

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

А.В. Шободоева

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Курс лекций

Иркутск
Издательство БГУ
2015

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

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты канд. юрид. наук, доц. С.В. Праскова
 канд. юрид. наук, доц. И.С. Суркова

Шободоева А.В.
Ш78 Основы теории национальной безопасности : курс лекций /
 А.В. Шободоева – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. – 228 с.

ISBN 978-5-7253-2870-7

В данном издании рассматриваются наиболее актуальные проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. Комплексно рассмотрены вопросы формирования понятийного аппарата национальной безопасности, проблемы правового обеспечения национальной безопасности, подробно представлена система обеспечения национальной безопасности, отражены виды национальной безопасности Российской Федерации.

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

УДК323(470+571)(075.8)
ББК66.2(2Рос)я67

ISBN 978-5-7253-2870-7

© Шободоева А.В., 2015
© Издательство БГУ, 2015

Оглавление

Предисловие	3
Раздел I. Предмет дисциплины «Основы теории национальной безопасности» и ее место в системе других учебных дисциплин.....	5
Раздел II. Формирование основных понятий теории национальной безопасности в РФ	16
Раздел III. Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ	29
Раздел IV. Система обеспечения национальной безопасности	54
Раздел V. Виды национальной безопасности. Военная и оборонная безопасность	120
Раздел VI. Виды национальной безопасности. Государственная безопасность.....	150
Раздел VII. Виды национальной безопасности. Общественная безопасность.....	177
Раздел VIII. Характеристика Стратегии национальной безопасности РФ от 31 декабря 2015 года	202
Список использованной и рекомендуемой литературы.....	222

Предисловие

Данный курс лекций читается в Байкальском государственном университете экономики и права для студентов специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности». Программа курса составлена в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом. Дисциплина «Основы теории национальной безопасности» преподается на первом курсе, когда студенты еще не овладели достаточными знаниями по правовым и специальным дисциплинам. Поэтому, овладение основами знаний по теории национальной безопасности является одним из важнейших факторов нравственного и профессионального совершенствования будущих специалистов. Курс «Основы теории национальной безопасности» дополняет параллельное освоение таких дисциплин как история государства и права, теория государства и права, правоохранительные органы, борьба с незаконным оборотом наркотиков и ряда других дисциплин, связанных со спецификой будущей специальности.

Предлагаемый курс лекций включает подробное изложение следующих вопросов: предмет дисциплины «Основы теории национальной безопасности» и ее место в системе других учебных дисциплин; формирование основных понятий теории национальной безопасности в РФ; правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ; система обеспечения национальной безопасности; виды национальной безопасности: военная и оборонная безопасность, государственная безопасность, общественная безопасность.

Следует пояснить, что представление ограниченного количества видов национальной безопасности в данном курсе лекций объясняется тем, что, во-первых, автор напрямую связывает их со стратегическими национальными приоритетами. Во-вторых, студенты специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности» в БГУЭП отдельно изучают специальные курсы по международной, экономической, информационной безопасности. В-третьих, отдельные виды безопасности рассматриваются на практических занятиях.

Нормативно-правовая база курса представлена по состоянию на 31 декабря 2015 года.

Раздел I. 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.

Формирование мировоззренческих взглядов на безопасность, восприятие ее человеком и обеспечение безопасности как сознательный процесс деятельности людей складывались постепенно. Необходимо более подробно рассмотреть данные явления, и начнем мы с деятельности общества по защите своего внутреннего спокойствия. Потребность обеспечения безопасности – это вообще один из основных мотивов деятельности человеческих сообществ. Стремление к безопасности обусловило объединение наших первобытных предков, формирование, в дальнейшем, силовых структур различного рода, образование ряда международных союзов и организаций и, в конечном счете, привело к созданию ООН.

Безопасность относится к основным потребностям человека, наряду с потребностью в воздухе, еде, жилье и т.п. Удовлетворение этой потребности зависит от исторической эпохи и 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, соотносимо с особенностями его характера и окружающей действительности, среды собственного обитания.

С давних времен людям приходилось сталкиваться с явлениями, процессами, событиями, создающими угрозу для их жизни, имущества, иных ценностей, при этом, как было сказано выше, в разные исторические периоды отношение к данным угрозам было различно.

Представим в качестве иллюстрации лишь несколько наиболее ярких исторических картинок, обратив особое внимание на демонстрацию примеров по конструированию специального механизма защиты внутренней безопасности.

В первобытную эпоху человек вынужден был бороться за элементарное выживание как с природной стихией, дикими животными, так и с себе подобными, чаще всего сталкиваясь по принципу «кто сильнее».

История Древнего мира демонстрирует уже элементы сознательной государственной деятельности в сфере обеспечения обороны, безопасности и общественного порядка. Одними из первых организаторов профессиональной полицейской службы являлись римские императоры Август (27 г. до н.э. – 14 г. н.э.) и Тиберий (14–37 гг. н.э.). Здесь следует учитывать, что в то время «полицией» именовали государственное (городское) управление (от греч. polis – город-государство). Надзорно-репрессивные органы, исполнявшие в Древней Греции, Риме и Византии, по сути, полицейские функции, имели иное наименование. Например, римским императором Октавианом Августом было создано специальное формирование вигилов («неустанно бодрствующие»), которое круглосуточно осуществляло охрану центральной власти, общественного порядка, государственного и частного имущества в пределах Рима. Август впервые в исто-

рии 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 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 в области государственного строительства и правоохранительной деятельности полноценно не продолжили традиции великих государств Древнего мира. Если о покое древнего Рима, в первую очередь в сфере защиты от пожара, в 14 году н.э. заботились 7000 «бодрствующих», то в Лондоне должность уличного стража для охраны порядка в ночном городе была введена только в 1663 году. Причем, на эту работу принимались пожилые люди, которые уже не могли выполнять других функций. И только в 1829 году констебли, как первые профессиональные служащие полиции, приступили к патрулированию столицы Британской империи, правда, единственным их оружием были дубинки¹.

Что касается России, то до правления Ивана Грозного полномочия борьбы с общеуголовными преступлениями не принадлежали собственно центральной власти. Судебник 1550 года вообще передал часть функций по охране 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», которые избирались сельским населением.

