообразных подходов, порой вообще диаметрально противоположных. Многовариантность толкования общественной безопасности приводила к проблемности установления общественных отношений, включаемых в содержание общественной безопасности, что, в свою очередь, не могло не являться тормозом в практической деятельности по реализации процесса обеспечения национальной безопасности.

Законодателем в рамках реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и была концептуально оформлена система взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности страны. При этом были выделены основные источники угроз общественной безопасности, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных органов, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации.

Концепция общественной безопасности состоит из семи разделов, включающих 33 пункта.

- Раздел I. Общие положения (п. 1–7);
- Раздел II. Основные источники угроз общественной безопасности (п. 8–24);
- Раздел III. Цели, задачи и принципы обеспечения общественной безопасности (п. 25–27);
- Раздел IV. Основные направления деятельности по обеспечению общественной безопасности (п. 28);
- Раздел V. Механизмы реализации Концепции (п. 29–30);
- Раздел VI. Этапы реализации настоящей Концепции» (п. 31–32);
- Раздел VII. Ожидаемые результаты реализации настоящей Концепции (п. 33).

Несомненным достоинством документа является выделение собственно общественной безопасности, а не демонстрация ее взаимодействия с безопасностью государственной, как это представлялось в Стратегиях национальной безопасности РФ.

В Концепции определены сферы претворения в жизнь соответствующей программы безопасности, где Российская Федерация при обеспечении общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования системы обеспечения общественной безопасности, а также политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер.

В Концепции общественной безопасности выделены несколько основных угроз, на которые государство обращает внимание в первую очередь: экстремистская деятельность и терроризм; преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств; незаконная миграция; коррупция. Следует подчеркнуть, что особо отмечается необходимость противодействия коррупции. Она, являясь одной из системных угроз общественной безопасности, существенно затрудняет нормальное функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации российской экономики, вызывает серьезную тревогу в обществе и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене (п. 16). В числе других источников угроз общественной безопасности указаны ухудшение технического состояния инфраструктурных объектов, вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций на ядерно- и радиационно-опасных объектах, биологические и химические угрозы, пожары, сейсмическую опасность и другие стихийные бедствия.

Главными направлениями данной концепции является постановка конкретных целей и задач, направленных на улучшение работы системы безопасности в РФ. Цели и задачи определены для властей всех уровней, а также для тех организаций, работа которых изначально связана с противодействием угрозам и вызовам для российского общества.

Сформулированы в Концепции и основные направления деятельности сил обеспечения общественной безопасности в пределах их компетенции.

Анализ положений Концепции позволяет утверждать, что законодатель на первое место ставит профилактические меры, предусматривая создание государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности, совершенствование законодательства, внедрение комплексных целевых программ обеспечения общественной безопасности.

Лекция 8. Информационная безопасность Российской Федерации

Конец XX и начало XXI вв. характеризуются новым этапом научно-технической революции, внедрением во все сферы жизни информационно-коммуникационных технологий, создающих необходимый фундамент для перехода к информационному обществу и оказывающих огромное влияние на все аспекты жизни общества, личности и государства.

Место информационной безопасности в системе национальной безопасности

В Российской Федерации так же, как и в других странах, наблюдается возрастание роли информационной сферы, переосмысление ее значения как важнейшего фактора жизни, непосредственно влияющего на все виды национальной безопасности.

Все исследователи рассматриваемой проблемы ставили вопрос о месте информационной безопасности в системе безопасности вообще. Существует мнение, что информационная безопасность страны – это отдельное направление, которое в настоящее время для некоторых стран имеет даже больший приоритет, чем ядерная безопасность.

В нормативно-правовой базе РФ данный вопрос также не был оставлен без внимания. В Доктрине информационной безопасности РФ 2000 г. определялось, что информационная безопасность Российской Федерации является одной из составляющих национальной безопасности Российской Федерации (п. 6). В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2015 г. информационная безопасность отнесена к видам безопасности национальной (п. 6). В новой Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г., далее – Доктрина информационной безопасности 2016 г.) записано, **что система информационной безопасности Российской Федерации является составной частью системы обеспечения национальной безопасности (п. 30).**

И модернизация российской государственности невозможна без должного уровня информационной безопасности, полноту исследований сущности которой вряд ли можно сегодня назвать достаточной.

Развитие категории «информационная безопасность» в научном и правовом поле России

Понятие «информационная безопасность» еще не имеет под собой достаточной теоретической базы, само по себе крайне сложно для толкования, а многообразие подходов к его толкованию только осложняет ситуацию.

Ряд авторов утверждали, что понятие «информационная безопасность» появилось в российской науке в 90-х гг. XX в. применительно к защите компьютерной информации (баз данных, компьютерных сетей). Однако вскоре стало ясно, что угрозу информационной безопасности представляют не только компьютерные вирусы и возможность несанкционированного доступа к компьютерной информации.

Информационная безопасность – сложное системное, многоуровневое явление, на состояние и перспективы развития которого оказывают непосредственное воздействие внешние и внутренние факторы.

Выделяют так называемые «узкий» и «широкий» варианты толкования термина «информационная безопасность».

«Узкий» вариант. Он предусматривает понимание информационной безопасности как набора аппаратных и программных средств для обеспечения сохранности, доступности и конфиденциальности данных в компьютерных сетях. Мотивация авторов данного подхода проста. По их мнению, то, что в 1970-е гг. называлось компьютерной безопасностью, а в 1980-е – безопасностью данных, сейчас именуется информационной безопасностью. Исходя из подобной логики «информационная безопасность» – это меры по защите информации от неавторизованного доступа, разрушения, модификации, раскрытия и задержек в доступе.

В «широком» смысле информационную безопасность понимали те исследователи, которые отталкивались от Доктрины информационной безопасности 2000 г., где под информационной безопасностью Российской Федерации понималось состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

На основе национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере формируются стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства по обеспечению информационной безопасности. Информационная безопасность здесь – это состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства.

Определение категории «информационная безопасность» было закреплено и формально, в ряде актов разного уровня. В Доктрине информационной безопасности 2016 г., **информационная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства (п. 2 «в»)**

Данное определение, разработано, несомненно, в духе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2015 г. Информационная безопасность рассматривается здесь не только как самостоятельное направление, но и как ключевая составляющая обеспечения комплексной безопасности других сфер жизнедеятельности личности, общества и государства.

Таким образом, мы видим, что как само понятие «информационная безопасность», так и содержание обеспечения информационной безопасности требует четко понимать, как законодатель представляет национальные интересы и угрозы в сфере информационной безопасности России.

Национальные интересы РФ в информационной сфере

Начнем с понятия «национальные интересы России в информационной сфере». Не останавливаясь на многочисленных вариантах, представляемых российскими учеными, мы предлагаем сразу обратиться к положению Доктрины информационной безопасности 2016 г. Исходя из данного документа, **национальные интересы Российской Федерации в информационной сфере – это объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития в части, касающейся информационной сферы** (п. 2 «а»).

Рассмотрим, как законодатель формулирует интересы России в информационной сфере в Доктрине информационной безопасности 2016 г.:

а) **обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, касающейся** получения и использования информации, неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий, обеспечение информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, а также применение информационных технологий в интересах сохранения культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации;

б) **обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры**, в первую очередь критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и единой сети электросвязи Российской Федерации, в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время;

в) **развитие в Российской Федерации отрасли информационных технологий и электронной промышленности**, а также совершенствование деятельности производственных, научных и научно-технических организаций по разработке, производству и эксплуатации средств обеспечения информационной безопасности, оказанию услуг в области обеспечения информационной безопасности;

г) **доведение до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации** и ее официальной позиции по социально значимым событиям в стране и мире, применение информационных технологий в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в области культуры;

д) **содействие формированию системы международной информационной безопасности**, направленной на противодействие угрозам использования информационных технологий в целях нарушения стратегической стабильности, на укрепление равноправного стратегического партнерства в области информационной безопасности, а также на защиту суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве (п. 8).

Анализ национальных интересов в сфере информационной безопасности позволяет разделить их на две группы.

Известные исследователи проблем национальной безопасности вообще, и, информационной, в частности предлагали выделять **две стороны информа-**

ционной безопасности: информационно-психологическую и информационно-техническую.

Первая связана с возможностью интенсивного влияния на интеллектуальный, духовный и психологический потенциал общества. В данном случае основными объектами защиты являются психика всех категорий населения страны, а также системы формирования общественного сознания, мнения и принятия решений.

Вторая составляющая связана с безопасным функционированием и развитием информационной инфраструктуры государства, информационной промышленности и производства технологий. Здесь главные объекты защиты – системы связи и телекоммуникаций, радиоэлектронные средства и т.д.

Естественно, в жизни эти стороны находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

Законодатель, как следует из Доктрины информационной безопасности 2016 г., расширяет, уточняет и конкретизирует свои национальные интересы в информационной сфере. **Особое внимание стали уделять гуманитарному аспекту информационной безопасности. Основной упор делается именно на сохранение культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации.** Данное внимание объясняется тем, что нарастает негативное информационное воздействие на население России, в первую очередь на молодежь, с целью размывания культурных и духовных ценностей, подрыва нравственных устоев, исторических основ и патриотических традиций нашего народа.

Угрозы информационной безопасности РФ

Требует рассмотрения само понятие «угроза информационной безопасности РФ». Исследователи предлагали разнообразные варианты трактовки этого термина. К сожалению, в Доктрине информационной безопасности 2000 г., разъяснение данного термина отсутствует. Не было его и в предложенном к широкому обсуждению проекте новой Доктрины информационной безопасности.

После соответствующей критики понятие, основанное на общем варианте понятия «угроза национальной безопасности», закрепленном в Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г., появилось в новой Доктрине информационной безопасности. **Угроза информационной безопасности – это совокупность действий и факторов, создающих опасность нанесения ущерба национальным интересам в информационной сфере (п. 2 «б»).**

Перейдем к сущностной характеристике угроз информационной безопасности РФ, обращая внимание на их изменения в связи с усиливающимся противоборством за лидерство в информационном и культурном пространстве как внутри страны, так и за ее пределами. Для этого, в первую очередь, следует проанализировать тексты Доктрин информационной безопасности РФ, разница между написанием которых почти 20 лет.

В Доктрине информационной безопасности 2000 г. угрозы информационной безопасности РФ четко подразделялись на четыре группы:

– угрозы конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности, индивидуальному, групповому и общественному сознанию, духовному возрождению России;

– угрозы информационному обеспечению государственной политики Российской Федерации;

– угрозы развитию отечественной индустрии информации, включая индустрию средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечению потребностей внутреннего рынка в ее продукции и выходу этой продукции на мировой рынок, а также обеспечению накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов;

– угрозы безопасности информационных и телекоммуникационных средств и систем – как уже развернутых, так и создаваемых на территории России (п. 1.2).

Доктрина информационной безопасности 2000 г. делила источники угроз одноименной безопасности на внешние и внутренние.

К сожалению, методологическое многообразие в определении термина «угроза информационной безопасности» за время, прошедшее после принятия Доктрины 2000 г., сохранилось. Более того, в структурно-содержательном плане в Доктрине информационной безопасности 2016 г. изложение вопросов об угрозах информационной безопасности, их источниках лишено той четкости, которой старались придерживаться в предыдущем документе. Нет ясности в конкретной формулировке угроз, отчетливо не выявляются их источники.

Соответственно, **отталкиваясь от анализа текста Доктрины информационной безопасности 2016 г., можно попытаться конкретизировать классификацию угроз:**

– **деятельность ведущих зарубежных стран по информационно-техническому воздействию на информационную инфраструктуру Российской Федерации**, в том числе на критическую информационную инфраструктуру, для достижения своих военных целей, по ведению технической разведки в отношении российских государственных органов, научных организаций и предприятий оборонно-промышленного комплекса;

– **деятельность специальных служб отдельных государств, в которую вовлечены религиозные, этнические, правозащитные и иные организации и структуры, в том числе общественные, а также отдельные группы граждан, по информационно-психологическому воздействию, направленному на дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в различных регионах мира, приводящему к подрыву суверенитета и нарушению территориальной целостности;**

– **деятельность ряда зарубежных государств и их средств массовой информации по увеличению объема материалов, содержащих необъективную и предвзятую оценку внешней и внутренней политики Российской Федерации, по организации кампании дискриминации и дискредитации российских журналистов;**

– **действия различных террористических и экстремистских организаций, широко использующих механизмы информационного воздействия на**

индивидуальное, групповое и общественное сознание в целях нагнетания межнациональной и социальной напряженности, разжигания этнической и религиозной ненависти либо вражды, пропаганды экстремистской идеологии, а также привлечения к террористической деятельности новых сторонников;

– действия представителей среды, связанной с компьютерной преступностью, которая фокусирует, прежде всего, свое внимание на денежно-кредитную, валютную, банковскую сферы и иные сегменты финансового рынка. Нацелены они и на область нарушения законных прав граждан на защиту личной и семейной тайны, персональных данных при использовании информационных систем и сетей связи.

Обеспечение информационной безопасности РФ

По мысли исследователей проблема обеспечения информационной безопасности в классическом виде стала осознаваться только во второй половине XX в., вместе с формированием концепции «информационного общества», пришедшей на смену теориям «индустриального» и «постиндустриального» общества.

В Доктрине информационной безопасности 2016 г. раскрываются категории «обеспечение информационной безопасности» и «система обеспечения информационной безопасности», которые, соответственно выглядят следующим образом:

– обеспечение информационной безопасности – осуществление взаимозавязанных правовых, организационных, оперативно-розыскных, разведывательных, контрразведывательных, научно-технических, информационно-аналитических, кадровых, экономических и иных мер по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению информационных угроз и ликвидации последствий их проявления (п. 2 «г»);

– система обеспечения информационной безопасности – совокупность сил обеспечения информационной безопасности, осуществляющих скоординированную и спланированную деятельность, и используемых ими средств обеспечения информационной безопасности (п. 2 «ж»).

Складывается впечатление, что авторы одновременно «отталкиваются» от положений обеих Стратегий национальной безопасности РФ.

С одной стороны, как и в Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г., появляется сам термин «обеспечение информационной безопасности». Но с другой, уже на момент публикации проекта Доктрины информационной безопасности, новая Стратегия была принята. А определение категории «система обеспечения информационной безопасности» дано в духе положения Стратегии национальной безопасности РФ 2009 г.

Обеспечение информационной безопасности РФ: правовой аспект

На государственном уровне общепризнано, что развитие правового обеспечения информационной безопасности является одним из приоритетов при построении глобального информационного общества.

Законодательство Российской Федерации об информации и информационной безопасности основывается на Конституции Российской Федерации,

международных договорах Российской Федерации и состоит из ряда федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Конституция РФ содержит нормы, которые определяют правовые основы информационной безопасности, среди них основные положения правового статуса субъектов информационных отношений, принципы информационной безопасности (законности, уважения прав, баланс интересов личности, общества и государства), конституционный статус государственных органов, обеспечивающих информационную безопасность и др.

В частности, Конституция РФ обеспечивает эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере в соответствии с основными правами и свободами, провозглашенными в ней. Согласно ст. 17 Конституции РФ, в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Конкретизируя данный вопрос, представим положения, закрепляющие базовые конституционные права и свободы в области информации:

– **право каждого на неприкосновенность частной жизни и тайну переписки и переговоров (ст. 23);**

– **право каждого на ознакомление с материалами и документами, затрагивающими его права и свободы (ст. 24 п. 1);**

– **право свободно искать, получать, передавать, производить информацию любым законным способом (ст. 29 п. 4);**

– **право обращаться лично и коллективно в государственные и муниципальные органы (ст. 33);**

– **свободу литературного, художественного, научного, технического видов творчества и преподавания (ст. 44 п. 1).**

Статья 55 Конституции РФ закрепляет, в свою очередь, перечень оснований для ограничений вышеуказанных прав и свобод. Таким образом, рассматриваемые конституционные права и свободы, представляющие возможность удовлетворения интересов личности и общества, уравниваются необходимостью их ограничения в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Ко всему, на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц, согласно ст. 24 (п. 2) Конституции РФ, возлагается обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Среди международных договоров, которые регулируют отношения, связанные с информацией и информационной безопасностью, можно упомянуть, например, Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г. (вступила в силу для России 1 сентября 2013 г.).