В городах функция борьбы с разбоями и поддержанием порядка становилось задачей особых служилых людей – «городничих». Но если вопрос вставал о защите «государева интереса», то есть борьбы с противниками существующей власти, то на первое место выходила именно сила государства. Ярчайший пример – создание Приказа тайных дел во главе с печально известным Малютой Скуратовым. Практика привлечение общественности к борьбе с «лихими людьми» продолжалось в России вплоть до Петра I, учредившего в 1718 году профессиональную полицию. И функции по обеспечению безопасности стали исполнять государственные институты, где полицейские органы поддерживали общественный порядок и вели сыскное дело.

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 века фактически не было больше прецедентов по передаче полномочий охраны собственности и борьбе с преступностью представителям общества. Исключение составляли Соединенные Штаты Америки, где изначально полиция была только местная и, как сказали бы у нас, общественная. По финансовым

¹ URL: <http://petrovka-38.com/arkhiv/item/politsiya-velikobritanii>.

соображениям отдельные полицейские полномочия были делегированы институту шерифов (муниципальная выборная полиция). В Америке появилось и наиболее известное детективное агентство Алана Пинкертон. И с середины XIX века негосударственные службы безопасности стали объективной реальностью и значимым фактором обеспечения безопасности бизнеса, общественного порядка и т.п.

Теперь давайте рассмотрим, как в общественном сознании формировалось восприятие безопасности. И на это особое влияние 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. «Объяснительные схемы, вырабатываемые древними людьми для оценки состояния собственной безопасности, безопасности своих близких, рода, племени, страны, имели среди прочего также функцию предвидения и предупреждения. Данные схемы были направлены в основном на избегание причин катастроф и бедствий и лишь в малой степени – на меры по смягчению разрушительных воздействий этих процессов и явлений. Так, если причиной происходящей или грядущей катастрофы признавался «гнев Божий», то вполне разумной стратегией поведения было стараться не разгневать Всемогущего»¹.

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. «В период первичного освоения человеком естественной среды миф, концентрируя представления об окружающем мире, выступал способом понимания безопасности, поддерживал и санкционировал определенные нормы поведения в данном обществе, играл роль механизма в достижении условий безопасного существования»².

Но и попытки познания природы предпринимались уже в древности. В уникальных цивилизациях Древнего Востока – Междуречье, Египте, Китае на основе наблюдений собиралась информация о сущности различных природных явлений. Происходило и развитие систем счета, измерительных процедур. В комплексе это давало возможность с достаточно высокой точностью предсказывать наступление тех или иных феноменов – солнечных затмений, извержений вулканов, разливов рек, засух и т.д.

В эпоху Античности начали формироваться уже собственно научные представления об окружающем природном мире, которые не связывались с какой-то конкретной пользой для человека, а были направлены на попытки воссоздания картины мира и осознанию своего места в нем.

¹ Воробьев Ю.Л. Культура безопасности – показатель зрелости и развитости общества / Ю.Л. Воробьев, Н.В. Твердохлебов, В.А. Акимов. URL: <http://www.naprinter.ru/kb/detail.php?ID=246>.

² Хомякова В.С. Безопасность как фактор устойчивого развития: автореф. дис. ... канд. философ. наук. – Чита, 2007. – С. 7.

На протяжении раннего Средневековья отношения общества и внешнего мира объяснялись исключительно текстом Библии. Сущность безопасности в религиозной форме мировоззрения представлялась 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 века. Он означал изначально спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности. Однако в этом значении он не вошел прочно в лексику и использовался до XVII века редко. Почему? Полагают, что до середины XVII века говорить о собственно безопасности нации или общества еще не могли. 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, полученного в виде 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 общества¹.

В XVI веке представление о безопасности и ее обеспечении все более связывалось со стремлением отдельных государств к расширению территорий, захвату природных и человеческих ресурсов ради укрепления своей мощи и силы, повышения роли и статуса в системе межгосударственных отношений. Данный процесс активно стимулировался и эпохой Великих географических открытий.

Монархи признали важность условий безопасности для своих стран и проживающих в них людей. В Европе создается множество государственных органов охраны безопасности, зарождается наука полиции, основной задачей которой является обоснование комплекса мер, обеспечивающих безопасность граждан, общества в целом и государства. Не следует забывать, что до конца XVIII века 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 года, американской Декларации независимости 1776 года и, в особенности, во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года. В Билле безопасность была поставлена в один ряд с единением, миром, 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 человека².

¹ Бурьяк А. Национальная безопасность (Наброски). URL: <http://national-secur.narod.ru/Index.htm#2.4>.

² Международные акты о правах человека: Сб. документов. – М.: Норма-Инфра, 1999. – С. 17, 21, 32.

В XVII–XVIII веках практически во всех странах утвердилась 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 ситуации¹.

В XIX веке под национальной безопасностью стало подразумеваться состояние защищенности интересов личности, общества и государства в различных сферах деятельности². 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 функционирования и развития в системе мировых отношений. В 1814–1815 годах на Венском конгрессе эта идея нашла воплощение в создании Священного союза как системы «баланса сил в XIX веке», 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» сложилось в начале XX века и означало 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 годы начинает утверждаться концепция общей безопасности (common security).

¹ Петров С.В. Основы национальной безопасности: учеб. пособие / С.В. Петров, Ю.В. Пушкарёв, Е.А. Пушкарёва. – Новосибирск: АРТА, 2011. – С. 13.

² Бушуев В.А. Понятие национальной безопасности в отечественном и зарубежном государственно-правовом дискурсе // Известия ЮФУ. – Технические науки. – 2013. – № 6 (143). – С. 182.

Как в вопросах внутренней, так и в вопросах внешней безопасности, в деле их обеспечения общественным мнением признаются права групп граждан, органов местного самоуправления, неправительственных и надгосударственных организаций. Причем эти права несколько не меньше, чем у государства. Сердцевина концепции общей безопасности – «комплекс представлений о безопасности человека, понимаемой как единство социальных условий, обеспечивающих достойное выживание, благосостояние и свободу. В свою очередь, ядром этого комплекса можно считать представления о минимально достаточной безопасности (физической, экономической, социальной, этнокультурной и безопасности достоинства)»¹.

Соответственно, на разных стадиях функционирования и развития человеческого сообщества понятие «безопасность» эволюционировало следующим образом:

- 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 распространение 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 получили развитие традиции Возрождения, где творцом своей собственной безопасности становится человек, а не божественная воля. Осмысление получают социальные опасности. Формируется 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»².

Теперь давайте посмотрим на процесс развития понятия «безопасность» в России, что тесно связано с лингвистическими особенностями древнерусской речи. Анализ исторических источников и научной литературы позволяет представить следующую картину³.

¹ Головин Ю.А. Основы национальной безопасности Российской Федерации / Ю.А. Головин, П.В. Штарев. – Ярославль: ЯрГУ, 2008. – С. 4.

² Воробьев Ю.Л. Культура безопасности – показатель зрелости и развитости общества / Ю.Л. Воробьев, Н.В. Твердохлебов, В.А. Акимов. URL: <http://www.naprinter.ru/kb/detail.php?ID=246>.

³ Александров Р. А. Обеспечение национальной безопасности в Средневековой Руси // История государства и права. – 2006. – № 10. – С. 11–12; Бушуев В.А. Понятие национальной безопасности в отечественном и зарубежном государственно-правовом дискурсе // Известия ЮФУ. – Технические науки. –

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

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). И именно такое, отличное от европейского, определение опасности, где источник всякой опасности не во внешних влияниях, а в самом предмете, было присуще гражданам Древнерусского государства. Опасный – это неосторожный, не защищённый, а безопасный, соответственно – осторожный, защищённый. Но в XIII–XIV веках, даже в XV веке слово безопасный в рассмотренном контексте объективно не входит в русский разговорный язык.

XIII век – 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 незащищено. Задача – политическое объединение, а, значит, и переосмысление в обществе отношения к опасности.

Естественно, в первую очередь исчезло представление об опасности как о преходящей угрозе. Психологическая атмосфера страха, нависшая над Русью в связи с появлением татаро-монгол, сформировала 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 причина походов русских князей связана уже не столько с развитием торговли и экономической целесообразностью от присоединения новых земель, сколько с необходимостью обеспечения безопасности страны.

В XV веке появляется вариант слова «опасатися», то есть бояться. И именно объединение страны как раз преследовало цель – обезопасить (хотя этого слова ещё не было) русское государство от внешних врагов. С XVI века начинает встречаться понятие «безопасность». Появление его в русском языке связывают, во-первых, с осознанием опасности как долговременного и масштабного явления, и,

2013. – № 6 (143). – С. 179–185; Воробьев Ю.Л. Культура безопасности – показатель зрелости и развитости общества / Ю.Л. Воробьев, Н.В. Твердохлебов, В.А. Акимов. URL: <http://www.naprinter.ru/kb/detail.php?ID=246>; Гурлев И.В. Этимология и генезис термина «государственная безопасность» // Власть. – 2013. – № 2. – С. 149–152; Четвертков Р.В. Развитие представлений о безопасности России (IX–XVII вв.). URL: http://www.ihst.ru/~biosphere/Mag_1/Save.htm; Данилейко В. В. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – 24 с.; Руденко Ф.Г. Обеспечение национальной безопасности в Российской империи, XVIII – начало XX вв. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – 23 с.

во-вторых, с тем, что, реализацию опасности можно предупредить или смягчить ее последствия. Расширяется и предметная область данного понятия. В XVII веке в письменных источниках безопасность относится уже как к частному лицу, так и к обществу, и к государству. Следовательно – безопасность воспринимается как некая целостность, охватывающая все стороны московской жизни.

Но внешней безопасностью государства занимались однозначно монарх и дипломатия.

В общественном сознании литературными и государственными деятелями XVI–XVIII 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 не будем рассматривать здесь эпоху XIX–XX веков, так как сознательно сделаем это в разделе «Виды национальной безопасности. Государственная безопасность».

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.

Таким образом, можно выявить ряд обобщающих закономерностей:

- 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 устранял опасности для существования личности, общества, государства;
- угрозы, как внутренние, так и внешние, не являлись неизменными и трансформировались 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 опасности¹.

Соответственно, с развитием общества объективно происходит расширение знаний о безопасности, так как увеличивается, собственно, число угроз и опасностей, усложняются их качественные характеристики. 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 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.

Понятие национальной безопасности 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 Российской Федерации нужны специалисты, способные соответствовать современным потребностям этой актуальной сферы деятельности. Но, к сожалению, планомерная работа по подготовке кадров в разнообразных направлениях национальной безопасности практически не велась.

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

¹ Сацута А.А. Национальная безопасность как социальное явление: современная парадигма // Вестник военного университета. – 2007. – № 3. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/14>.

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 является самостоятельной частью теории международных отношений и преподается как отдельная учебная дисциплина. В России 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. Предмет – изучение методологических и теоретико-правовых аспектов основных сущностных 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 эта теория должна опираться на целостную правовую систему, позволяющую адекватно реагировать на происходящие социально-политические и экономические изменения в стране, поддерживая необходимый уровень обеспечения национальной безопасности»¹.

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.

¹ Кардашова И.Б. О проблемах исследования обеспечения национальной безопасности // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 30.

Раздел II. Формирование основных понятий теории национальной безопасности в РФ

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.

Прежде, чем перейти непосредственно к проблеме выяснения понятийного аппарата теории национальной безопасности РФ, вспомним несколько базовых моментов.

Во-первых, 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.

Вопрос об объектах и субъектах национальной безопасности вообще не нашел единого толкования у российских исследователей. Мы придерживаемся точки зрения, высказанной доктором юридических наук И.Б. Кардашовой, что объектами национальной безопасности выступают конституционный строй, государственный суверенитет, права и свободы человека и гражданина; субъектами – органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения и граждане¹.

Во-вторых, в зависимости от характера угроз существует внешняя и внутренняя безопасность:

- внешняя понимается как защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз, исходящих из-за рубежа;
- внутренняя безопасность представляется как защищенность жизненно важных интересов указанной триады от внутренних угроз.

В-третьих, государственная политика России в вопросах обеспечения национальной безопасности разрабатывается и реализуется на двух уровнях: федеральном и региональном, где защита от внешних угроз – задача федерального уровня, а защита личности от внутренних угроз, как правило, задача регионального уровня².

Впервые на законодательном уровне термин «национальная безопасность» был использован в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу)³.

¹ Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5 (37). – С. 24

² Основы национальной безопасности / Л.А. Михайлов и др.; под ред. Л.А. Михайлова. – 2-е изд., испр. – М.: Академия, 2014. – С. 5.

³ СЗ РФ. – 1995. – № 8. – Ст. 609.