Основную «нагрузку» в сфере регулирования отношений в информационной области несут федеральные законы. Исходя из новых социально-экономических и политических условий России, учитывая международные нормы и стандарты, развитие информационных систем, активно развивавшуюся компьютерную преступность, законодатель в начале 1990-х гг. впервые принял ряд правовых норм, регламентирующих вопросы, связанные с информационной сферой.

Базовым в рассматриваемом вопросе считается комплексный ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июня 2006 г.

Помимо него можно выделить еще ряд федеральных законов, сгруппировав их по сфере правового регулирования:

– законы, регулирующие правоотношения, возникающие по поводу различных видов тайны: «О государственной тайне» (21 июля 1993 г.), «О коммерческой тайне» (29 июля 2004 г.), «О персональных данных» (27 июля 2006 г.);

– законы, регулирующие отношения, связанные с организацией и деятельностью средств массовой информации: «О средствах массовой информации» (27 декабря 1991 г.);

– законы, регулирующие порядок хранения и использования включенной в состав архивных фондов документированной информации: Основы законодательства РФ «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» (7 июля 1993 г.), «Об архивном деле в Российской Федерации» (22 октября 2004 г.).

Особую роль играют документы концептуально-доктринального характера, среди которых Доктрина информационной безопасности РФ 2016 г.

Доктрина информационной безопасности РФ 2016 г.

К 2016 г. стало однозначно понятно, что ряд положений Доктрины информационной безопасности 2000 г. объективно не отвечает современным потребностям обеспечения информационной безопасности РФ.

И одна из самых серьезных проблем – это необходимость отреагировать на глобальные изменения внешней среды, связанные с усилением тенденции использования современных методик гибридных войн (осуществление воздействия на противника не только на физическом, но и на экономическом, политическом и информационном уровне) и фактически открытым витком информационной войны, проводимой Западом против России. Ярчайшие примеры этой войны показал сам 2016 г., где даже победа на президентских выборах в США была охарактеризована европейской прессой как «результат хакерской атаки Москвы».

Наличие конкретных причин и предопределило разработку новой Доктрины информационной безопасности РФ, текст которой был утвержден Указом Президента РФ 5 декабря 2016 г.

Доктрина 2016 г. состоит из пяти разделов и 38 пунктов.

В первом разделе «Общие положения» представляется категориальный аппарат, правовая основа Доктрины, подчеркивается взаимосвязь Доктрины со Стратегией национальной безопасности РФ 2015 г., и ее роль как важнейшего документа стратегического планирования.

Название второго раздела говорит само за себя – «Национальные интересы в информационной сфере». Заостряется внимание на том, что информационная сфера играет важную роль в обеспечении реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, а реализация национальных интересов в информационной сфере направлена на формирование безопасной среды оборота достоверной информации и устойчивой к различным видам воздействия информационной инфраструктуры.

В третьем разделе «Основные информационные угрозы и состояние информационной безопасности» законодатель при формулировке угроз обращает особое внимание на то, что в современное время расширение областей применения информационных технологий, являясь фактором развития экономики и совершенствования функционирования общественных и государственных институтов, одновременно порождает новые информационные угрозы.

Четвертый раздел («Стратегические цели и основные направления обеспечения информационной безопасности») определяет конкретные стратегические цели обеспечения информационной безопасности в зонах стратегических национальных приоритетов и конкретно формулирует основные направления их обеспечения.

В пятом разделе сделан основной упор на организационные основы обеспечения информационной безопасности, выделены принципы и задачи деятельности государственных органов в рамках деятельности по обеспечению информационной безопасности.

Основой Доктрины информационной безопасности 2016 г. стала актуализация подходов к защите национальных интересов в информационной сфере с учетом современных реалий. По своему предназначению, Доктрина является документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, наряду со Стратегией национальной безопасности РФ. Она – фундамент формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности РФ.

Следует обратить внимание на **различия Доктрин информационной безопасности РФ 2000 и 2016 гг.**

1. **Доктрина информационной безопасности 2000 г. вообще не обращалась к проблеме терминологического единства,** немногочисленные имеющиеся в ней категории – доктрина информационной безопасности, информационная сфера, информационная безопасность, были «размыты» по всему тексту. **В новой Доктрине используются 10 ключевых терминов:** Доктрина информационной безопасности, информационная сфера, национальные интересы Российской Федерации в информационной сфере, угроза информационной безопасности Российской Федерации, информационная безопасность Российской Федерации, обеспечение информационной безопасности, силы обеспечения информационной безопасности, средства обеспечения информационной безопасности, система обеспечения информационной безопасности, информационная инфраструктура Российской Федерации.

2. **В Доктрине информационной безопасности 2016 г. впервые формулируются принципы деятельности собственно государственных органов в**

области обеспечения информационной безопасности, их задачи. Изменяется, в сторону увеличения, круг субъектов обеспечения информационной безопасности РФ, в котором появляются Центральный банк Российской Федерации и Военно-промышленная комиссия Российской Федерации.

3. И во внешней, и во внутренней сферах в Доктрине информационной безопасности 2016 г. акцент сделан на гуманитарной составляющей информационной безопасности (противостояние информационно-психологическому воздействию).

4. В качестве главой внешней угрозы Доктрина информационной безопасности 2016 г. определила воздействие иностранных государств. В предыдущей Доктрине говорилось об умозрительной защите информационных систем. В новом документе речь прямо идет об обороне критических инфраструктур от нападений других государств и террористов.

5. В тексте Доктрины информационной безопасности 2000 г. такое понятие как «экстремистские организации» не встречается. Речь шла только о диверсионно-подрывной деятельности специальных служб иностранных государств и деятельности международных террористических организаций.

6. Новым аспектом стал вопрос о ликвидации зависимости российской промышленности от зарубежных информационных технологий и средств обеспечения информационной безопасности. И если в Доктрине 2000 г. речь шла о поддержке отечественной промышленности, то в новой Доктрине – основной акцент именно на импортозамещении!

И, наконец, в Доктрине информационной безопасности 2016 г. впервые государство вынуждено и обратить внимание, и искать пути минимизации влияния так называемых «твиттер-революций» (твиттер-революция – термин, характеризующий различные массовые действия (революции и протесты), координация которых происходила через популярные социальные сети (события «арабской весны», Евромайдан и т.п.). Актуализировался вопрос о роли таких, например, онлайн-площадок как «Твиттер» и «Фейсбук» в передаче контента через сети.

Сегодня правовую основу развития информационной сферы РФ составляет огромное количество нормативных правовых актов.

Можно отметить, что формально в российском законодательстве сложилась необходимая нормативно-правовая база в сфере регулирования информационных правоотношений, но, процесс изначально бурного становления информационного законодательства в Российской Федерации в настоящий период времени претерпевает процесс стагнации. Нормативно-правовая база состоит из множества разрозненных законодательных актов. Они в достаточной степени противоречивы, а понятийный и терминологический аппарат далеки от совершенства.

Обеспечение информационной безопасности РФ: организационный аспект

Система обеспечения информационной безопасности строится на основе разграничения полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной власти в данной сфере с учетом предметов ведения феде-

ральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, определяемых законодательством Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

Особое место среди субъектов обеспечения информационной безопасности принадлежит государству, поскольку именно оно имеет в своем арсенале силы и средства для противодействия угрозам национальной безопасности, в том числе в информационной области. Защита национальных интересов России в информационной сфере от угроз внешнего и внутреннего характера должна составлять основное содержание деятельности государства по обеспечению информационной безопасности.

Задачи государственных органов в рамках деятельности по обеспечению информационной безопасности сформулированы в п. 35 Доктрины информационной безопасности 2016 г.:

а) обеспечение защиты прав и законных интересов граждан и организаций в информационной сфере;

б) оценка состояния информационной безопасности, прогнозирование и обнаружение информационных угроз, определение приоритетных направлений их предотвращения и ликвидации последствий их проявления;

в) планирование, осуществление и оценка эффективности комплекса мер по обеспечению информационной безопасности;

г) организация деятельности и координация взаимодействия сил обеспечения информационной безопасности, совершенствование их правового, организационного, оперативно-розыскного, разведывательного, контрразведывательного, научно-технического, информационно-аналитического, кадрового и экономического обеспечения;

д) выработка и реализация мер государственной поддержки организаций, осуществляющих деятельность по разработке, производству и эксплуатации средств обеспечения информационной безопасности, по оказанию услуг в области обеспечения информационной безопасности, а также организаций, осуществляющих образовательную деятельность в данной области.

В Доктрине информационной безопасности РФ 2016 г. определялось, что **основу системы обеспечения информационной безопасности составляют:**

- Президент Российской Федерации;**
- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;**
- Правительство Российской Федерации;**
- Совет Безопасности Российской Федерации;**
- федеральные органы исполнительной власти;**
- Центральный банк Российской Федерации;**
- Военно-промышленная комиссия Российской Федерации;**
- межведомственные органы, создаваемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации;**
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;**
- органы местного самоуправления;**

– органы судебной власти, принимающие в соответствии с законодательством Российской Федерации участие в решении задач по обеспечению информационной безопасности (п. 32–33).

Но содержание деятельности каждого из элементов системы обеспечения информационной безопасности в новую Доктрину не включено. Поэтому формулируя их, мы комбинируем основные положения, опираясь на материал обеих Доктрин.

Состав системы обеспечения информационной безопасности определяется Президентом Российской Федерации. **Президент Российской Федерации** руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации; санкционирует действия по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации; определяет в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию приоритетные направления государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также меры по реализации настоящей Доктрины.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации формируют законодательную базу в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий и с учетом сформулированных в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию приоритетных направлений в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При формировании в установленном порядке проектов федерального бюджета на соответствующие годы предусматривает выделение средств, необходимых для реализации федеральных программ в этой области.

Совет Безопасности Российской Федерации проводит работу по выявлению и оценке угроз информационной безопасности Российской Федерации, оперативно подготавливает проекты решений Президента Российской Федерации по предотвращению таких угроз, разрабатывает предложения в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также предложения по уточнению отдельных положений настоящей Доктрины, координирует деятельность органов и сил по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, контролирует реализацию федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений Президента Российской Федерации в этой области. В целях актуализации отраслевых документов стратегического планирования Советом Безопасности Российской Федерации определяется перечень приоритетных направлений обеспечения информационной безопасности на

среднесрочную перспективу с учетом положений стратегического прогноза Российской Федерации. Результаты мониторинга реализации Доктрины информационной безопасности отражаются в ежегодном докладе Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации; в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой области и представляют их в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.

Межведомственные и государственные комиссии, создаваемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, решают в соответствии с предоставленными им полномочиями задачи обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также по вопросам реализации федеральных программ в этой области; совместно с органами местного самоуправления осуществляют мероприятия по привлечению граждан, организаций и общественных объединений к оказанию содействия в решении проблем обеспечения информационной безопасности Российской Федерации; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Органы местного самоуправления обеспечивают соблюдение законодательства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Органы судебной власти осуществляют правосудие по делам о преступлениях, связанных с посягательствами на законные интересы личности, общества и государства в информационной сфере, и обеспечивают судебную защиту граждан и общественных объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации.

Внесение в круг субъектов обеспечения информационной безопасности **Центрального банка РФ** не случайно. Выделяя информационные угрозы, в Доктрине информационной безопасности 2016 г. обращают особое внимание на возрастание масштабов компьютерной преступности, прежде всего в кредитно-финансовой сфере. В целом, по данным ЦБ, в 2016 г. банки сообщили регулятору об ущербе в 5,2 млрд р. в результате атак на системы дистанционного банковского обслуживания.

Доктрина информационной безопасности 2016 г. больше места уделяет выявлению конкретных военно-политических рисков, вопросу использования информационных технологий в военных действиях. Подчеркивает, что одним

из основных негативных факторов, влияющих на состояние информационной безопасности, является наращивание рядом зарубежных стран возможностей информационно-технического воздействия на информационную инфраструктуру в военных целях, формулирует стратегические цели и основные направления обеспечения информационной безопасности в области обороны страны. Соответственно, увеличение роли Военно-промышленной комиссии РФ в решении этих вопросов вполне объяснимо.

Военно-промышленная комиссия Российской Федерации является постоянно действующим органом, образованным в целях реализации государственной политики в сфере оборонно-промышленного комплекса, военно-технического обеспечения обороны страны, безопасности государства и правоохранительной деятельности (п. 1 Положения о Военно-промышленной комиссии Российской Федерации).

Лекция 9. Экологическая безопасность Российской Федерации

2017 г. был объявлен в России Годом экологии и Годом особо охраняемых природных территорий. Его проведение намечалось в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития России, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности. И это не случайно.

Экологическая ситуация в мире характеризуется как неблагоприятная. На земле происходит экологический кризис, который определяется как напряженное состояние взаимоотношений между человечеством и природой. В отличие от катастрофы кризис – это обратимое состояние, в котором человек выступает активно действующей стороной. Другими словами, **экологический кризис – нарушение равновесия между природными условиями и воздействием человека на окружающую природную среду.** По общепринятому мнению, важнейшей проблемой последних десятилетий XX – начала XXI вв. является глобальная проблема, связанная собственно с выживанием человечества. Если мировое сообщество не сумеет преломить ситуацию, то к середине XXI в. может наступить уже экологическая катастрофа.

Вопросы, относящиеся ко всем аспектам обеспечения экологической безопасности особенно актуальны в современной России.

Место экологической безопасности в системе национальной безопасности

Обеспечение экологической безопасности РФ является гарантией стабильного развития общества и благоприятных условий жизни населения. Еще раз хочется обратить внимание, что отступление от экологических требований, деградация природы, нерациональное природопользование, истощение природных ресурсов являются факторами, угрожающими национальной безопасности. Благоприятное состояние окружающей среды является одним из базовых критериев обеспечения национальной безопасности. На эту взаимозависимость указывают важнейшие политико-правовые документы, среди которых Стратегии национальной безопасности РФ. В п. 31 Стратегии национальной безопасности 2015 г. одним из стратегических национальных приоритетов названа экология живых систем и рациональное природопользование, а состояние национальной безопасности поставлено в зависимость от степени реализации стратегических приоритетов.

В юридической литературе экологическая безопасность рассматривается как:

- разновидность национальной безопасности Российской Федерации;
- одна из составляющих национальной безопасности;
- компонента национальной безопасности;
- вид государственной безопасности Российской Федерации;
- вид экономической безопасности.

Стратегия национальной безопасности 2015 г. зафиксировала, что национальная безопасность включает в себя все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, среди которых и экологическая безопасность (п. 6).

Угрозы экологической безопасности РФ

Угрозы экологической безопасности, касающиеся населения Земли в целом, стали обсуждаться в мировых научных кругах в 1970-х гг.

Собственно угрозы экологической безопасности России представлены в ряде концептуальных документов, где мы основное внимание обратим на Стратегию экологической безопасности РФ 2017 г. В ней представлены собственно вызовы экологической безопасности, а не обобщающие факторы негативного воздействия на экологическую сферу, как в Стратегиях национальной безопасности РФ, или основные факторы деградации природной среды, как в Экологической доктрине РФ.

Современное законодательство и научная литература выделяют два вида вызовов и угроз: внешние и внутренние.