Сегодня базовые положения теории национальной безопасности представлены в первой главе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ № 537 12 мая 2009 года (ред. от 01.07.2014 г.) (далее – Стратегия национальной безопасности РФ)¹, пришедшей на смену Концепции национальной безопасности РФ².

С правовой точки зрения очень важно, что в новой Стратегии национальной безопасности 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

Понятие «национальная безопасность»

Концепция национальной безопасности РФ	Стратегия национальной безопасности РФ
национальная безопасность Российской Федерации – это безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации	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

Новый документ сохраняет определенную преемственность с Концепцией национальной безопасности РФ, но делает 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 году была принята так называемая Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию³. Но в Стратегии национальной безопасности РФ просматривается новый подход к пониманию устойчивого развития через неразрывную связь с безопасностью, где подчеркивается, что обеспечение безопасности возможно только через устойчивое развитие. Понятие «устойчивое» необходимо особо подчеркнуть! Об этом очень интересно писали С.Н. Бабурин, А.Д. Урсул. До рубежа второго и третьего тысячелетий проблемы развития и обеспечения безопасности, как правило, были разделены в их теоретическом осмыслении и практической реализации. Однако сейчас, в начале XXI века, формируется понимание их неразрывной взаимосвязи. Осознание неразрывной взаимосвязи развития и безопасности привело к формулировке положения о возможности обеспечения безопасности

¹ СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

² Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 // СЗ РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1572.

через развитие, а если говорить точнее – через устойчивое развитие. Данный тезис прозвучал в 2000 году в докладе бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, отметившего, что «справедливое и устойчивое развитие является одним из необходимых условий обеспечения безопасности, однако обеспечение минимальных стандартов безопасности, в свою очередь, является одной из предпосылок развития. Стремление решать одну задачу в отрыве от другой не имеет большого смысла»

На заседаниях Совета Безопасности РФ неоднократно отмечалось, что основная концептуальная идея обсуждаемой и принимаемой Стратегии национальной безопасности РФ заключается в обеспечении безопасности через развитие. Принципиально важным является включение понятия устойчивого развития в саму «ткань» Стратегии национальной безопасности РФ.

Еще 13 июня 1996 года в Послании Президента РФ «О национальной безопасности» подчеркивалось, что «на данном историческом этапе развития, основной задачей уже сегодня (а тем более в XXI веке) становится не увеличение объема потребления ресурса, а обеспечение устойчивого развития. Безопасными сегодня можно считать те общества и государства, которые придерживаются ценностей и практики демократического развития как на национальном, так и на международном уровнях. Опасными – те общества и государства, которые ориентируются на узкопрагматичные цели, провоцирующие нарушение устойчивости существующих систем, что ведет человечество к глобальной катастрофе. Россия, несмотря на свои особенности, являясь органической частью общемировой цивилизации, будет накапливать позитивный опыт демократического развития. Российское государство будет не только нести за это ответственность, но и трансформироваться в соответствии с требованиями и принципами нового цивилизационного порядка, внося тем самым свой вклад в развитие мира в целом».

Возникает вопрос: можно ли говорить о том, что наша страна идет по пути устойчивого развития, если в стране и в мире в целом разворачивается глобальный экономический кризис? И нужно ли в этих условиях стремиться к стратегическому планированию будущего?

За последнее десятилетие органами государственной власти решены масштабные задачи в области устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности. Это означает, что принятая в 1996 году Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию в какой-то мере уже реализуется нашей страной. Вряд ли можно считать, что Россия добилась существенных успехов в плане экологии и природопользования или сделала значительный шаг на пути преодоления сырьевой ориентации своей экономики. Именно с этой экологической точки зрения многие оценивают движение нашей страны к устойчивому развитию. Однако экологические проблемы, приоритетные для прогресса по пути устойчивого развития, не являются единственными для России. Нужно иметь в виду, что понятие устойчивого развития системно-комплексное, и незначительные результаты в экологической области вполне могут компенсироваться другими позитивными эффектами на пути к устойчивости. К достижениям в других областях относятся многие позитивные полити-

ческие и социально-экономические преобразования и реформы: укрепление государственности, усиление институтов гражданского общества, переход национального законодательства на качественно новый уровень, особенно в сфере защиты конституционных прав человека, укрепление национальной обороны, а также общественной и государственной безопасности, устранение ряда угроз экологической и информационной безопасности, создание возможностей более быстрого развития высокотехнологичных отраслей экономики и появление реальных условий перехода на инновационные механизмы развития и другие результаты, отмеченные в Стратегии национальной безопасности РФ.

Вместе с тем, особенно в условиях современного мирового финансово-экономического кризиса, появились негативные тенденции, которые можно квалифицировать как опасности и угрозы на пути дальнейшего системного продвижения по пути устойчивого развития России. Эти негативные тенденции проявляются прежде всего в социально-экономической сфере: растет безработица, идет снижение темпов экономического развития, в сложных условиях функционирует банковская система, все больше появляется очагов социальной напряженности, усиливается инфляция, и впервые за многие годы принимается дефицитный бюджет страны. Появляются новые стратегические риски и негативные тенденции в условиях глобального экономического кризиса, нарушающего стабильное поступательное развитие страны.

Чтобы существенно уменьшить эти опасности и угрозы в Стратегии национальной безопасности РФ, решено положить в ее основу фундаментальное методологическое положение о взаимосвязи и взаимозависимости устойчивого развития государства (и общества) и обеспечения национальной безопасности. Но если Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию имела в основном экологический «акцент», то в Стратегии национальной безопасности РФ можно констатировать новое видение проблем устойчивого развития сквозь «призму» национальной безопасности в более широком, чем экологическая, ее понимании.

Стратегия национальной безопасности РФ представляет собой не только Стратегию национальной безопасности нашей страны, но и новую версию российской концепции перехода к устойчивому развитию с позиции обеспечения безопасности нашей страны, так и всего мирового сообщества.

И кризис, охвативший весь мир, не может и не должен быть основанием для того, чтобы мы сузили горизонты нашего планирования на будущее. В XXI веке может и даже должен произойти крутой поворот в человеческой истории, который по своей значимости вряд ли сравнится со всеми предыдущими революционными изменениями прошлого. Имеется в виду переход к устойчивому развитию как инновационной форме и «спасительной» магистрали выживания цивилизации. Этот переход будет осуществляться, хотя и с огромными трудностями, но как вполне осознанный выбор всего человечества, во всяком случае, той части народов и государств, которая входит в ООН.