К первому виду можно отнести те, которые связаны с последствиями межгосударственных катаклизмов, например, вооруженных конфликтов или природно-техногенных катастроф, в том числе, и аварий. Ко второму – те, что формируются в природной среде под воздействием негативных факторов отраслевого, местного, регионального уровня.

Стратегия экологической безопасности выделяет глобальные вызовы (п. 19), внутренние вызовы (п. 20), внешние угрозы экологической безопасности (п. 21), а вот четко сформулированных внутренних угроз мы в документе не находим. Соответственно, приходится угрозы этого типа определять опосредованно. Делаем мы это через факторы, влияющие на состояние экологической безопасности населения и территории России (Стратегия национальной безопасности РФ 2015 г., п. 84) и внутренние вызовы экологической безопасности, сформулированные в Стратегии экологической безопасности.

Исходя из анализа текстов вышеназванных документов, относим к **глобальным вызовам экологической безопасности:**

– последствия изменения климата на планете, которые неизбежно отражаются на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, а в некоторых регионах становятся ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития;

– рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов, что на фоне глобализации экономики приводит к борьбе за доступ к природным ресурсам и оказывает негативное воздействие на состояние национальной безопасности Российской Федерации;

– негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв;

– сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность.

Внутренними вызовами экологической безопасности являются:

– наличие густонаселенных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения окружающей среды и деградацией природных объектов;

– загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов вследствие трансграничного переноса загрязняющих, в том числе токсичных и радиоактивных, веществ с территорий других государств;

– высокая степень загрязнения и низкое качество воды значительной части водных объектов, деградация экосистем малых рек, техногенное загрязнение подземных вод в районах размещения крупных промышленных предприятий;

– увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации;

– наличие значительного количества объектов накопленного вреда окружающей среде, в том числе территорий, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению;

– усиление деградации земель и почв, сокращение количества видов растений;

– сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных;

– высокая степень износа основных фондов опасных производственных объектов и низкие темпы технологической модернизации экономики;

– низкий уровень разработки и внедрения экологически чистых технологий;

– существенная криминализация и наличие теневого рынка в сфере природопользования;

– недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды;

– нецелевое и неэффективное использование средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, возмещения вреда, причиненного окружающей среде, административных штрафов и других экологических платежей и налогов;

– низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Внешние угрозы экологической безопасности – это:

– трансграничное загрязнение атмосферного воздуха;

– лесные пожары;

– перераспределение стока трансграничных водотоков;

– создание препятствий для миграции животных, в том числе водных;

– несанкционированная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, отстрел мигрирующих видов животных;

– перемещение на территорию Российской Федерации зараженных организмов, способных вызвать эпидемии (эпизоотии, эпифитотии) различного масштаба;

– ведение экологически неоправданной хозяйственной и иной деятельности и попытки размещения на территории Российской Федерации экологически опасных производств, а также отходов производства и потребления недобросовестными иностранными или транснациональными бизнес-структурами;

– импорт продукции, представляющей повышенную опасность для окружающей среды, жизни и здоровья людей, как в товарном виде, так и после утраты потребительских свойств;

– ограничение доступа к иностранным экологически чистым инновационным технологиям, материалам и оборудованию.

Внутренние угрозы экологической безопасности – это:

– истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования;

– преобладание в экономике добывающих и ресурсоемких отраслей;

– большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов;

– наличие экологически неблагоприятных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов;

– наличием значительного количества экологически опасных производств;

– нехватка мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления;

– недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами;

– низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Рассмотренные положения свидетельствуют, что **законодатель основное внимание уделяет, во-первых, угрозам, связанным с возможностью предотвращения неблагоприятных последствий изменения природной среды.** Это, например, выделение таких элементов, как неэффективное и «хищническое» использование природных ресурсов, или наличие значительного количества экологически опасных производств при нехватке мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления и т.п.

Во-вторых, угрозам уже существующим, с целью ликвидации или минимизации их негативных последствий. Например, признание фактора существования экологически неблагоприятных территорий страны, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов, или констатация недостаточной эффективности государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами.

Развитие понятия «экологическая безопасность» в научном и правовом поле РФ

Оценка нашей нормативно-правовой базы показывает, что термин «экологическая безопасность» применяется достаточно бессистемно, ко всему, за-

частую происходит взаимозамена понятий «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды».

Следует подчеркнуть, что само понятие «экологическая безопасность» вошло в научный, политический и нормативный оборот относительно недавно.

Считается, что «экологическая безопасность» как правовая категория – не отечественного происхождения. Впервые этот термин появился в международных отношениях, где экологическая безопасность рассматривалась как фактор обеспечения мира и глобальной безопасности. В 1984 г. на 12-й сессии Совета управляющих ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде) исполнительный директор этой организации в своем заключительном выступлении указал на связь между экологическими проблемами, с одной стороны, и национальной и международной безопасностью – с другой.

Промышленные аварии подтолкнули государства и международное сообщество разработать специальные правовые меры, направленные на предупреждение аварий, устранение их последствий, главным образом в целях защиты окружающей среды и населения от их разрушительных воздействий.

И экологическая безопасность приобрела двойное значение. С одной стороны, экологическая безопасность – это, по сути, благоприятное состояние окружающей среды, которое обеспечивается общими мерами охраны окружающей среды, обращенными ко всем субъектам. С другой – отсутствие риска возникновения опасных нештатных ситуаций на промышленных предприятиях, при осуществлении некоторых видов деятельности, грозящих разрушением экосистем, причинением крупного экологического и имущественного ущерба и, конечно, опасных для жизни и здоровья людей. Эти два направления в развитии экологического права на международном уровне повлияли и на формирование правовой категории экологической безопасности в России, которая сегодня также демонстрирует двойной смысл.

Впервые экологическая безопасность упоминалась еще в Постановлении ЦК КПСС и Совета министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», где указывалось, что «борьба за экологическую безопасность на Земле должна рассматриваться как одна из самых ответственных и благородных задач советских людей». Позже данное понятие появилось в Законе от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», где обеспечение экологической безопасности провозглашалось в качестве цели охраны окружающей среды, достижению которой должен способствовать Закон.

Собственно сам термин «экологическая безопасность» впервые на законодательном уровне (без определения самого понятия), упоминался в ст. 13 Закона Российской Федерации 1992 г. «О безопасности» в качестве одного из видов безопасности, входящих в сферу вопросов, рассматриваемых Советом Безопасности РФ.

Но основная дискуссия по проблеме необходимости выделения категории «экологическая безопасность» началась с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., где ст. 72 отнесла обеспечение экологической безопасности к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, наряду

с охраной окружающей среды и природопользованием. Данный факт поставил вопрос о более серьезном отношении к понятию «экологическая безопасность».

Сегодня категория «экологическая безопасность» прочно вошла в правовую терминологию.

Но изучение законодательных положений заставляет думать о том, что законодатель пользуется этим термином хаотично, не имея единого представления ни о содержании, ни о смысле правовой категории экологической безопасности, о чем неоднократно отмечалось в научной литературе.

Нередко меры обеспечения экологической безопасности в разных сферах выборочно воспроизводят общие требования охраны окружающей среды, закрепленные в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. и других экологических законах, называя их, однако, мерами обеспечения экологической безопасности.

Такому бессистемному использованию термина «экологическая безопасность» способствует и сам ФЗ «Об охране окружающей среды». Определение понятия «экологическая безопасность» в этом Законе дано, но оно сформулировано настолько абстрактно, что не позволяет из всего многообразия отношений в области охраны окружающей среды выделить отношения именно экологической безопасности, определить особые права и обязанности субъектов, построить эффективный механизм реализации правоотношений, включая меры юридической ответственности. Экологическую безопасность как самостоятельную категорию выделить не удастся.

Экологическая безопасность определена в ст. 1 как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Неопределенность понятия «экологическая безопасность», смешение его порой с понятием «охрана окружающей среды» нуждаются в устранении. Свободное жонглирование этими терминами в различных законах засоряет законодательство, создает излишние нормы, исполнение которых по крайней мере непонятно, а в итоге плохо реализуемо, что снижает общую эффективность правовой охраны окружающей среды в условиях экологической опасности.

В современной российской научной среде сформировалось достаточно большое количество определений понятия «экологическая безопасность».

С одной позиции экологическая безопасность рассматривается как деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, т.е. деятельность по реализации общих экологических требований. Существование экологической безопасности как самостоятельной правовой категории отрицается.

Другая позиция, наоборот, исходит из признания экологической безопасности как особой сферы общественных отношений, составляющих предмет отдельного института в системе экологического права. Объектом этих отношений выступает не любая деятельность, а только та, которая обладает высоким риском причинения значительного экологического вреда.

Ни одна из предложенных позиций не может быть безоговорочно отвергнута, так как само законодательство подтверждает каждую из них. Но и сохранять такое положение неразумно, поскольку задача обеспечить экологическую безопасность, наряду с охраной окружающей среды, остается.

Самое парадоксальное, что в принятой 19 апреля 2017 г. Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, базовая категория – «экологическая безопасность» не расшифровывается!!!

Обеспечение экологической безопасности РФ

Обеспечение экологической безопасности представляет собой многогранную деятельность, охватывающую целый комплекс разнообразных мер, среди которых охрана окружающей среды является лишь одной из всех. Следует обратить внимание на их видовую множественность, включающую экологические, правовые, организационные, политические и иные меры. И вслед за российскими авторами можно сформулировать **цель обеспечения экологической безопасности. Это рациональное использование природных ресурсов, снижение уровня опасности антропогенных факторов, устранение негативных последствий для природы и людей, предотвращение и ликвидация экологической катастрофы, а также сохранение существующего уровня экологической составляющей.**

Обеспечение экологической безопасности РФ: правовой аспект

По мнению российских исследователей, сущность правового обеспечения экологической безопасности заключается в разработке и применении необходимых юридических средств для создания и реализации системы политических, правовых, экономических, технологических и организационных мер.

Правовой основой обеспечения экологической безопасности являются Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 28 июля 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере обеспечения экологической безопасности.

Конституция Российской Федерации определяет основы и логику развития законодательства, связанного с экологической сферой России. Именно Конституция РФ является гарантом реализации прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, возмещение ущерба, наносимого его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями. **В Конституции оформлена одна из центральных государственных задач – обеспечение экологической безопасности нашей страны.**

Выделяется три типа статей, представляющих интерес с точки зрения экологической безопасности.

Во-первых, это статьи, непосредственно посвященные экологическим правам и обязанностям граждан. Основной для экологического законодательства является ст. 42. Исходя из нее «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Во-вторых, статьи, в которых упоминаются экологические проблемы. Например, в ст. 36 ч. 2 сказано, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц». Важно обратить внимание на текст после слова «если». Он подчеркивает условность (неабсолютность) понятия собственности, его подчиненность интересам общества. Таким образом, закрепляя принцип свободы собственника, Конституция РФ воспроизвела положение, которое заключается в возможности ограничения свободы собственника земли и других природных ресурсов ради общего блага.

В-третьих, статьи, посвященные более общим проблемам, дающие основы для экологической деятельности наряду со многими другими видами деятельности. Ряд положений главы II касаются более общих блоков проблем, давая юридическое обоснование действиям по повышению экологической безопасности.

Таким образом, в Конституции РФ экологические права граждан, как видно из проведенного выше анализа, вытекают из общих прав и свобод граждан. **Выделение законодателем отдельных экологических статей, прежде всего 42-й и 58-й, свидетельствует о большой общественной значимости экологических проблем.**

Анализ Закона «О безопасности» 2010 г. и Стратегий национальной безопасности Российской Федерации 2009, 2015 гг. дает возможность утверждать, что экологической составляющей уделено в данных актах особое внимание. Например, в Стратегии национальной безопасности 2015 г. сформулированы стратегические цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования:

– сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики;

– ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата (п. 83).

Мы видим, что в данном случае законодатель создает экологическую цепочку из двух звеньев – экологическая безопасность и рациональное природопользование. Соответственно, широко употребляемый термин, характерный для Конституции РФ – «охрана окружающей среды» в Стратегии не употребляется. Это позволяет утверждать, что в новом документе стратегического характера недостаточно берутся в расчет положения имеющихся в рассматриваемой сфере нормативно-правовых и политико-правовых актов.

Базовым является Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Как отмечается в преамбуле данного Закона, он определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Законодатель:

- **делает попытку сформировать единый понятийный аппарат, раскрывая содержание ряда понятий, в том числе и такого, как «экологическая безопасность»;**
- **представляет основы управления в области охраны окружающей среды, раскрывая полномочия органов власти всех уровней, в том числе и органов местного самоуправления, в области охраны окружающей среды;**
- **выделяет права и обязанности граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в сфере охраны окружающей среды;**
- **рассматривает вопросы экономического регулирования, нормирования, экологической экспертизы, государственного экологического мониторинга в области охраны окружающей среды и т.д.**

В качестве общих требований в области охраны окружающей среды обеспечение экологической безопасности указывается наряду с сохранением благоприятной окружающей среды, восстановлением природной среды, рациональным использованием и воспроизводством природных ресурсов.

Что касается недостатков, выделяемых российскими специалистами, то их можно представить следующим образом:

- **серьезные нарекания вызывают предложенные в Законе термины-понятия-определения, которых в нем более трех десятков. Двойственность и неопределенность ряда терминов может иметь далеко идущие теоретические и, самое главное, практические последствия;**
- **в Законе к чрезвычайным ситуациям природного характера оказались «пристегнутыми» ситуации техногенного характера. Хотя и те, и другие чрезвычайные ситуации могут иметь экологические последствия, но их надо различать;**
- **Закон не подвергался государственной экологической экспертизе. Большинство его нововведений, соответственно, дойдя до практической реализации, должны будут испытываться жизнью, на что не всегда будет достаточно времени.**

Важную роль в правовом обеспечении экологической безопасности играют документы концептуального характера, в частности, Экологическая доктрина РФ от 31 августа 2002 г. и Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 г., утвержденные Президентом РФ 30 апреля 2012 г.

Самым значимым актом в данной категории документов является **Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г. от 19 апреля 2017 г.**

У истоков появления этого документа стояла потребность:

- представить значительность и остроту для России темы экологической безопасности;
- очертить и конкретное место, и положение экологической безопасности в структуре национальной безопасности России, обозначить связь экологической безопасности с иными видами национальной безопасности;
- сформулировать именно угрозы экологической безопасности, отказавшись от общих положений о внутренних и внешних факторах деградации природной среды или показателей неблагоприятной экологической обстановки в РФ;
- развития экологического законодательства как приоритетной тенденции в реализации задач обеспечения экологической безопасности;
- установления соответствия с международными правовыми актами.

Стратегия экологической безопасности состоит из семи разделов и 40 пунктов. Она:

- **определила общее состояние окружающей среды на территории нашей страны;**
- **сформулировала комплекс вызовов и угроз экологической безопасности;**
- **представила цели, основные задачи, приоритетные направления и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности;**
- **предложила механизмы оценки состояния экологической безопасности, выявив 18 индикаторов (показателей) оценки состояния экологической безопасности.**

Еще раз в качестве основного недостатка следует подчеркнуть, что, во-первых, в Стратегии экологической безопасности отсутствует характеристика базовых категорий: экологическая безопасность, вызовы экологической безопасности, угрозы экологической безопасности... Во-вторых, сформулированные внутренние вызовы больше напоминают современную характеристику состояния природной среды России, представленную через факторы ее вырождения. В-третьих, несмотря на наличие специального раздела III «Вызовы и угрозы экологической безопасности», основное внимание законодатель уделит именно вызовам, а внутренние угрозы конкретно определены не были.

Обеспечение экологической безопасности: организационный аспект

Обеспечение экологической безопасности может быть достигнуто лишь на основе плодотворного сотрудничества власти и гражданского общества. Государственная политика в сфере обеспечения экологической безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и осуществляется органами государственной власти Российской Федерации. Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государ-

ственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в соответствии с законодательством Российской.

Исходя из этого, реальными субъектами обеспечения экологической безопасности можно назвать государство, местное самоуправление, неправительственные организации, политические партии и экологические движения, отдельных граждан, знающих, понимающих и воспринимающих проблемы экологии вообще, и экологической безопасности, в частности.

Экологическая безопасность, несомненно, рассматривается органами государственной власти как неотъемлемая часть национальной безопасности. И Конституция РФ, определяя предметы исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения РФ и ее субъектов, в полной мере распространяет это и на все аспекты экологической составляющей государственной политики.

Основные направления, цели и приоритеты обеспечения экологической безопасности определяет Президент Российской Федерации.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в рамках своих конституционных полномочий осуществляют законодательное регулирование в сфере экологической безопасности.

Правительство Российской Федерации организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации в сфере обеспечения экологической безопасности и ежегодно представляет Президенту Российской Федерации доклад о состоянии экологической безопасности и мерах по ее укреплению.

Совет Безопасности Российской Федерации обеспечивает оценку состояния экологической безопасности, формирование государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности и контроль за ее реализацией, прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз экологической безопасности, выработку мер по их нейтрализации, подготовку Президенту Российской Федерации предложений о мерах, необходимых для обеспечения экологической безопасности.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления участвуют в реализации настоящей Стратегии в пределах своих полномочий.

Функции и полномочия по осуществлению мониторинга и оценки состояния экологической безопасности возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

Лекция 10. Экономическая безопасность Российской Федерации

Значимость обеспечения экономической безопасности, несомненно, усилилась в современное время, в связи с глубокими кризисными процессами, проявившимися в мировой экономике, попытками открытого ущемления экономических интересов РФ, введением разного рода санкций против нашей страны. Исходя из основных положений Стратегии национальной безопасности 2015 г., Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г., принятой 13 мая 2017 г. (далее – Стратегия экономической безопасности РФ) можно констатировать, что обеспечение экономической безопасности – это одно из ведущих направлений деятельности государства и общества по защите национальной безопасности в целом.

Развитие понятия «экономическая безопасность» в научном и правовом поле РФ

Несомненно, наблюдалось и наблюдается внимание представителей различных отраслей научных знаний – экономистов, политологов, правоведов к проблематике экономической безопасности. Тем не менее традиционно считалось, что это все-таки сфера интересов более всего экономистов. Ведь одними из первых в России еще в 90-е гг. XX столетия категорию «экономическая безопасность» начали разрабатывать такие известнейшие авторы, как доктора экономических наук академик Л.И. Абалкин и профессор МГУ В.Л. Тамбовцев.

Но обеспечение экономической безопасности невозможно без взаимодействия нескольких механизмов – собственно экономического, правового и организационного. Соответственно, экономическая безопасность не должна считаться сугубо экономической категорией, дефиницией, связанной только с экономической теорией. И сегодня она широко применяется в российском правовом поле специалистами практически всех отраслей юридических наук. В рамках нашего предмета «Основы теории национальной безопасности» нас, несомненно, в первую очередь будет интересовать именно эта сторона.

Проблема экономической безопасности начала серьезно рассматриваться российскими учеными в конце прошлого столетия. Сам термин представлял собой категорию, возникшую на «стыке» нескольких научных сфер. Понятие «экономическая безопасность» стало фигурировать как в политических спорах, так и в нормативных документах. Однако в ее теоретико-методологической области содержались многочисленные неоднозначные трактовки, свидетельствующие о наличии большого поля научной деятельности и о настоятельной необходимости выработки единого подхода.

Ряд отечественных ученых экономическую безопасность относят сугубо к экономической категории. Но и в данном случае общепринятого мнения нет.

Нас интересует смысловое наполнение данной категории представителями юридических наук. К тому же, вопросы обеспечения экономической безопасности России получили нормативное закрепление раньше, чем вопросы обеспечения национальной безопасности в целом, что, безусловно, свидетельствовало об осознании исключительной важности данной проблемы.

Анализ понятия «экономическая безопасность» в понимании правоведов свидетельствует, о том, что:

– **во-первых**, как научная категория правового поля «экономическая безопасность» стала изучаться только в последние двадцать лет;

– **во-вторых**, в понимании сущности этой категории представителями юридических наук (как и в экономической теории) просматривается несколько позиций, но чаще всего внимание обращается именно на способность противодействия разного рода угрозам и вызовам;

– **в-третьих**, заостряется внимание не просто на возможности противостояния этим нежелательным угрозам, а именно на способности институтов власти создавать механизмы реализации и защиты интересов развития нашей экономики;

– **в-четвертых**, наметился принципиально новый концептуальный подход в понимании данного явления. В его основе лежит трактовка правового содержания категории «экономическая безопасность» как системной совокупности взаимосвязанных, но структурно самостоятельных составных частей: экономическая безопасность личности, экономическая безопасность юридических лиц – субъектов экономической деятельности и экономическая безопасность общества в целом.

Все авторы отмечают, насколько сложно по содержанию такое явление, как «экономическая безопасность». И мы полагаем, что именно это объясняет, почему в российском законодательстве до 2017 г. фактически отсутствовало формальное закрепление рассматриваемой дефиниции, хотя подобная попытка предпринималась. Еще в 1995 г. (13 октября) был принят Федеральный закон Российской Федерации «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (ныне утратил силу). **Статья 2, среди понятий, используемых в данном ФЗ, представляла и определение экономической безопасности, как состояния экономики, обеспечивающее достаточный уровень социального, политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неуязвимость и независимость ее экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям.** В дальнейшем, данная попытка была признана неудачной, а термин – неточным, или несовершенным. Определение, как отмечали неоднократно, не отразило всю многогранность и сложность этой категории.

В Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 г. (принята 13 мая 2017 г.) дефиниция была представлена следующим образом «состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации» (п. 7.1). Можно отметить, что данная характеристика исходит из формулировки дефиниции «национальная безопасность» в Стратегиях национальной безопасности РФ.

Рассматривая понятие «экономическая безопасность» необходимо выяснить и ее **структуру**. Исследователи предоставляли много вариантов структурных составляющих, но мы предлагаем остановиться на следующем:

- национальные интересы России в сфере экономики;
- угрозы экономической безопасности;
- организационная структура экономической безопасности;
- система правового (а в более широком смысле – информационного) обеспечения экономической безопасности.

Кроме того, в структуру экономической безопасности необходимо включить ее объекты.

Более подробно остановимся на каждом из структурных элементов.

Существует традиция представлять понятие «экономическая безопасность» через категории «интерес» и «угроза».

Национальные интересы России в сфере экономики

Как это ни парадоксально, в правовом поле не существует четкого определения **совокупности национальных интересов в экономической сфере**.

Правда, наконец, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации в экономической сфере». Это объективно значимые экономические потребности страны, удовлетворение которых обеспечивает реализацию стратегических национальных приоритетов Российской Федерации (7.3). Приведенная характеристика ни на шаг не выходит за рамки дефиниций Стратегии национальной безопасности 2015 г.

Ни в интереснейшей по содержанию Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ 17 ноября 2008 г.), ни в Стратегии экономической безопасности, собственно комплекс национальных экономических интересов не сформулирован.

Если обратиться к Стратегии национальной безопасности 2015 г., то, среди круга национальных интересов и приоритетов, можно вычленить и экономические. Среди национальных интересов на долгосрочную перспективу однозначно выделяют повышение конкурентоспособности национальной экономики (п. 30), а стратегическим национальным приоритетом называется экономический рост (п. 31). **Выразить собственно национальные экономические интересы на основе содержания Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г. можно, относя к ним:**

- сохранение единого экономического пространства;
- вхождение России в число стран – лидеров по объему валового внутреннего продукта;
- переход экономики на новый уровень технологического развития;
- конкурентоспособность;
- успешное противостояние влиянию внутренних и внешних угроз и т.п.

Но помимо формального определения круга национальных экономических интересов, Россия столкнулась вообще с проблемой осознания их как таковых.

Единство экономического пространства, масштабность и разнообразие внутреннего рынка должно стать национальным достоянием России. Его со-

хранение и развитие с учетом производственной специализации регионов выступают основой развития российской экономики.

И в современных условиях введенных против РФ экономических санкций очень важно осознавать, что оценка экономического интереса как национально-го напрямую связана с его направленностью на возможность обеспечения конкурентных преимуществ российской экономики.

Угрозы экономической безопасности РФ

Обращаясь к вопросу угроз экономической безопасности РФ, начать следует с чисто теоретических аспектов.

В Стратегии экономической безопасности «угроза экономической безопасности» – это совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере (п. 7.4).

В самом общем виде угрозы экономической безопасности подразделяются на внешние и внутренние. К внешним относятся, прежде всего, те, которые связаны с факторами геополитическими и внешнеэкономическими, а также глобальными экологическими процессами.

Серьезнейшую опасность представляют внутренние угрозы, возникающие в социальной и научно-технической сферах. Характерно, что здесь ключевое значение имеет социальная сфера, поскольку в ней реально воплощаются интересы личности, семьи, общества, классов, социальных групп, государства в целом.

Ко всему, внешние угрозы воздействуют на усиление опасности некоторых внутренних угроз.

В качестве иллюстрации данных теоретических выкладок покажем, как в Стратегии экономической безопасности законодатель определяет угрозы экономической безопасности страны:

1) стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития экономики, высоких технологий (в том числе информационных) в качестве инструмента глобальной конкуренции;

2) усиление структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе, рост частной и суверенной задолженности, увеличение разрыва между стоимостной оценкой реальных активов и производных ценных бумаг;

3) использование дискриминационных мер в отношении ключевых секторов экономики Российской Федерации, ограничение доступа к иностранным финансовым ресурсам и современным технологиям;

4) повышение конфликтного потенциала в зонах экономических интересов Российской Федерации, а также вблизи ее границ;

5) усиление колебаний конъюнктуры мировых товарных и финансовых рынков;

6) изменение структуры мирового спроса на энергоресурсы и структуры их потребления, развитие энергосберегающих технологий и снижение материалоемкости, развитие «зеленых технологий»;

7) деятельность создаваемых без участия Российской Федерации межгосударственных экономических объединений в сфере регулирования торгово-экономических и финансово-инвестиционных отношений, которая может нанести ущерб национальным интересам Российской Федерации;

8) подверженность финансовой системы Российской Федерации глобальным рискам (в том числе в результате влияния спекулятивного иностранного капитала), а также уязвимость информационной инфраструктуры финансово-банковской системы;

9) исчерпание экспортно-сырьевой модели экономического развития, резкое снижение роли традиционных факторов обеспечения экономического роста, связанное с научно-технологическими изменениями;

10) отсутствие российских несырьевых компаний среди глобальных лидеров мировой экономики;

11) недостаточный объем инвестиций в реальный сектор экономики, обусловленный неблагоприятным инвестиционным климатом, высокими издержками бизнеса, избыточными административными барьерами, неэффективной защитой права собственности;

12) слабая инновационная активность, отставание в области разработки и внедрения новых и перспективных технологий (в том числе технологий цифровой экономики), недостаточный уровень квалификации и ключевых компетенций отечественных специалистов;

13) истощение ресурсной базы топливно-сырьевых отраслей по мере исчерпания действующих месторождений;

14) ограниченность масштабов российского несырьевого экспорта, связанная с его низкой конкурентоспособностью, недостаточно развитой рыночной инфраструктурой и слабой вовлеченностью в мировые «цепочки» создания добавленной стоимости;

15) низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам, недостаточным развитием транспортной и энергетической инфраструктуры;

16) несбалансированность национальной бюджетной системы;

17) недостаточно эффективное государственное управление;

18) высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере;

19) сохранение значительной доли теневой экономики;

20) усиление дифференциации населения по уровню доходов;

21) снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала;

22) усиление международной конкуренции за кадры высшей квалификации;

23) недостаточность трудовых ресурсов;

24) неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития;

25) установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления.

Соответственно, перечислены 25 основных вызовов и угроз, причем, без деления их на внутренние и внешние. Элементарный подсчет позволяет утверждать, что внешних вызовов и угроз определено 11 (п. 1–8, 10, 14, 22). Среди них факторы различного уровня, начиная от перечисления инструментов глобальной конкуренции, использования дискриминационных санкций в базовых секторах экономики РФ, усиления колебаний конъюнктуры мировых товарных и финансовых рынков до развития «зеленых технологий».

Таким образом:

– законодатель конкретно не разделяет угрозы на внутренние и внешние. Отсутствие данного разделения не удивительно. Анализ имеющихся концептуально-стратегических документов свидетельствует, что у нас не сложилась практика выделения внешнеэкономической безопасности в самостоятельную отдельную категорию. Но при этом, в содержательном плане, разделение угроз на внутренние и внешние, тем не менее, легко обнаружить;

– основные угрозы, к сожалению, сохраняют свою актуальность на протяжении двух последних десятилетий, о чем свидетельствует сравнение положений Государственной стратегии экономической безопасности РФ 1996 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития, Стратегий национальной безопасности РФ, современной Стратегии экономической безопасности.

Обеспечение экономической безопасности РФ: правовой аспект

Одним из основных вопросов проблемы экономической безопасности РФ является вопрос о ее обеспечении, как правовом, так и организационном.

В Стратегии экономической безопасности (п. 7.7) «обеспечение экономической безопасности» – это реализация органами государственной власти, органами местного самоуправления и Центрального банка Российской Федерации во взаимодействии с институтами гражданского общества комплекса политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и защиту национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере.

Мы уже упоминали, что вторая половина 90-х гг. XX в. характеризовалась усилением внимания как официальных структур, так и общественности, в том числе, и научной, к проблемам экономической безопасности. Признано, что обеспечение экономической безопасности должно носить комплексный характер и решаться не только экономическими, но и правовыми средствами. Но становление в России новых форм государственного управления экономикой происходило и происходит в условиях недостатка правовой базы, где уже имеющаяся, к тому же, отличается определенной противоречивостью и отставанием от реально происходящих в экономике процессов. Подобная ситуация может иметь крайне отрицательные последствия, ведь разрешение экономических

проблем в настоящее время возможно только путем создания и надлежащего правового механизма, позволяющего принимать целенаправленные и последовательные решения, соответствующие требованиям экономической безопасности страны.

Под нормативно-правовым обеспечением национальной экономической безопасности Российской Федерации следует понимать совокупность нормативно-правовых актов как часть общей системы обеспечения национальной безопасности России, законодательно закрепляющую отношения общества, государства, личности, субъектов хозяйствования в системе обеспечения национальной экономической безопасности России и представляющую собой важный фактор устойчивого развития российской экономики и общества.

Правовую основу обеспечения экономической безопасности в настоящее время составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Но особое место в системе актов по обеспечению экономической безопасности занимают документы, обозначаемые, как «программные». К документам такого рода можно отнести:

- Государственную стратегию экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) от 29 апреля 1996 г.;
- Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. от 17 ноября 2008 г.;
- Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации от 30 января 2010 г. и ряд других.

Несомненно, центральное положение среди перечисленных актов занимает Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г.

Новая Стратегия экономической безопасности пришла на смену Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации, принятой еще в 1996 г. Показать содержание и специфику любого акта, его новшества, достоинства и недостатки наиболее ясно можно, если соотносить его с одноименным документом, действующим в данной сфере ранее.

Несомненно, может возникнуть вопрос, а имеет ли смысл проводить параллель между документами, разделенными двадцатилетним периодом их появления. Мы полагаем, что да!

Во-первых, Государственная стратегия экономической безопасности РФ – это вообще первый случай формирования, на основе целевого концептуального подхода, основ обеспечения экономической безопасности РФ ради успешной модернизации экономических отношений и решения острейших проблем в социальной сфере.