Смысл грядущего инновационно-стратегического поворота истории заключается в том, чтобы спасти человечество от предполагаемой гибели, от угрожающих в условиях глобализации разного рода кризисов и приближающихся

планетарно-космических катастроф, вызванных не столько внешними причинами, сколько самим предыдущим и нынешним опасно-неустойчивым развитием цивилизации. Именно в самом этом все менее безопасном развитии скрывается «механизм», ведущий к быстрой деградации, а по сути, к скорому либо медленному самоуничтожению человечества. Обеспечить необходимую безопасность человечества на длительную стратегическую перспективу в условиях саморазрушающего развития в принципе невозможно, необходимо менять сам тип развития, в котором безопасность обеспечивалась бы через неразрушающее стабильно-сбалансированное развитие.

Вполне понятно, что, исследуя проблему взаимосвязи устойчивого развития и безопасности, следующую из осознания необходимости перехода к новой цивилизационной парадигме, прежде всего необходимо исходить из того, какое место будет занимать в ней Россия. И в этой связи, конечно, речь идет об обеспечении национальной безопасности, само определение которой в Стратегии национальной безопасности РФ неразрывно связано с понятием устойчивого развития.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на всю специфику «собственного пути» дальнейшего развития каждой страны, на магистраль устойчивого развития можно вступить лишь всем мировым сообществом. Например, и это отмечается в Стратегии национальной безопасности РФ, формирование благоприятных условий для устойчивого развития России на долгосрочную перспективу достигается за счет обеспечения стратегической стабильности, в том числе путем последовательного продвижения к миру, свободному от ядерного оружия, и создания условий равной безопасности для всех. Такой подход может показаться преждевременным и утопичным. Ведь многие страны, признавая на словах приоритеты устойчивого развития, на деле пекутся о своих собственных интересах в рамках старой, т.е. неустойчивой модели развития. Однако ни для России, ни для США, ни для иной страны такая «двойная бухгалтерия» не пройдет. Конец ей может положить глобальная экологическая или иная мировая катастрофа. А в ней погибнут и те страны, которые временно стали богаче за счет других стран, и за счет бездумного разрушения природы. Попытки той или иной страны или их группы обеспечить себе особые условия за счет остальных стран и будущих поколений, за счет природы не улучшают глобальной социо-природной ситуации. Для мирового сообщества в целом, а тем более для биосферы, совершенно безразлично, какая страна в чем-то обгоняет других. Общая планетарная ситуация от идеологии силового соперничества и конфронтации в духе холодной войны только ухудшится.

Особенность современного этапа перехода от неустойчивого развития к новой безопасной стратегии поступательного движения заключается в преодолении противоречия между этими типами развития на национально-государственном и глобально-международном уровнях. Ведь Россия, двигаясь к устойчивому развитию, должна отстаивать свои национальные интересы и обеспечивать национальную безопасность. Однако национальные интересы и национальная безопасность должны оцениваться не только в рамках старой «системы координат» и ценностей модели неустойчивого развития. Для того чтобы приступить к реализации новой модели в национальных масштабах и

следовать ей в грядущих преобразованиях, необходимо, чтобы эту модель приняли и другие страны, которые также не предпринимали бы действий в духе модели неустойчивого существования.

Вот почему оказывается, что продвижение нашей страны к устойчивому развитию в определенной степени лимитируется внешними, а лучше сказать, международными факторами и обстоятельствами. Каждая страна, начиная движение по пути «национальной устойчивости», хотела бы видеть такого же рода шаги и других стран. И если мы чем-то жертвуем (или какая-то другая страна), то это должно идти на пользу всему человечеству, а не только группе избранных стран. Национальное и глобальное движение по пути устойчивого развития должно и будет представлять собой путь международного консенсуса, партнерства и взаимовыгодных договоренностей, а не силового навязывания своих корпоративно-групповых интересов и доминирования одной коалиции стран над другими.

Новая цивилизационная модель потребует нового ранжирования стратегических приоритетов, ценностей, интересов, по сути дела, иного их понимания в условиях глобального перехода к устойчивому развитию¹.

Таким образом, мы с вами видим, что в действие включается принцип «безопасность – через приоритеты устойчивого развития», т.е. через стратегические национальные приоритеты. В Стратегии национальной безопасности РФ представлено (ст. 6) определение **«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». 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 которых 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 оказывает влияние ряд факторов, среди которых можно выделить следующие:

- 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;

¹ Бабурин С.Н. Стратегия национальной безопасности: безопасность через устойчивое развитие / С.Н. Бабурин, А.Д. Урсул // Национальные интересы. – 2010. – № 2. URL: <http://www.ni-journal.ru/archive/4ca2193e/n-2-2010/cfdd8156/5a44850f/?print=1>.

– 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 безопасности¹.

Мы с вами видим два взаимосвязанных комплекса приоритетов. Это приоритеты национальной безопасности, они сформулированы в ст. 23 как **основные приоритеты национальной безопасности Российской Федерации:**

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

Помимо этого, в ст. 24, выделяются и **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.

Таким образом, впервые на официальном государственном уровне одним из приоритетов обеспечения национальной безопасности признано обеспечение достойных условий жизни человека в России.

Этим положением подчеркивается необходимость обеспечения социальной и социально-политической стабильности в стране. При таком понимании стратегических национальных приоритетов и их эффективной реализации Россия может стать страной, прорвавшейся в группу государств, лидирующих в процессе перехода к устойчивому развитию. Эта модель учитывает не только степень развитости в экономическом плане, но и уровень потребления ресурсов, и экологическую безопасность, и демографическую специфику, т.е. при-

¹ Кравченко В.Ю. Стратегические приоритеты в сфере национальной безопасности / В.Ю. Кравченко, В.В. Щипалов // Современные проблемы национальной безопасности, их правовое регулирование и критерии оценки. Серия: Проблемы национальной безопасности. – Аналитический вестник Совета Федерации. – 2010. – № 17 (403). URL: http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25867.

оритет экономики, характерный для современной модели развития, по мере перехода к устойчивому развитию, будет уступать место взаимосвязи и взаимозависимости компонентов деятельности, направленных на выживание человечества и сохранение биосферы (в проблеме устойчивого развития, в отличие от нынешнего развития, особое внимание уделяется будущему, его формированию из настоящего).