Во-вторых, ряд аналитических подходов Государственной стратегии экономической безопасности РФ, потерявших силу в связи со Стратегией экономиче-

ской безопасности РФ, выглядят более логично, чем пришедшие на их смену положения.

В-третьих, как бы это парадоксально не выглядело (более двух десятилетий прошло), отдельные аспекты проблем экономической безопасности (например, угрозы), не потеряли своего значения до сих пор.

Обращаясь к основаниям появления Стратегии экономической безопасности РФ, в первую очередь, конечно, следует отметить, что предыдущий акт уже не мог соответствовать принципиально изменившейся международной и внутренней ситуации в нашей стране:

– на мировой арене усиливалось нарушение баланса во всех сферах: политической, финансово-экономической, социальной, военной, где финансовый кризис в США 2007–2008 гг. «потянул» за собой массу проблем, среди которых, например, нарастание нездоровой конкуренции за источники сырья и рынки сбыта продукции. Эта ситуация усугублялась падением цен на нефть, последствия которой непредсказуемы для экономик всех стран;

– антироссийские санкции, которые были введены в 2014 г., сделали явным ряд угроз финансовой сфере, инвестиционной активности и поступательному развитию экономики, ослабили позиции Российской Федерации в мировой экономической и политической системе;

– беспрецедентное использование инструментов политического влияния Запада на решение экономических вопросов с целью за счет Российской Федерации урегулировать свои геополитические проблемы;

– развитие глобального экологического кризиса, реально поставившего перед всем миром вопрос о продовольственной безопасности и угрозе уменьшения источников чистой питьевой воды.

Можно продолжить излагать цепочку причин внешнего характера, которые сделали неизбежным принятие Стратегии экономической безопасности РФ, но так, или иначе, все они будут связаны с тем, что предшествующий документ объективно не мог соответствовать внешним вызовам и угрозам экономической безопасности сегодняшнего дня.

Основные внутренние факторы разработки Стратегии экономической безопасности РФ связаны:

– с низкой восприимчивостью большинства отраслей отечественной экономики к инновациям и высокой зависимостью от иностранных технологий;

– возможностью социальной дестабилизации из-за снижения реальных доходов россиян;

– продолжающейся практикой «оттока капиталов» за границу;

– наличием теневой экономики, коррупции, преступности. Эти факторы отталкивают и внешних, и отечественных предпринимателей, опасаящихся непрогнозируемых рисков.

Таким образом, представленные проблемы и привели к утверждению Президентом РФ новой Стратегии экономической безопасности.

Следует отметить, что принципиальная направленность стремлений Запада установить крайне неравноправные, недружеские отношения с Россией, нацеленные на разрушение ее экономики, имеют давнюю историю. Но в 90-е гг.

XX столетия, в момент принятия Государственной стратегии экономической безопасности, они «подогревались» и политической и экономической слабостью нашей страны. Сегодня же укрепление российской государственности и ее международного потенциала пугает США и Европу, заставляя искать пути подрыва нашей экономической безопасности мерами, противоречащими всем нормам международного права.

Что касается внутренних причин, то, к сожалению, часть из них (преступность, коррупция, вывоз капитала, нестабильность доходов населения...) продолжает, в общих чертах, сохраняться.

Стратегия экономической безопасности РФ состоит из пяти разделов и 38 пунктов. По сравнению с предыдущей Государственной стратегией 1996 г. не просто увеличилось число разделов, но и были пересмотрены их названия, а, соответственно, откорректировано и содержание акта.

В первую очередь, отличается подход, связанный с понятийным аппаратом. Следует отметить, что в Государственной стратегии экономической безопасности РФ вообще нет специального раздела, посвященного данному вопросу. Сами базовые понятия в Государственной стратегии экономической безопасности РФ употреблялись, но конкретной формулировки их не предоставлялось.

В Стратегии экономической безопасности 2017 г. не просто используются, а расшифровываются такие понятия, как «экономическая безопасность», «экономический суверенитет Российской Федерации», «национальные интересы Российской Федерации в экономической сфере», «угроза экономической безопасности», «вызовы экономической безопасности», «риск в области экономической безопасности», «обеспечение экономической безопасности».

Очень важно, что появилось объяснение категорий «вызовы» и «риск», которые сейчас стало «модно» употреблять и в публицистической, и в научной литературе, при этом не отделяя их от угроз. К сожалению, данный вариант характерен и для Стратегии экономической безопасности РФ.

Мы неоднократно упоминали, что реализация национальных интересов РФ вызывает активное противодействие со стороны ряда западных государств и Соединенных Штатов Америки, преследующих свои интересы, и открыто демонстрирующих свои деструктивные стремления. В связи с этим возникают новые вызовы и угрозы экономической безопасности РФ.

В Государственной стратегии экономической безопасности 1996 г. были выделены 4 группы угроз: «увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности, что ведет к нарушению социального мира и общественного согласия; деформированность структуры российской экономики; возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов; криминализация общества и хозяйственной деятельности».

Видно, что **в данном документе четко определены, в основном, только внутренние угрозы.** Внешние угрозы никакой классификации не получили. Они упоминались лишь как факторы, подтверждающие деформированность структуры российской экономики.

В Стратегии экономической безопасности, к сожалению, в одном разделе, без пояснений, соединены вызовы и угрозы, а риски приходится опять же «додумывать», так как конкретной констатации их нет.

Мы уже отмечали, что по формальному признаку внутренним вызова и угрозам уделяется больше внимания. Но в данном вопросе Стратегия экономической безопасности все-таки, в основном, нацелена на первостепенность внешней составляющей, например, сам раздел об угрозах начинается именно с общей характеристики международной экономической ситуации и международных экономических отношений, которые все больше подвержены воздействию обстоятельств, являющихся угрозой экономической безопасности.

Парадоксальным, на наш взгляд, является тот факт, что в Государственной стратегии экономической безопасности была четко оформлена мысль, что «Россия не должна допускать критической зависимости экономики от импорта важнейших видов продукции, производство которых на необходимом уровне может быть организовано в стране» (разд. III). В Стратегии экономической безопасности РФ подобный обобщенный вывод вообще отсутствует, и упоминается только относительно «преодоления критической зависимости от импортных поставок научного, экспериментального, испытательного и производственного оборудования, приборов и микроэлектронных компонентов, программных и аппаратных средств вычислительной техники, селекционных и генетических материалов» (п. 18.1).

Обеспечение экономической безопасности: организационный момент

Следует еще раз обратить внимание, что систему обеспечения национальной экономической безопасности образуют взаимодействующие между собой субъекты ее обеспечения, иные государственные органы и организации, ответственные за обеспечение безопасности в пределах своей компетенции. Действующее законодательство в рамках единой государственной политики определяет систему задач и комплекс полномочий государственных органов, обеспечивающих экономическую безопасность.

Система обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации, таким образом, включает две подсистемы: государственную и негосударственную.

Начнем с представления субъектов обеспечения экономической безопасности, связанных с государственной сферой.

Федеративное устройство государства налагает серьезный отпечаток на обеспечение как национальной, так и экономической безопасности. В этой связи **государственная подсистема обеспечения экономической безопасности подразделяется на федеральную и региональную (субъектов Российской Федерации). В настоящее время существует тесная связь между компетенцией России и компетенцией ее субъектов в сфере обеспечения экономической безопасности.** Компетенция каждого субъекта Российской Федерации по обеспечению экономической безопасности производна от компетенции государства в целом. Так, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, органы власти Российской Федерации и ее субъекты осуществляют правовое регулирование и

обеспечивают законность, правопорядок, решают другие вопросы (владения, пользования землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и др.), которые конкретизируются и детализируются в соответствующих правовых актах.

Вместе с тем, мы акцентируем внимание на **федеральном компоненте субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность, в который входят Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; федеральные органы исполнительной власти; органы судебной власти; органы прокуратуры.**

Что касается **негосударственной сферы обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации**, то, как справедливо подчеркивали российские ученые, комплексный характер решаемых задач в процессе обеспечения экономической безопасности предполагает всемерное вовлечение общественных объединений, негосударственных юридических лиц и граждан в процесс обеспечения экономической безопасности. На сегодняшний день государственные органы не могут в полном объеме удовлетворить общественные потребности в области обеспечения экономической безопасности, особенно в условиях усиления активности в области посягательств на нее.

Формирование гражданского общества требует всемерного задействования негосударственных субъектов в решении актуальных проблем общественной жизни, в том числе в сфере обеспечения экономической безопасности. В итоге, параллельно с государственной системой обеспечения экономической безопасности, стали постепенно формироваться негосударственные субъекты экономической безопасности, нацеленные, прежде всего, на безопасность предпринимательства, собственности и личности. Их деятельность связана с реализацией основ конституционного права на свободное использование человеком своих прав и собственности для ведения предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Организационно-правовые формы негосударственных организаций, которые непосредственно участвуют в обеспечении экономической безопасности. Это:

- негосударственные организации и лица, оказывающие юридические услуги физическим и юридическим лицам;
- различного рода союзы и ассоциации предпринимателей, создаваемые в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты имущественных интересов; негосударственные аудиторские организации;
- частные охранные предприятия;
- индивидуальные детективные предприятия и их объединения;
- союзы и ассоциации сыска и охраны и др.

В качестве вывода следует отметить, что в Стратегии экономической безопасности четко определено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, государственные корпорации, компании с преобладающим участием Российской Феде-

рации и иные организации обеспечивают ее реализацию в соответствии со своей компетенцией.

Таким образом, характеристика экономической безопасности позволяет сделать однозначный вывод о сложности данного явления, его многоуровневом характере, а также о наличии органической связи с другими явлениями и процессами. В этой связи и ее обеспечение должно носить комплексный, всеобъемлющий характер с тем, чтобы добиться должного качественного состояния экономической безопасности.

Лекция 11. Транспортная безопасность Российской Федерации

В Российской Федерации, как и в других развитых странах, транспорт является одной из крупнейших базовых отраслей хозяйства, важнейшей составной частью производственной и социальной инфраструктуры.

Развитие понятия «транспортная безопасность» в научном и правовом поле России

Собственно термин «транспортная безопасность» впервые появился в тексте нормативно-правового акта 11 июня 2004 г. (Постановление Правительства РФ «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации»). В Постановлении в перечне разрабатываемых Министерством транспорта проектов нормативных правовых актов упоминалось и такое направление, как транспортная безопасность (п. 3 «з»).

Понятийный аппарат, применяемый до появления упомянутого документа, включал иной термин – «безопасность на транспорте». Как считает ряд исследователей, сама идея выделения института транспортной безопасности была продиктована необходимостью борьбы с терроризмом на транспорте, а термин видового понятия «авиационная безопасность» был распространен на весь транспорт.

Введение термина «транспортная безопасность» связана с тем, что законодатель больше руководствовался политической волей, чем соображениями юридической чистоты и непротиворечивости этой законодательной новеллы.

В науке одно и то же понятие может иметь существенно различающиеся дефиниции, по-разному отражающие его содержание. Но, когда одно из таких доктринальных определений получает законодательное (легальное) закрепление, правоприменительная практика обязана следовать только ему. Это означает, что законодательная дефиниция по возможности должна быть безукоризненной, не оставлять места для интерпретационных рисков, чего явно не получилось в случае с понятием «транспортная безопасность».

Общепризнано, что появлению дефиниций в законодательных актах должно предшествовать их теоретическое конструирование, а уже имеющиеся определения в случае необходимости должны подвергаться критическому научному анализу для выявления и устранения пробелов, противоречий и неточностей.

В нашем случае законодатель, руководствуясь, разумеется, добрыми намерениями, выбрал короткий и прямой путь введения в законодательный оборот неопределенного понятия, допускающего вариативность толкования, в обход его предварительной научной разработки как пути, безусловно, более длинного и тернистого.

И, как результат, в ФЗ «О транспортной безопасности» 2007 г. она определялась, как «состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства» (ст. 1 п. 10). Под актом незаконного вмешательства, в данном случае, понималось противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей,

материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий (ст. 1 п. 1).

Появление подобного определения привело к активным спорам как среди юристов-теоретиков, так и практиков.

Определение, появившееся в ФЗ «О транспортной безопасности», во-первых, четко продемонстрировало тот уровень теоретического знания в сфере транспортной безопасности вообще, и, базовых дефиниций, в частности, который сформировался к моменту принятия указанного закона. К моменту принятия ФЗ «О транспортной безопасности» на доктринальном уровне были закреплены такие важные понятия, связанные с безопасностью в сфере транспорта и транспортной деятельности, как: «авиационная безопасность», «безопасность дорожного движения», «безопасность судоходства» и т.п. Активно используемая до 2007 г. категория «безопасность на транспорте» по смысловому наполнению охватывала три понятия: безопасность движения; безопасность эксплуатации; безопасность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Во-вторых, не вышло за рамки действующей на тот момент в РФ нормативно-правовой базы. Законодатель фактически не прислушался к доводам ученых, предлагающих развернутые формулировки термина «транспортная безопасность» и остался в рамках уже явно не соответствующего реалиям 2007 г. закона «О безопасности» 1992 г. Напоминаем, что в ст. 1 указанного закона была представлена формулировка безопасности как состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (сравните с определением транспортной безопасности). Ко всему, законодатель просто фактически заменил в определении существующего понятия «авиационная безопасность» базовый термин на безопасность транспортную.

В-третьих, основывалось на одномерной политической составляющей, связанной с острейшей потребностью решить проблему террористической угрозы, опасность которого для объектов транспортного комплекса резко возросла.

В современной правовой литературе четко можно выделить два подхода к объяснению термина «транспортная безопасность»: узкий и широкий.

Узкий подход связан с формулировкой, которой придерживаются те авторы, которые берут за основу определение термина, зафиксированного в ФЗ «О транспортной безопасности». По этому поводу можно отметить, что, во-первых, в подобной интерпретации транспортной безопасности охватывается только один, социальный компонент этой области общественных отношений.

Во-вторых, данная смысловая нагрузка «транспортной безопасности» скрывает всего лишь одну из частных сфер возможного приложения сил и средств антитеррористического комплекса.

Понимание «транспортной безопасности» в широком смысле слова связано с теми авторами, которые под транспортной безопасностью понимают состояние транспортной системы Российской Федерации, позволяющее обеспечить национальную безопасность и национальные интересы в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и

окружающей среде, общенациональный экономический ущерб при транспортной деятельности.

Один из основных доводов связан с тем, что дефиниция принятого ФЗ «О транспортной безопасности» отражает лишь одну угрозу состоянию защищенности – акты незаконного вмешательства, среди которых ведущую роль играет террористическая компонента. Но здесь следует подчеркнуть, что немаловажной составляющей является защита транспортной сферы от иных, в том числе – криминальных, форм незаконного вмешательства в действия транспорта, а также от различного рода чрезвычайных ситуаций (происшествий).

Следует учитывать, что помимо актов незаконного вмешательства существуют и иные виды угроз транспортной безопасности, самой распространенной из которых является техногенная. Технические неисправности транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры становятся основными причинами транспортных происшествий (аварий, крушений, катастроф). Другая немаловажная причина – стихийные бедствия и природные катаклизмы.

Национальные интересы РФ в транспортной сфере

На формирование национальных интересов Российской Федерации в транспортной сфере большое влияние оказывают как положение России в мировом сообществе, так и внутривнутриполитическая обстановка в стране.

В современный период центр тяжести в области транспорта должен смещаться от стратегии экономического роста к интенсивному, инновационному и социально ориентированному типу развития. И на данном этапе целью государства является создание условий для превращения транспорта в системообразующий элемент экономики, генератор инвестиционного и инновационного спроса на продукцию, самостоятельную точку роста экономики.

Развитие национальных интересов нашей страны в транспортной сфере – это двусторонний процесс. Он напрямую связан как с основными тенденциями в развитии международных отношений на современном этапе, так и с внутренней ситуацией, в том числе, задачами экономического и социального развития, непосредственно нацеленными на реализацию социально-политических и геополитических интересов и приоритетов государства, на их надежное обеспечение.

Особая роль транспортного комплекса и транспортной безопасности в обеспечении национальных интересов Российской Федерации в значительной мере обусловлена некоторыми характеристиками присущими территории Российского государства в том числе:

- ее огромными размерами;
- наличием богатейших природных ресурсов мирового значения, расположенных на ее территории, часто в отдаленной от экономических центров страны, в труднодоступной, с экстремальными климатическими условиями, слабо освоенной местности;
- неравномерным развитием ее регионов, существенно отличающихся по уровню не только от московского, но и друг от друга;
- уникальным геостратегическим положением территории государства на Евразийском континенте.

Учет этих характеристик позволяет в полном объеме понять роль транспортного комплекса и транспортной безопасности в обеспечении национальных интересов России. Степень эффективности выполнения транспортным комплексом Российской Федерации своей особой роли в деле обеспечения национальных интересов страны находится в прямой зависимости от достигнутого на транспортных магистралях уровня безопасности.

В наиболее общем виде национальные интересы Российской Федерации в транспортной сфере состоят:

– в удовлетворении потребностей личности, общества и государства в современном спектре транспортных услуг;

– в достижении путем технического перевооружения и модернизации транспортного комплекса высокой экономической эффективности и безопасности транспортного процесса, в обеспечении доступности транспортных услуг на уровне, гарантирующем социальную стабильность, развитие межрегиональных связей и национального рынка труда, а также бесперебойный характер предоставления транспортных услуг;

– в приведении транспортной безопасности России к уровню международных стандартов, что является необходимым условием: реализации транзитного потенциала транспортного комплекса; развития экспортно-импортных услуг; предупреждения и пресечения преступлений на транспорте, включая терроризм; обеспечение военной безопасности и укреплении России как великой державы;

– в обеспечении роста производительности труда, улучшении использования трудовых ресурсов в транспортном комплексе, которые должны стать важнейшими факторами снижения транспортных издержек и повышения конкурентоспособности транспортного комплекса России на мировом рынке.

Угрозы транспортной безопасности РФ

Термин «угроза», в том числе, «угроза транспортной безопасности», активно использовался и используется в официальных правовых источниках, в научных работах российских авторов. Но реальность такова, что содержание этого понятия, и, соответственно, проблемы, связанные с обеспечением транспортной безопасности России, раскрыты не полностью. В первую очередь, это относится к самой «угрозе транспортной безопасности». Сразу следует отметить, что в ст. 1 «Основные понятия» ФЗ «О транспортной безопасности» среди более двадцати представленных дефиниций такой, как «угроза транспортной безопасности», нет.

Приводимые же определения данного понятия в научной литературе созвучны понятию «угроза», зафиксированному в Стратегиях национальной безопасности РФ 2009 и 2015 гг.

Провести полноценный анализ угроз предлагается при опоре на положения научных работ, связанных с рассматриваемой тематикой.

Обеспечение транспортной безопасности во многом зависит от объективной оценки угрожающих ей факторов. Это вызывает потребность грамотной классификация угроз безопасности по определенным критериям на отдельные виды.

Первый критерий. Основания для классификации предлагаются крайне разнообразные, но большинство авторов соглашается с тем, что значимым в этом отношении критерием является **местонахождение источников угрозы. Исходя из этого, четко просматривается две категории источников угроз – внешние и внутренние.**

К внешним источникам угроз относят:

- деятельность иностранных политических, экономических, военных, разведывательных и транспортных структур, направленная против интересов Российской Федерации в транспортной сфере;
- обострение международной конкуренции за обладание новыми транспортными рынками, новыми транспортными технологиями и природными ресурсами;
- стремление ряда стран к доминированию на мировом транспортном пространстве и вытеснению России с традиционных транспортных рынков;
- увеличение технологического отрыва ведущих держав мира от России и наращивание их возможностей по противодействию созданию конкурентоспособных российских транспортных технологий;
- деятельность международных террористических организаций.

К внутренним источникам угроз относят:

- критическое материально-техническое состояние некоторых отраслей транспортного комплекса;
- неблагоприятную криминогенную обстановку, сопровождающуюся тенденциями сращивания государственных и криминальных структур в транспортной сфере;
- недостаточную координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и реализации единой государственной политики в транспортном комплексе и обеспечения его безопасности.

Соответственно, мы видим, что **в зависимости от места зарождения угрозы можно разделить на внешние и внутренние.**

Внутренние угрозы транспортной безопасности формируются в пределах транспортной отрасли – преимущественно технического, экологического, террористического, информационного характера, а также, и в особенности, в связи с человеческим фактором.

Под внешними угрозами транспортной безопасности подразумевается экономическая и национальная безопасность России в мировом экономическом и геополитическом пространствах.

По состоянию на начало XXI в. для Российской Федерации приоритетное значение имеют внутренние угрозы транспортной безопасности.

Второй критерий. Характер источников возникновения угроз. В данном случае выделяют три основных вида источников – техногенные, социальные, природные.

К техногенным источникам угроз относят:

– некачественное состояние материально-технической части транспортной сферы, в том числе, высокая степень износа и моральная устарелость технических средств транспорта;

– недостаточный уровень квалификации обслуживающего персонала.

К природным источникам угроз относят наводнения, оползни, землетрясения, снежные и песчаные заносы на дорогах, цунами, тайфуны и т.п.

К социальным источникам угроз относят:

– низкую эффективность государственного надзора и контроля;

– нарушение правил эксплуатации технических средств, несовершенство этих правил;

– неправомерное вмешательство в функционирование транспорта (блокировка транспортных путей, хищения и хулиганство на транспорте, террористические акты и т.п.).

Следовательно, можно выделить техногенные (технико-технологические у отдельных авторов) угрозы транспортной безопасности, природные угрозы транспортной безопасности, социальные (социогенные у отдельных авторов) угрозы транспортной безопасности.

Мы не случайно расположили их именно в этой последовательности.

В зависимости от вида транспорта варьируется и соотношение различных видов угроз в их общем объеме. Сегодня более всего «на слуху» последствия террористических актов, являющихся социальным видом угроз транспортной безопасности. Но общепризнано, что **самая распространенная угроза транспортной безопасности – техногенная.** Именно по причине технических неисправностей и неполадок происходит многим более половины различных инцидентов и катастроф. Далее, по количеству происшествий на транспорте следует природная стихия. Террористический фактор социальной угрозы транспортной безопасности в общем объеме угроз занимает третье место. Человеческие жертвы из-за террористических проявлений на порядки меньше, чем, например, при автотранспортной деятельности. Это ни в коей мере не означает, что возможно обеспечивать транспортную безопасность в зависимости от места угрозы. Защита от всех видов угроз должна обеспечиваться только в совокупности, комплексе!!!

Важно подчеркнуть, что для каждого вида транспорта характерны свои угрозы.

Третий критерий связан с объемом охватываемых объектов. Соответственно, в комплексе угроз транспортной безопасности можно выделить угрозы общие и специфические. Общие – для всех видов транспорта, видов транспортной деятельности. Специфические – регионального, локального, объектного уровней, для каждого отдельно взятого вида транспорта.

К угрозам общего типа относятся:

– физический износ и моральная устарелость транспортных средств, путей сообщения, устройств, систем и оборудования управления движением, специальных средств;

- недостаточная квалификация экипажа; персонала транспортных объектов; лиц, управляющих движением; кадров, занятых на различных уровнях управления транспортной деятельностью;
- недостаточность бюджетных и иных средств разных уровней, выделяемых на обеспечение транспортной безопасности;
- недостаточное нормативное и организационное обеспечение мобилизационной готовности на транспорте;
- несовершенство законодательства в области транспортной деятельности;
- террористические проявления и иные криминальные намерения, угрожающие безопасной деятельности транспортного комплекса;
- неоптимальность управленческой деятельности публичной власти;
- неразвитость средств мониторинга и предупреждения о природных катаклизмах;
- низкая эффективность предупреждения неправомерных актов вмешательства, угрожающих безопасной деятельности транспортного комплекса.

Из названных видов угроз выстраиваются приоритеты государственно-управленческих усилий по повышению уровня транспортной безопасности.

Специфические угрозы. Каждый вид транспорта имеет свой набор специфических для него угроз. Соответственно, помимо общевидовой классификации, есть также классификация угроз по видам транспорта. Например, автомобильный транспорт, железнодорожный транспорт, воздушный транспорт, водный (морской и речной) транспорт, городской электрический транспорт (включая метрополитен), магистральный трубопроводный транспорт, промышленный транспорт, транспорт специального назначения (связан с транспортным обеспечением Вооруженных Сил РФ).

Обеспечение транспортной безопасности РФ

Предотвращение всех типов угроз для полноценной деятельности транспортного комплекса или минимизация их последствий является одной из основных задач государственной политики в области транспортной безопасности. Для того чтобы это положение эффективно реализовывалось на практике, необходимо постоянно совершенствовать всю систему обеспечения транспортной безопасности, с учетом меняющихся внешнеполитических, социально-экономических условий, приоритетов развития транспортной системы России.

Таким образом, мы переходим к вопросу **обеспечения транспортной безопасности**, которую ФЗ «О транспортной безопасности» представляет, как **реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства** (ст. 1 п. 4).

К сожалению, данное определение по содержанию «беднее», чем дефиниция «обеспечение национальной безопасности» в Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г. А последние изменения в ФЗ «О транспортной безопасности» принимались уже после появления Стратегии, летом 2016 г.

Целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов

личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства (ст. 2 п. 1 ФЗ «О транспортной безопасности»).

Основные задачи обеспечения транспортной безопасности:

- нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности;
- определение угроз совершения актов незаконного вмешательства;
- оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств – отнесение их к определенным категориям с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий);
- разработка и реализация требований по обеспечению транспортной безопасности;
- разработка и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности;
- подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности;
- информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности;
- сертификация технических средств обеспечения транспортной безопасности (ст. 2 ФЗ «О транспортной безопасности»).

Обеспечение транспортной безопасности РФ: правовой аспект

Перейдем непосредственно к рассмотрению конкретных аспектов системы обеспечения транспортной безопасности, среди которых, в первую очередь, остановимся на ее нормативно-правовой основе.

Правовую базу транспортной безопасности образуют разнообразные нормативные правовые акты, которые должны обеспечить защиту от любых форм незаконного вмешательства в сферу функционирования транспорта. Их множественность, во многом, объясняется существованием большого количества видов транспорта и многоаспектностью вопроса обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом, **нормативная правовая база является центральным элементом системы обеспечения транспортной безопасности.** От того, насколько четко будут закреплены и регламентированы в нормативных правовых актах задачи, функции, полномочия субъектов и процедуры обеспечения безопасности транспортного процесса, будет во многом зависеть конечный результат работы.

Правовую основу обеспечения транспортной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, принятые в пределах их компетенции в области транспортной безопасности.

Оценивая значимость Конституции РФ в данной сфере, российские правоведы писали, что она дает полные основания и обязывает к государственнo-управленческой деятельности по обеспечению транспортной безопасности в Российской Федерации.

Статья 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации экономическое развитие, федеральный транспорт и пути сообщения, оборону и безопасность. Федеральные транспорт, пути сообщения составляют основу транспортной системы страны и включают железнодорожный, воздушный, морской, речной, трубопроводный транспорт и федеральные автомобильные дороги. Транспорт и транспортная инфраструктура являются одним из ключевых факторов обеспечения социальной функции государства, связанным со свободой перемещения людей, товаров и грузов, территориальной мобильностью трудовых ресурсов, выполнением задач по обеспечению безопасности, поддержанию обороноспособности, ликвидации последствий стихийных и техногенных катастроф.

Статья 2 Конституции Российской Федерации определяет, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства, а сам человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Из смысла ст. 72 Конституции Российской Федерации следует положение, согласно которому обеспечение безопасности общества и граждан находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно, устанавливается совместное ведение в обеспечении правопорядка, общественной безопасности, экологической безопасности, борьбе с катастрофами и ликвидацией их последствий, в том числе в области транспортной деятельности. Следовательно, для наилучшей защиты прав и свобод личности и общества, государству стоит стремиться к созданию системы законодательства, устанавливающей механизм обеспечения безопасности в каждой сфере общественных отношений (что и явилось одной из целей принятия Федерального закона «О транспортной безопасности»).

Основным правовым документом в сфере обеспечения транспортной безопасности считается Федеральный закон «О транспортной безопасности».

Необходимость принятия данного закона можно представить, опираясь на положения Пояснительной записки к его проекту, ряда работ научно-практического характера.

Во-первых, комплекс причин политического характера, среди которых основным является фактор террористической угрозы, опасность которого для объектов транспортного комплекса резко возросла, о чем подробно уже говорилось выше.

Во-вторых, причины социально-экономической направленности:

– высокий уровень изношенности парка транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, что значительно повышает риск техногенных катастроф, приводящих к человеческим жертвам и огромному экономическому ущербу;

– обострение конкуренции на мировом рынке перевозок пассажиров и грузов. Обеспечение безопасности этих перевозок как по территории страны,

так и за ее пределами – одно из ключевых условий конкурентоспособности российских транспортных компаний и национальной экономики в целом. Реализация международных требований в области обеспечения транспортной безопасности являлась (и является) обязательным условием безопасного и конкурентоспособного присутствия российских перевозчиков на мировом рынке перевозок пассажиров и грузов.

В-третьих, причины организационно-правового характера, связанные с тем, что к 2007 г. в недостаточной мере были решены вопросы:

- реализации системы государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности;

- упорядочения отношений между государственными органами и субъектами транспортной инфраструктуры в области транспортной безопасности (которые в результате экономических реформ все более становятся негосударственными предприятиями);

- ресурсного обеспечения транспортной безопасности, в том числе финансирования, подготовки квалифицированных кадров, внедрения научно-технических разработок, особенно в условиях государственно-частного партнерства;

- информационного обеспечения в области транспортной безопасности, включая порядок получения от субъектов транспортной инфраструктуры и предоставления уполномоченным федеральным органам исполнительной власти персональных сведений о пассажирах;

- гармонизации российского законодательства и правовой практики с международными нормами и стандартами, которые Российская Федерация должна соблюдать в силу взятых на себя обязательств.

Но данный ФЗ вызвал шквал критики, и **в феврале 2014 г. был принят новый Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»**, в котором были представлены поправки для внесения их в законодательные акты Российской Федерации.

В частности, постоянные критические замечания со стороны представителей правоприменительных структур заставили законодателя в этом законе обратиться к вопросу разработки точных понятий. Например, появились такие категории, как «зона транспортной безопасности», «соблюдение транспортной безопасности», «аттестация сил обеспечения транспортной безопасности», «аттестующие организации», «подразделения транспортной безопасности», «силы обеспечения транспортной безопасности» и другие (ст. 9). К сожалению, при этом, достаточно спорные понятия «транспортная безопасность» и «акт незаконного вмешательства» откорректированы не были.

Законодатель установил наказания за нарушение транспортной безопасности, вносил изменения и дополнения в ряд федеральных законов, в том числе в Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Кодекс торгового мореплавания РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, и в сам Федеральный закон 2007 г. «О транспортной безопасности».

Предполагалось, что подобный акт ликвидирует имеющиеся недостатки и пробелы в обеспечении транспортной безопасности. Но этого не произошло. Акцент в обеспечении транспортной безопасности еще более усилился в сторону борьбы с террористическими угрозами.