По мысли А.Б. Логунова сущность национальной безопасности определяется как состояние защищенности страны, которое возникает в процессе взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов от угроз. Содержание национальной безопасности образуют понятия «национальный интерес», «угроза национальной безопасности», «система обеспечения национальной безопасности»¹.

Эти базовые понятия представлены в Стратегии национальной безопасности РФ (ст. 6):

- **«национальные интересы Российской Федерации»** – совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства;

- **«угроза национальной безопасности»** – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства;

- **«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.

Следует более подробно рассмотреть данные понятия. 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.

Национальные интересы РФ. Понятие национального интереса непостоянно и меняется с развитием общества. Процессы глобализации, объективно

¹ Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность. – М.: ИНФРА, 2014. – С. 15.

определяющие трансформацию миропорядка в современное время, ставят новые проблемы, требуют новых подходов в определении понятия национальных интересов и приоритетов. Если еще раз посмотреть на определение, данное в Стратегии национальной безопасности РФ дефиниции «**национальный интерес РФ**», то станет понятно, что подобные 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 ее 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 мы видим, что национальные интересы делятся на внутренние и внешние. Интересы, естественно, не равнозначны и включают 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 страны¹.

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.

В Стратегии национальной безопасности РФ **национальные интересы России на долгосрочную перспективу** формулируются следующим образом и заключаются в:

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

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

¹ Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность. – М.: ИНФРА, 2014. – С. 16–17.

– превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира (ст. 21).

Согласно Стратегии национальной безопасности РФ интересы личности состоят 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 состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят 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.

Угроза национальной безопасности. Отталкиваясь от базового определения, можно понять угрозу национальной безопасности РФ как совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам нации и ее функциональным компонентам – личности, обществу и государству¹.

В Стратегии национальной безопасности РФ сделан шаг в развитии типологии угроз, так как там существующие угрозы безопасности подразделяются на внешние и внутренние. Вместе с тем, развивая типологию угроз, Стратегия национальной безопасности РФ классифицирует их по сферам действия: военной, пограничной, экономической, информационной, экологической и других сферах.

Страна не находится в безвоздушном пространстве. Следует помнить, что удовлетворение национальных интересов происходит при взаимодействии РФ с другими государствами на международной арене, а также различных социальных сил внутри России. Подобный процесс, в зависимости от конкретной ситуации, может выражаться как в противоборстве, так и в сотрудничестве, что требует обязательного учета интересов друг друга. Если это столкновение в экономической сфере, то оно выражается в конкуренции, если сфера внеэкономическая, то это военно-политическое и культурно-информационное противоборство. Любая форма и сотрудничества и противоборства объективно ведет к изменению внешних и внутренних условий жизни государства. Если данные изменения не заметить, не принять определенного решения, то может возникнуть **опасность, т.е. перспектива понести ущерб**. Опасности могут порождаться разными силами, и когда у одной стороны возникает цель или возможность, а может быть и то, и другое, причинить вред другой стране, то появляется **угроза. Угроза – это демонстрация одним объектом желания или возможности причинить вред другому объекту (объекту воздействия).**

¹ Основы национальной безопасности / Л.А. Михайлов и др.; под ред. Л.А. Михайлова. – 2-е изд., испр. – М.: Академия, 2014. – С. 31.

Угроза не может быть абстрактной. Она всегда связана с целенаправленной деятельностью определенной противостоящей силы, преследующей свои интересы. Именно эти интересы и являются основным источником угрозы. Чтобы понять содержание угрозы национальной безопасности, необходимо четко представлять, при помощи каких показателей она определяется. Соответственно, уточняем, что она обозначается:

- затрагиваемыми национальными интересами (в зависимости от этого определяется ее значимость)
- обстоятельствами, что определяет возможный ущерб при привидении угрозы в действие (обстоятельства – это, например, уровень защищенности от данной угрозы, адекватность реакции на ее проявления и т.п.)
- местом и временем проявления негативных факторов и условий
- возможностями, намерениями и волей субъекта угрозы¹.

Всегда следует помнить, что суть любой угрозы – это причинение вреда и поэтому для ее нейтрализации необходимо «включать» обеспечение национальной безопасности.

Прежде всего, необходимо рассмотреть, что же это такое – обеспечение национальной безопасности. Обращаем внимание, что два понятия – национальная безопасность и обеспечение национальной безопасности не равнозначны.

Но если первое понятие можно представлять, отталкиваясь от конкретной правовой нормы, то второе формально, в букве закона не закреплялось. Нормативно определялись, например, принципы, основные направления, реализующие органы обеспечения национальной безопасности. Соответственно, мы должны опираться на восприятие данного термина в российской правовой научной литературе, создающей свое некое комплексное определение. **Обеспечение национальной безопасности** – это защита всего ценного для страны, народа от прямого и опосредованного ущерба из-за действий противников и внутренних факторов (собственных ошибок, недостатка знаний, предательства и пр.), а также техногенных факторов (аварий, катастроф) и природных стихий².

Защита обеспечивается путем целенаправленной деятельности государственных и общественных институтов, граждан в сфере выявления, предупреждения, противодействия угрозам безопасности личности, общества и государства. Следовательно, обеспечение национальной безопасности требует целого комплекса политических, экономических, социальных, здравоохранительных, военных и правовых мероприятий, направленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности нации. Соответственно, политическое руководство страны должно определить цели и принципиальные задачи по защите национальных интересов страны и выработке форм, методов и способов достижения этих целей. Подчеркиваем, что обеспечение национальной безопасности есть не самоцель, а условие для развития граждан, наиболее полного и всестороннего удов-

¹ Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность. – М.: ИНФРА, 2014. – С. 20–21.

² Поздняков А.И. Основы теории национальной безопасности. Курс лекций. Лекция 1 «Концептуальные основы национальной безопасности России»// Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. Т. 2. Вып. 1. – 2013. URL: <http://e-almanac.space-time.ru/assets/files/Tom%202%20Vip%201/rubr3-kategoriya-smysla-st3-pozdnyakov-2013.pdf>.

летворения их интересов и потребностей¹. Для России обеспечение 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.