Необходимо отметить, что последнее десятилетие демонстрирует достаточно активный процесс разработки нормативной правовой базы, связанной с различными аспектами регулирования транспортной безопасности.

Особо хотелось бы выделить ряд актов, связанных с формированием стратегических положений как в транспортной сфере вообще, так и в области обеспечения ее безопасности, в частности.

В целях создания комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте, предотвращения чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте, а также обеспечения защиты населения и в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности», Президент РФ подписал **Указ «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» от 31 марта 2010 г.**

Во исполнение данного Указа Президента Российской Федерации было подписано распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г., которое утверждало **Комплексную Программу обеспечения безопасности населения на транспорте.**

Создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте должно было, по мысли законодателя, осуществляться путем реализации взаимосвязанных мероприятий в сфере транспортного комплекса. Подчеркивалась важность соответствия данных мероприятий угрозам совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности. Еще один путь конструирования системы – это решение задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспорте в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Подводя итог освещению проблемы правового обеспечения транспортной безопасности, следует отметить, что на всех уровнях законодательной и исполнительной власти принято значительное число актов. Тем не менее, в российском законодательстве до сих пор не создано целостной системы. Многие действующие нормы устарели, или дублируют друг друга, или даже вступают в противоречие, по-прежнему не устранен ряд пробелов правового регулирования.

Организационные основы обеспечения транспортной безопасности РФ

Основными элементами организационной основы государственной системы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации являются: Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, межведомственные и государственные комиссии, создаваемые Президентом Российской Федерации и Правительством Рос-

сийской Федерации, органы исполнительной власти субъектов российской Федерации, органы местного самоуправления.

В системе обеспечения транспортной безопасности, как показывает мировой опыт, самостоятельное место занимают также такие общественные институты, как транспортные ассоциации, неправительственные фонды и т.п. Их роль в укреплении транспортной безопасности определяется рядом обстоятельств:

– во-первых, тем, что состояние транспортной безопасности затрагивает коренные интересы и личности и общества и государства, интересы всех физических и юридических лиц причастных к деятельности транспортного комплекса. Поэтому вопросы укрепления транспортной безопасности не могут интересовать только органы государственной власти;

– во-вторых, как показывает практика, государство не может и не должно решать эту проблем в одиночку, поскольку для этого требуются значительные материальные, финансовые и кадровые ресурсы. Общественность обязана активно участвовать в финансировании задачи обеспечения транспортной безопасности, в первую очередь – путем мобилизации специализированными фондами внебюджетных средств.

Рассматривая непосредственно текст ФЗ «О транспортной безопасности» попытаемся простроить систему субъектов ее обеспечения, опираясь на ряд статей закона.

Статья 4 «Обеспечение транспортной безопасности» гласит, что «обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами» (п. 1).

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают транспортную безопасность в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления участвуют в обеспечении транспортной безопасности в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 2).

В ст. 5 п. 2 добавляются **специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности.**

Соответственно, можно выделить, **во-первых**, субъекты транспортной инфраструктуры (субъекты транспортной инфраструктуры – юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании).

Во-вторых, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, среди которых важную роль играет Министерство транспорта РФ. Минтранс России был определен в качестве федерального органа исполнительной власти, ответственного за создание комплексной системы обеспечения безопасности

населения на транспорте, предотвращение чрезвычайных ситуаций и террористических актов на транспорте. Полномочия Правительства РФ по установлению требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, были переданы Минтрансу РФ как федеральному органу исполнительной власти, реализующему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта. На Минтранс, в основном, возложена ответственность за проведение оценки характера и степени угрозы в отношении транспорта. **В-третьих**, специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности, которые проводят оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры (специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности – юридические лица, аккредитованные компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств).

И в заключении хотелось бы отметить, что Президент Российской Федерации неоднократно обращал внимание на необходимость повышения эффективности в сфере обеспечения транспортной безопасности. Но результативности можно добиться только при условии, если проводить организационную, законодательную, информационную и т.п. работу не «всплесками», возникающими на фоне очередной транспортной трагедии, а систематически, постоянно анализируя реальное положение дел, оценивая пути совершенствования деятельности всех субъектов транспортной безопасности.

Лекция 12. Энергетическая безопасность Российской Федерации

Любой период развития человеческого сообщества демонстрирует нам не иссякающий интерес к обеспеченности государства стратегическими ресурсами, которые считались и считаются источником стабильности и гарантией поступательного развития нации. Но в современный период общим убеждением является то, что безопасность нашей цивилизации зависит от уровня энергетических ресурсов, а их запасы не являются неисчерпаемыми.

Сегодня энергетика является фундаментом российской экономики, что уже само по себе во многом объясняет особую значимость фактора энергетической безопасности. Его важность связана как с внешними, так и с внутренними причинами.

Развитие понятия «энергетическая безопасность» в правовом и научном поле РФ

Большинство исследователей отмечали, что интерес к категории «энергетическая безопасность», а, соответственно, и ее смысловое оформление было связано с нефтяным кризисом 1973 г. **Введение нефтяного эмбарго в указанном году и привело к возникновению самой концепции «энергетической безопасности».**

В нашей стране вопросы, связанные с энергетической безопасностью стали предметом несомненного научного интереса с начала 1990-х гг.

К сожалению, мы стандартно констатируем, что единства в научном мире России в толковании энергетической безопасности нет. Одна из причин подобного положения – разночтения в определении энергетической безопасности в актах различного уровня.

Понятие «энергетическая безопасность» было сформулировано Международным энергетическим агентством после нефтяного кризиса начала 70-х гг. XX столетия как «уверенность в том, что энергия будет иметься в распоряжении в том количестве и того качества, которые требуются при данных экономических условиях».

Мировой Энергетический Совет в 1992 г. определил энергетическую безопасность страны как «состояние защищенности отдельных граждан, общества, экономики и государства от угроз надежному топливо- и энергообеспечению».

Попытки представить сущность энергетической безопасности предпринимались законодателем в Энергетической стратегии России на период до 2020 г. (принята 28 августа 2003 г.) и Энергетической стратегии России на период до 2030 г. (принята 13 ноября 2009 г.).

Выглядели эти определения, соответственно, следующим образом:

– **энергетическая безопасность** – это состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства, экономики от угроз надежному топливо- и энергообеспечению. Эти угрозы определяются как внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, так и собственно состоянием и функционированием энергетического сектора страны (Энергетическая стратегия 2003 г.);

– **энергетическая безопасность** – это состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению. Эти угрозы определяются внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, а также состоянием и функционированием энергетического сектора страны (Энергетическая стратегия 2009 г.).

Таким образом, во-первых, определение повторяет формулировку, данную Мировым Энергетическим Советом в 1992 г. Во-вторых, приведенное содержание понятий свидетельствует, что они практически идентичны. Но различны цели энергетической безопасности, где вектор внимания направлен в сторону сугубо внутрироссийских проблем. В целях государственной энергетической политики в области энергетической безопасности уже отсутствуют положения об обеспечении экономически обоснованного внешнего спроса на энергоносители.

В-третьих, обе Энергетические стратегии понимание категории «энергетическая безопасность» неразрывно связывают с теми актуальными вопросами, без которых невозможно осуществление собственно энергетической безопасности РФ. Но подходы к их изложению отличаются друг от друга.

В-четвертых, в Энергетической стратегии 2009 г. понятие «энергетическая безопасность» оказалось расширено за счет ряда определенных характеристик, среди которых названы:

– ресурсная достаточность – физические возможности бездефицитного обеспечения энергоресурсами национальной экономики и населения;

– экономическая доступность – рентабельность такого обеспечения при соответствующей конъюнктуре цен;

– экологическая и технологическая допустимость – возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов в рамках существующих на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов.

В 2011 г. (21 июля) был принят федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», в котором под безопасностью объектов топливно-энергетического комплекса понималось **состояние защищенности объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства** (ст. 2 п. 3). **Акт незаконного вмешательства по данному закону – это противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт или покушение на его совершение, угрожающее безопасному функционированию объекта топливно-энергетического комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, повреждение или уничтожение имущества либо создавшее угрозу наступления таких последствий** (ст. 2 п. 1).

Прочтение данных дефиниций позволяет уверенно заявлять, что они являются абсолютной калькой предложенных в ФЗ «О транспортной безопасности» понятий «транспортная безопасность» и «акт незаконного вмешательства».

Соответственно, можно сделать вывод, что, во-первых, принятие ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», и, следовательно, одного из основных его понятий носило больше политический характер, нацеленный на борьбу с террористической угрозой.

Во-вторых, понятие «безопасность объектов топливно-энергетического комплекса», приведенное в вышеупомянутом ФЗ, несомненно, уже, чем определение «энергетическая безопасность», представленное в Энергетической стратегии РФ 2009 г.

Таким образом, в правовом поле понятие «энергетическая безопасность» не имеет, практически, общих знаменателей, характеризуется значительными различиями в толковании, отличается крайней неоднородностью. Это, в свою очередь, не могло не отразиться на доктринальном анализе данной категории.

И сегодня, несмотря на большое количество публикаций по рассматриваемой теме, не существует единого определения такого важного понятия – энергетическая безопасность.

В российской научной литературе сложилось несколько стандартных подходов в объяснении понятия «энергетическая безопасность», сторонники которых или «отгалкивались» или полностью воспроизводили уже имеющиеся в мировой практике, или российской нормативной базе, определения энергетической безопасности.

В качестве вывода, мы хотели бы обратить внимание на подход О.С. Масловой, которая на основе анализа нормативных правовых актов и юридической литературы, посвященной исследованиям различных аспектов изучаемой дефиниции, утверждает, что энергетическую безопасность следует рассматривать на нескольких уровнях: политическом, экономическом и техногенном.

Так, на политическом уровне энергетическая безопасность предполагает ее осуществление от имени государства. К политическому инструментарию практически всех современных государств относятся энергетические ресурсы. Энергетическая безопасность на экономическом уровне достаточно часто переплетается с политическими составляющими и предполагает поддержание жизнеобеспечения, жизнедеятельности общества и государства на оптимальном уровне через механизм оптимизации топливно-энергетического баланса и рационального потребления ресурсов. На техногенном уровне энергетическая безопасность подразумевает, что риски для человека, его имущества и окружающей среды, связанные с эксплуатацией энергетических установок, носят техногенный характер. Любой, как правило, сложный в техническом отношении объект электроэнергетики предполагает повышенные требования к электробезопасности, пожарной, электромагнитной, механической, экологической, промышленной радиационной, ядерной, химической безопасности, взрывобезопасности и т.д. Ввиду этого техногенная безопасность представляет собой совокупность систематических мероприятий, направленных на предотвращение техногенных катастроф за все время существования объекта электроэнергетики или всего жизненного цикла человека.

Мы видим, что при рассмотрении любого уровня понятия «энергетическая безопасность», так или иначе, возникает связь с проблемами интересов, приоритетов и угроз РФ в рассматриваемой области.

Национальные приоритеты и интересы РФ в сфере энергетической безопасности

На наш взгляд, содержание приоритетов и интересов России в сфере энергетической безопасности, можно представить, отталкиваясь от текста Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г. следующим образом:

- повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом;
- надежность и бесперебойность поставок энергоресурсов потребителям;
- внедрение перспективных энергосберегающих и энергоэффективных технологий;
- повышение степени переработки энергоресурсов;
- обеспечение технологического суверенитета страны на мировом энергетическом рынке;
- недопущение дискриминации российских поставщиков энергоносителей на зарубежных рынках и российских добывающих компаний при освоении месторождений углеводородов за пределами Российской Федерации;
- разработка перспективных энергосберегающих технологий и международный обмен ими (п. 61).

Угрозы энергетической безопасности РФ

Ко всему, полноценно разобраться в сущности категории «энергетическая безопасность» мы предлагаем и путем анализа направленных против нее угроз. Встречаются различные вариации определения термина угрозы энергетической безопасности.

И российские ученые справедливо замечали, что выявление источников угроз энергетической безопасности требует, в первую очередь, их классификации. Анализ российской научной литературы позволил нам сгруппировать данные следующим образом (табл. 10).

Угрозы энергетической безопасности РФ

| Виды угроз энергетической безопасности РФ | Внутренние экономические угрозы | Социально-политические угрозы | Техногенные угрозы | Природные угрозы | Внешнеэкономические и внешнеполитические угрозы |
|--|---|---|---|--|--|
| Определения видов угроз энергетической безопасности РФ | Угрозы, обусловленные организационным и финансово-экономическим состоянием топливно-энергетического комплекса страны, состоянием хозяйственных отношений, включая сферу государственного и корпоративного управления, и экономической политикой государства | Угрозы, обусловленные состоянием политических институтов и общественных отношений, противоречиями интересов политических сил, социальных слоев и различных групп населения и вытекающими из этих противоречий конфликтами, включая угрозу совершения террористических актов (диверсий) на объектах энергетики | Угрозы, обусловленные состоянием производственного аппарата энергетического сектора экономики и хозяйственной деятельностью в этом секторе (в том числе ошибочными действиями управленческого персонала и неэффективностью технологического управления) | Угрозы, обусловленные причинами природного характера, неблагоприятными для нормального функционирования систем энергетики и полного удовлетворения спроса на ресурсы | Угрозы, обусловленные возможными односторонними, дискриминационными или враждебными действиями иностранных государств, их сообществ, национальных и транснациональных компаний в отношении российской энергетики и энергетических интересов России |
| Содержание видов угроз энергетической безопасности РФ | – дефицит инвестиций, способный привести к некомпенсируемому выбытию производственных мощностей объектов энергетического производства в условиях высокой изношенности оборудования и его низкого технического уровня; | – национально-этнические конфликты, проявления сепаратизма в отдельных регионах страны; – забастовки и трудовые конфликты на предприятиях отраслей топливно-энергетического комплекса; | – нарастающий из-за недостатка инвестиций удельный вес морально устаревшего и физически изношенного оборудования в отраслях топливно-энергетического комплекса; | – стихийные бедствия (землетрясения, наводнения, ураганы, гололед, сели и др.); – аномальные проявления природных процессов (критически низкие или критически высокие | – недостаточная географическая диверсификация экспортных поставок топливно-энергетических ресурсов из России и ограниченность товарной номенклатуры; – дискриминационные действия отдельных зарубежных стран, их сообществ, направ- |

| Виды угроз энергетической безопасности РФ | Внутренние экономические угрозы | Социально-политические угрозы | Техногенные угрозы | Природные угрозы | Внешнеэкономические и внешнеполитические угрозы |
|---|---|---|--|---|--|
| | <p>– объективное ухудшение состояния сырьевой базы топливно-энергетического комплекса и атомной энергетики;</p> <p>– низкая инновационная активность в энергетике и в смежных отраслях (в особенности в энергетическом машиностроении), приводящая к отставанию в освоении критически важных технологий;</p> <p>– недостаточная конкурентоспособность отдельных видов топливно-энергетических ресурсов, что не обеспечивает необходимой диверсификации структуры топливно-энергетической базы регионов и страны в целом;</p> <p>– дефицит энергоресурсов и срывы энергоснабжения в отдельных регионах России (Дальний Восток и районы Крайнего Севера);</p> | <p>– диверсии и террористические акты на объектах энергетики);</p> <p>– общественные движения антиэнергетической направленности (например, против строительства атомных электростанций);</p> <p>– конфликты в сопредельных государствах</p> | <p>– прогрессирующее ухудшение возрастной структуры общих производственных фондов в условиях некачественного или несвоевременного выполнении работ по их ремонту;</p> <p>– нерешенность проблемы переработки и утилизации отработанного ядерного топлива АЭС и радиоактивных отходов;</p> <p>– снижение технического уровня объектов энергетики из-за недостаточного финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ и слабостью реализации их</p> | <p>температуры, длительная маловодность речного стока, внешние электромагнитные аномалии и др.)</p> | <p>ленные на ограничение доступа на рынки топливно-энергетических ресурсов и формирование антиросийского пула стран – импортеров топливно-энергетических ресурсов;</p> <p>– неустойчивая конъюнктура мировых финансовых и энергетических рынков в сочетании с нестабильностью военно-политической обстановки в основных регионах добычи энергоресурсов;</p> <p>– активное освоение нетрадиционных энергоносителей (сланцевый газ, угольный метан, тяжелая нефть и нефтяные пески, газогидраты и пр.), которое может привести к возникновению рисков для российского экспорта топливно-</p> |