Проблему обеспечения национальной безопасности и ее систему мы рассмотрим отдельно. В данном случае, относительно основных понятий теории национальной безопасности напомним, что в Стратегии национальной безопасности РФ система обеспечения национальной безопасности представлена в достаточно общем виде, как силы и средства обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, если вспомнить основные приоритеты национальной безопасности РФ, получается, что система обеспечения национальной безопасности включает:

- обеспечение обороноспособности страны – это военная организация государства, где базовые элементы обеспечения: вооруженные силы РФ, военно-промышленный комплекс;
- обеспечение государственной безопасности, т.е. противоборство с экстремизмом, терроризмом, попытками изменения конституционного строя РФ, где базовый элемент обеспечения – спецслужбы;
- обеспечение общественной безопасности, которой занимаются, в основном, правоохранительные органы².

А теперь, в качестве иллюстрации базовых понятий теории национальной безопасности РФ, посмотрим их наполнение конкретным содержанием в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности. Стратегическими приоритетами в этих областях являются (ст. 35) защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе. Угрозой национальной безопасности в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности является (ст. 37) деятельность разведывательных и иных специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путем применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических ве-

¹ Бабурин С.Н. Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспекты / С.Н. Бабурин, М.И. Дзлиев, А.Д. Урсул. – М.: Магистр: Инфра-М, 2014. – С. 287.

² Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность. – М.: ИНФРА, 2014. – С. 26.

ществ; 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; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией.

Таким образом, можно предположить, что идеальная система обеспечения национальной безопасности гарантирует государству полную защиту. Но в реальности идеальных вещей не бывает, так как любая система имеет «узкие» места. И главное, чтобы государство четко оценивало уязвимости системы обеспечения национальной безопасности и постоянно совершенствовало ее.

Раздел III. Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ

Действия государства по обеспечению национальной безопасности регламентируются специально создаваемой правовой нормативной базой. К середине 90-х годов XX столетия 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 потребностями¹.

Под понятием **«правовая основа обеспечения национальной безопасности»** в теоретическом смысле представляется 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 безопасности².

Разработка и реализация документов по обеспечению национальной безопасности любого государства связана со взвешенным подходом законодателя в оценке базовых интересов личности, общества и государства. По подсчетам исследователей в РФ принят целый ряд актов, являющихся исходной нормативно-правовой основой для обеспечения безопасности личности, государства и общества. В частности, в 2014 году в правовое регулирование вопросов, касающихся отдельных видов безопасности, осуществлялось на основании более чем 70 федеральных законов, 200 указов Президента РФ, около 500 постановлений Правительства РФ, а также других подзаконных актов³.

Нормативно-правовую базу в нашей стране 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.

Так, в Законе «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) (далее – закон «О безопасности» 2010 года) 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 Россий-

¹ Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5 (37). – С. 23.

² Данилейко В. В. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – С. 9–10.

³ Мигачев Ю.И. Правовые основы национальной безопасности (административные и информационные аспекты) / Ю.И. Мигачев, Н.А. Молчанов // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 46.

ской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности» (ст. 5)¹.

Рассмотрим данную проблему более подробно.

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

В Конституции Российской Федерации 1993 года 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. Как абсолютно справедливо указывал С.Ю. Чапчиков, 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) интересами².

В частности, 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). Помимо этого, 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, статья 37 (ч. 3) – безопасности труда. Конкретных видов безопасности касаются: ст. 114 (ч. 1, п. «д») – государственная безопасность; ст. 71 (п. «м») – оборона и безопасность; ст. 72 (ч. 1, п. «б») – общественная безопасность; ст. 72 (ч. 1, п. «д») – экологическая безопасность.

Ряд авторов (Ю.И. Мигачев, Н.А. Молчанов, М.Ф. Гацко)³, подсчитав, сколько раз в Конституции РФ употребляется сам термин «безопасность» сделали вывод, что в Конституции Российской Федерации понятие безопасность употребляется в различных значениях, как в узком, так и в широком понимании этого слова. В широком смысле речь идет о безопасности в целом. В узком смысле – относительно различных видов 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, можно констатировать, что Конституция, в данном случае, оценивается нами как нормативно-правовая основа для разрешения соци-

¹ СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

² Чапчиков С. Ю. Необходима конституционная доктрина безопасности личности, общества, государства // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 15.

³ Мигачев Ю.И. Правовые основы национальной безопасности (административные и информационные аспекты) / Ю.И. Мигачев, Н.А. Молчанов // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 46.; Гацко М.Ф. Национальная безопасность. Учебное пособие. – Ногинск, 2012 – С.5.

альных 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 государства¹.

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

Правовое обеспечение безопасности РФ 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 10.12.1948 г.)²; европейская конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (заключена в Риме 4.11.1950 г., с изм. от 13.05.2004 г.)³. Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ; международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» (от 16.12.1966 г.)⁴. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. № 4812-VIII; международный пакт «О гражданских и политических правах» (от 16.12.1966 г.)⁵. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09. 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 7.06.2002 г.), Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена 15.06.2001 г.)⁶ и др.

Ключевое значение имеют **федеральные конституционные законы**: «О военном положении» от 30.01. 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 г.)⁷ и «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 г.)⁸.

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 05.03.1992 г. № 2446-1 (ред. от 26.06.2008 г.) (утратил силу)⁹; «О государственной тайне» от 21.07.1993 г. № 5485-

¹ Чапчиков С.Ю. Проблемы формирования конституционной доктрины национальной безопасности Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 1. – С. 18.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

⁷ СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

⁸ СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

⁹ Ведомости СНД и ВС РФ – 1992. – № 15. – Ст. 769.

1 (ред. от 21.12.2013 г.)¹; «Об обороне» от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015 г.)²; «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ и другие.

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 14.01.1992 г. № 20³; «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000 г.) (утратила силу)⁴; «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014)⁵ и другие.

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.

Следует отметить, 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.

В контексте рассматриваемой темы необходимо предметно проанализировать содержательную сторону процесса правового обеспечения национальной безопасности РФ, начиная с закона «О безопасности» 1992 года.

Закон «О безопасности», принятый 5 марта 1992 года, действовал до 29 декабря 2010 года. 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 данного закона «О безопасности» вполне обоснованно, так как образование Российской Федерации как независимого государства, объявившего себя правопреемником СССР, объективно выдвинуло проблему обеспечения национальной безопасности на одно из первых мест. Но следует учитывать, что закон был принят до одобрения Конституции РФ 1993 года, 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 право-

¹ СЗ РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 4673.

² СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 4. – Ст. 166.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

вой основой как теоретической, так и практической деятельности в области национальной безопасности РФ.