| Виды угроз энергетической безопасности РФ | Внутренние экономические угрозы | Социально-политические угрозы | Техногенные угрозы | Природные угрозы | Внешиноэкономические и внешнеполитические угрозы |
|---|--|-------------------------------|--|------------------|---|
| | <p>– недостаточное внимание к освоению местных, в том числе нетрадиционных возобновляемых источников энергии;</p> <p>– неудовлетворительное формирование необходимых сезонных запасов топлива, особенно в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;</p> <p>– зависимость предприятий топливно-энергетического комплекса от импорта оборудования, сервисных и инжиниринговых услуг;</p> <p>– высокая энергоемкость отечественной продукции, отсутствие либо незавершенность отраслевых и региональных программ по энергосбережению и повышению энергетической эффективности.</p> <p>В числе внутренних экономических угроз особое место занимают угрозы ресурсного ха-</p> | | <p>результатов;</p> <p>– дефицит высококвалифицированных кадров для топливно-энергетического комплекса в условиях роста потребностей в них</p> | | <p>энергетических ресурсов;</p> <p>– ограничения по транспортировке экспортируемых из России энергоресурсов в связи с блокированием нефте- и газопроводов на территориях транзитных государств, несанкционированным отбором ими российских энергоресурсов, невыполнением конвенции по свободе судоходства в проливах и каналах и др.;</p> <p>– необоснованно высокие тарифы на транзит российских энергоресурсов через территорию других государств;</p> <p>– противодействие участию российских компаний в освоении месторождений, приобретении либо строительстве энергетических объектов за рубежом;</p> <p>– сохраняющаяся возможность военных конфликтов</p> |

| Виды угроз энергетической безопасности РФ | Внутренние экономические угрозы | Социально-политические угрозы | Техногенные угрозы | Природные угрозы | Внешнеэкономические и внешнеполитические угрозы |
|---|---|-------------------------------|--------------------|------------------|---|
| | характера, в том числе проблемы истощения ископаемых энергетических ресурсов и формирования их резервов | | | | |

Таким образом, **во-первых**, угрозы энергетической безопасности делятся не только на внутренние и внешние, но и на базовые и текущие, где базовые связаны с возможностью проявления на протяжении длительного периода времени недостатка доступных топливно-энергетических ресурсов.

Во-вторых, угрозы энергетической безопасности крайне не статичны, подвержены самым серьезным изменениям, что требует их постоянной корректировки. В качестве примера можно привести характеристику ситуации на нефтяном рынке в 2014–2015 гг., когда цены на нефть снизились более чем в 2 раза.

В-третьих, вопросы, связанные с угрозами энергетической безопасности, к сожалению, на сегодняшний день наиболее политизированы. Поэтому в практике отношений с Западом просматривается их стремление не только искусственно воспрепятствовать свободному транзиту и доступу российских энергоносителей на мировой рынок, но и идеологическое «обоснование» этого процесса, прикрываемое «заботой» о развитии демократии в нашей стране.

Обеспечение энергетической безопасности РФ: организационный аспект

Обеспечение энергетической безопасности – деятельность, направленная на предотвращение угроз энергетической безопасности, снижение восприимчивости экономики или энергетики к этим угрозам либо смягчение последствий от их реализации и тем самым способствующая сохранению или повышению уровня энергетической безопасности, снижению риска ее ослабления.

Соответственно, обеспечение энергетической безопасности требует полноценного анализа всех явлений, которые могут привести к разного рода аномальным ситуациям в сфере энергетики и энергоснабжения. Эффективное использование топливно-энергетического потенциала РФ будет однозначно способствовать обеспечению энергетической безопасности страны.

Система обеспечения энергетической безопасности определяется федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также решениями Совета Безопасности Российской Федерации. Кроме того, на уровне государства соответствующие цели и задачи, предусматривающие структурные изменения в топливно-энергетическом комплексе, определены в Энергетической стратегии России до 2030 г.

Задачами органов государственной власти, по мнению д-ра техн. наук С.М. Сендерова являются:

- совершенствование нормативной правовой базы функционирования топливно-энергетического комплекса;
- осуществление мониторинга и контроля состояния энергетической безопасности;
- оценка устойчивости энергетики страны и ее регионов к изменениям конъюнктуры внутреннего и внешних рынков топливно-энергетических ресурсов;
- формирование государственных информационных ресурсов в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Соответственно, в сфере энергетики и энергетической безопасности полномочия по государственному регулированию осуществляют различные государственные органы: Президент Российской Федерации, Прави-

тельство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти (в том числе Министерство энергетики Российской Федерации), их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Мы неоднократно обращали внимание на полномочия Президента РФ в сфере обеспечения национальной безопасности и отдельных ее видов, исходя из Конституции РФ 1993 г. и ФЗ «О безопасности» 2010 г. Учитывая эти общие положения, следует дополнить их вопросами урегулирования отношений именно в области энергетики и энергетической безопасности России.

Решение данных вопросов закреплено за многими государственными структурами.

Указом Президента РФ создана 15 июня 2012 г. Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности.

Председателем Комиссии является Президент Российской Федерации.

Среди **основных задач Комиссии** можно обратить внимание на следующие:

– обеспечение согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по разработке и реализации основных направлений государственной политики в сфере топливно-энергетического комплекса, а также по подготовке мер, направленных на соблюдение требований промышленной и энергетической безопасности, рациональное использование и эффективное воспроизводство минерально-сырьевой базы;

– разработка основных направлений совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере топливно-энергетического комплекса, промышленной и энергетической безопасности, рационального использования недр и их охраны, а также координация и контроль реализации указанных основных направлений;

– разработка мер по модернизации мощностей нефте- и газоперерабатывающих предприятий, обеспечению внутреннего рынка сырьем и продуктами его переработки в необходимых объемах, координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций по реализации таких мер;

– рассмотрение проектов нормативных правовых актов по вопросам топливно-энергетического комплекса, рационального использования недр и их охраны, обеспечения промышленной, энергетической и экологической безопасности, а также выработка мер, направленных на реализацию государственной политики в указанных сферах;

– анализ текущего состояния и перспектив освоения ресурсов континентального шельфа и другие (ст. 4).

Ряд полномочий Президента РФ четко формулирует собственно энергетическое законодательство, например, в области использования атомной энергии.

Мы указывали, что совершенствование нормативной правовой базы функционирования топливно-энергетического комплекса – это одна из важ-

нейших задач органов государственной власти. Реализацией ее постоянно занимаются структуры и законодательной и исполнительной ветвей власти.

Органом, играющим серьезную роль в осуществлении нормативного регулирования отрасли, является профильный комитет Государственной думы Российской Федерации – Комитет Государственной Думы по энергетике.

Одними из основных задач, которые решает Комитет можно назвать:

- совершенствование законодательного обеспечения в целях устойчивого развития топливно-энергетического комплекса;
- организация научно-правовой и экспертно-аналитической работы по вопросам ведения Комитета;
- участие в международном и межпарламентском сотрудничестве по вопросам ведения Комитета (п. 2).

К основным функциям Комитета относятся:

- внесение изменений и предложений по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной Думы;
- предварительное рассмотрение проектов федеральных законов и их подготовка к рассмотрению Государственной Думой;
- подготовка проектов постановлений Государственной Думы и проектов документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями Государственной Думы по направлениям работы Комитета;
- внесение предложений и организация проведения парламентских слушаний, конференций, совещаний, «круглых столов», семинаров и других мероприятий в Государственной Думе по вопросам, отнесенным к ведению Комитета и участие в их работе;
- подготовка заключений к проектам федеральных законов и проектам постановлений Государственной Думы по вопросам ведения Комитета, поступившим на рассмотрение Государственной Думы (п. 3) и др.

Мы обращались к полномочиям Правительства Российской Федерации, закрепленным и в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», и в ФЗ «О безопасности» 2010 г. Акцентируя внимание именно на проблеме энергетической безопасности, отмечаем, что полномочия Правительства Российской Федерации в сфере энергетики и энергетической безопасности закреплены, например, в Федеральных законах «Об использовании атомной энергии» (ст. 9), «Об электроэнергетике» (ст. 21), «О теплоснабжении» (ст. 4) и др.

Среди органов исполнительной власти, взаимодействующих с субъектами топливно-энергетического комплекса вообще, и в сфере обеспечения его безопасности, в частности, следует, конечно, выделить Министерство энергетики Российской Федерации.

Важнейшим условием обеспечения энергетической безопасности и сбалансированного развития топливно-энергетического комплекса является единство целей и методов государственной энергетической политики на федеральном и региональном уровнях.

Федеральные органы исполнительной власти:

- разрабатывают нормативно-правовую базу функционирования топливно-энергетического комплекса и взаимоотношений в сфере топлива и энергии,

в директивном порядке осуществляют координацию и контроль деятельности федеральных энергетических систем и атомной энергетики;

- управляют стратегическими запасами энергетических ресурсов;
- устанавливают технические регламенты, стандарты и нормативы безопасности и эффективности работы энергетических объектов и установок, организуют государственный надзор за их соблюдением;
- ведут лицензирование месторождений полезных ископаемых и деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса;
- регулируют деятельность естественных монополий на основе законодательной и нормативной базы, а также путём владения акциями компаний и акционерных обществ.

К совместному ведению федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации относятся:

- определение условий лицензирования месторождений полезных ископаемых;
- контроль за соблюдением выданных лицензий;
- организация топливо- и энергоснабжения потребителей при чрезвычайных обстоятельствах.

В исключительном ведении субъектов Российской Федерации находятся:

- регулирование в рамках федерального законодательства функционирования объектов, не входящих в состав федеральных энергетических систем;
- выдача разрешений на строительство новых и расширение действующих топливно-энергетических объектов и отвод земель для них;
- разработка дополнительных требований к экологической безопасности и энергоэффективности объектов, расположенных на подведомственной территории, с учётом экономической целесообразности.

Обеспечение энергетической безопасности РФ: правовой аспект

Система правового обеспечения энергетической безопасности в последние годы активно развивается в нашей стране. Мы не будем рассматривать общие законы регулирования отношений в энергетической сфере, о которых косвенно уже упоминалось («Об использовании атомной энергии» «Об электроэнергетике», «О теплоснабжении» и т.п.). Подчеркнем лишь, что указанные законы уже являются действующими, но, исходя из их комплексности и особой важности, они продолжают оставаться в центре внимания законодателя в плане внесения необходимых изменений и дополнений.

Базисные основы законодательства об электроэнергетике и энергетической безопасности заложены в Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 71 п. «и» федеральные энергетические системы относятся к ведению Российской Федерации.

Конкретизация заложенных в Конституции РФ 1993 г. идей начинается с закрепления в качестве высшей ценности человека, его прав и свобод, а также обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и граждан. В контексте энергетической безопасности это означает, с одной стороны, признание прав человека и гражданина на надежный доступ

к достаточной по объему и приемлемой по цене энергии. С другой – на защиту от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, которые могут привести к прекращению или существенному ограничению предоставления топливно-энергетических услуг из-за неправомерных действий по использованию предметов, процессов и явлений, являющихся (при определенных условиях) очагом опасности. Эти факторы призваны способствовать решению задачи повышения уровня и качества жизни населения, что напрямую вытекает из конституционного положения, фиксирующего Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Соответственно, основы конституционного строя выступают в качестве базовой составляющей энергобезопасности, определяя не только связанные с ней политико-правовые установки, но и особенности правовой регламентации отношений в политической, экономической и социальной подсистемах общества, обеспечивая их взаимодействие.

Общественные отношения в сфере безопасности энергетики регулируются сегодня такими федеральными законами, как, например, «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (21 декабря 1994 г.), «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (21 июля 1997 г.), «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (21 июля 2011 г.) и др.

В 2011 г. был принят один из важнейших законов «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». В ст. 1 закреплялось положение о том, что настоящий Федеральный закон устанавливает организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации, за исключением объектов атомной энергетики, в целях предотвращения актов незаконного вмешательства, определяет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере, а также права, обязанности и ответственность физических и юридических лиц, владеющих на праве собственности или ином законном праве объектами топливно-энергетического комплекса.

В Законе:

- определены цели, задачи и принципы обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;
- дается четкий перечень объектов топливно-энергетического комплекса;
- представлены относительно новые для энергетики определения («критически важные объекты топливно-энергетического комплекса», «критические элементы объекта топливно-энергетического комплекса», «линейные объекты топливно-энергетического комплекса» и др.);
- определено понятие субъекта топливно-энергетического комплекса;
- установлен особый правовой режим объектов топливно-энергетического комплекса, введены дополнительные требования к лицам, владеющим на праве

собственности или ином законном праве объектами топливно-энергетического комплекса;

– зафиксированы, в зависимости от отнесения объекта топливно-энергетического комплекса к той или иной категории опасности, дифференцированные требования обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

– сформулированы требования антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса.

Напоминаем, что появление Закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» более связано с политическими причинами, являющимися последствиями террористического акта 2011 г. в аэропорту «Домодедово». Соответственно, концепция, идеология, построение закона связаны с явно выраженной антитеррористической направленностью, где, при этом, не говорится ни о степени ответственности за охрану тех или иных объектов, ни о причинно-следственных связях между фактом аварии и причиненным ущербом.

Введение в правовое поле России ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» повлекло разработку и принятие правовых актов, направленных на реализацию положений данного закона.

Правовой анализ рассмотренных нормативных правовых актов показывает, что для сферы правового регулирования энергетической безопасности характерна явно выраженная тенденция к унификации законодательства.

С учетом положений ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», стремлением к унификации законодательства вполне логично выглядела бы разработка документа базового, концептуального характера, определяющего идеологические и стратегические основы деятельности государства в сфере обеспечения энергетической безопасности. Таким актом призвана была стать Доктрина энергетической безопасности РФ.

Таким образом, подводя итог рассмотрению проблемы, можем констатировать, что однозначно одним из важнейших направлений государственной политики России является обеспечение энергетической безопасности. В последние два десятилетия значимость этого направления заметно возросла из-за действия как внутренних, так и внешних факторов.

Проблема энергетической безопасности – это чрезвычайно актуальная сторона научных исследований в области национальной безопасности, а также современных международных отношений и внешней политики.

И в международном, и в российском научном сообществе сформировались различные подходы к объяснению как собственно энергетической безопасности, так и составляющих ее понятий.

Следует еще раз подчеркнуть, что в России категория «энергетическая безопасность» длительное время рассматривалась, как правило, с экономической точки зрения. Сегодня же она приобретает все более политико-правовую, экологическую направленность, акцентируется внимание на использовании, развитии и охране экологически чистых, альтернативных источников энергии.

Серьезное место уделялось созданию и совершенствованию нормативной правовой базы в сфере обеспечения энергетической безопасности страны и ее регионов. В.В. Романова отмечала, что правовой анализ принимаемых изменений свидетельствует о следующих направлениях развития энергетического законодательства.

Формируется особый правовой режим энергетических объектов, что обусловлено в первую очередь необходимостью обеспечения энергетической безопасности и промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Учебное издание

Шободоева Анна Владимировна

**ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.
КУРС ЛЕКЦИЙ**

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.
Подписано в пользование 20.09.18.

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.
<http://bgu.ru>.