В структурном плане закон делился на небольшую преамбулу, показывающую предназначение данного акта и пять разделов, включающих 22 статьи (рис. 1).

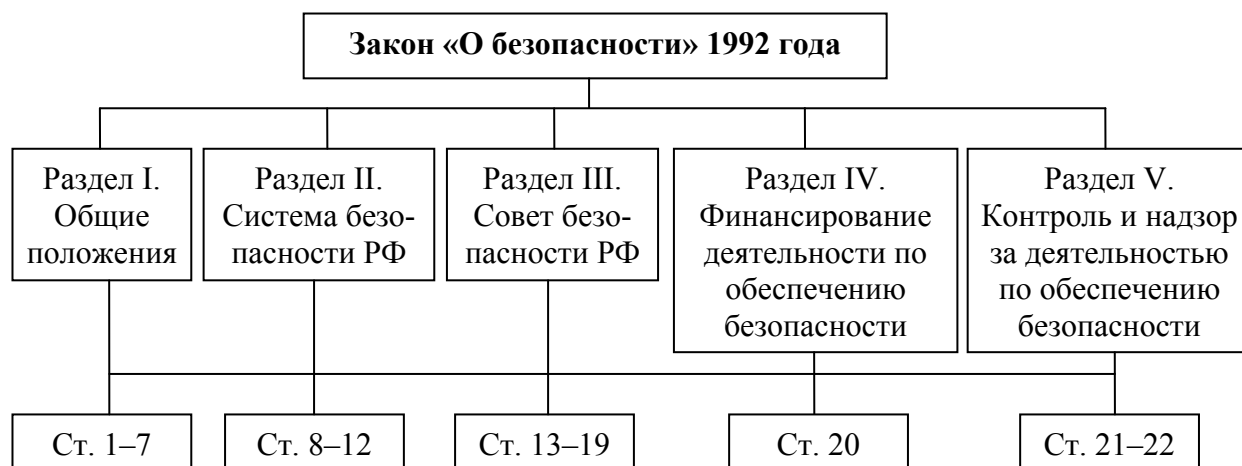


Рис. 1. Структура Закона «О безопасности» 1992 года

В первом разделе давались определения понятия «безопасность», «жизненно важные интересы», «угроза безопасности», ее объекты, рассматривались субъекты обеспечения безопасности, виды угроз, принципы и законодательные основы обеспечения безопасности с акцентом на соблюдение прав и свобод граждан при обеспечении безопасности. 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. 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. Четвертый раздел определял финансирование деятельности по обеспечению безопасности. И, наконец, последний, пятый раздел был посвящен вопросам контроля и надзора за деятельностью органов по обеспечению безопасности.

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

дающих 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). Как верно отмечалось в учебнике «Общая теория национальной безопасности» 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 уровне¹. Иными словами, содержание понятия безопасности расширилось за счет таких новых для России категорий, как «безопасность личности» и «безопасность общества»;

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

– сформулированы принципы обеспечения безопасности, 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 (ст. 5);

– 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 возникало недоумение, а почему лишь защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства гарантирует им состояние безопасности? По логике получается, что незащищенность второстепенных интересов не имеет отношения к безопасности.

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

¹ Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – Изд. 2-е. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 344 с. URL: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_235.html.

зок времени состояние защищенности определяется остротой внутренних и внешних угроз и характером реагирования на них управляющей системы¹.

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

В конце 90-х годов XX столетия все более осознавалась необходимость разработки и принятия нового базового акта в сфере безопасности. Это было связано с наличием угроз интересам нашей страны, активными действиями государства по борьбе с ними, проявлением недостатков закона «О безопасности» 1992 года. И новым базовым актом явилась подписанная Президентом Российской Федерации в 1997 году **Концепция национальной безопасности РФ (далее – Концепция)**. В январе 2000 года была принята ее новая редакция, которая ликвидировала пробелы первоначального варианта документа².

Концепция явилась правовой базой установления основных направлений деятельности государства в области национальной безопасности. Еще одной целью Концепции можно назвать 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 безопасности 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 (рис. 2).

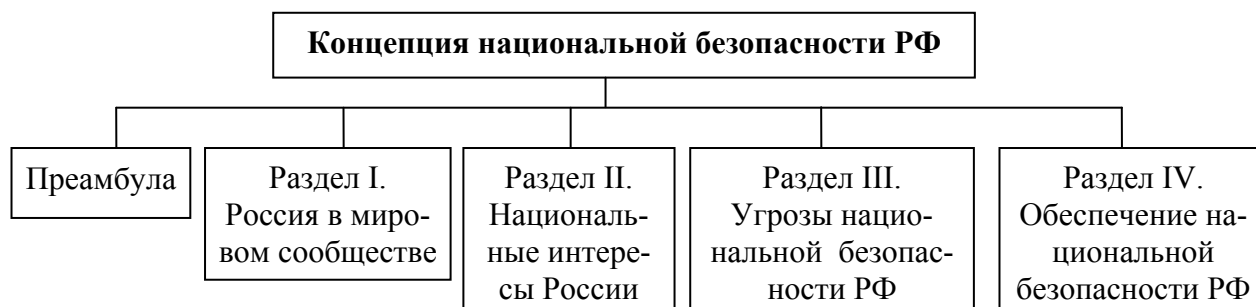


Рис. 2. Структура Концепции национальной безопасности РФ 1997 года

¹ Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – Изд. 2-е. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 344 с. URL: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_235.html.

² Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000 г.) (утратила силу) // СПС «КонсультантПлюс».

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, 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 заключались в обеспечении высокого уровня жизни народа; в духовной сфере – в сохранении и укреплении 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 четко определялось, 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» (определение появилось в редакции 2000 года) 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, внутриполитической, 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 взглядов¹. Во-вторых, она обеспечивала безопасность как бы только в Российской Федерации, хотя в законе «О безопасности» 1992 года 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 экономики». 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 еще 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 ее отдельных видов.

¹ Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – Изд. 2-е. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 344 с. URL: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_235.html.

Концепцию национальной безопасности сменила «**Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года**». 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 национальной безопасности 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 национальной безопасности в международной обстановке произошли серьезные 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, ее 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 требовало терминологического единообразия, уточнения и конкретизации ряда основных понятий в области национальной безопасности.

Законодатель определил, что **Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года** – 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 (ст. 3). Основная задача Стратегии состоит в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов (ст. 5).

Стратегия включает шесть разделов, поделенных на 112 статей (см. рис. 3).

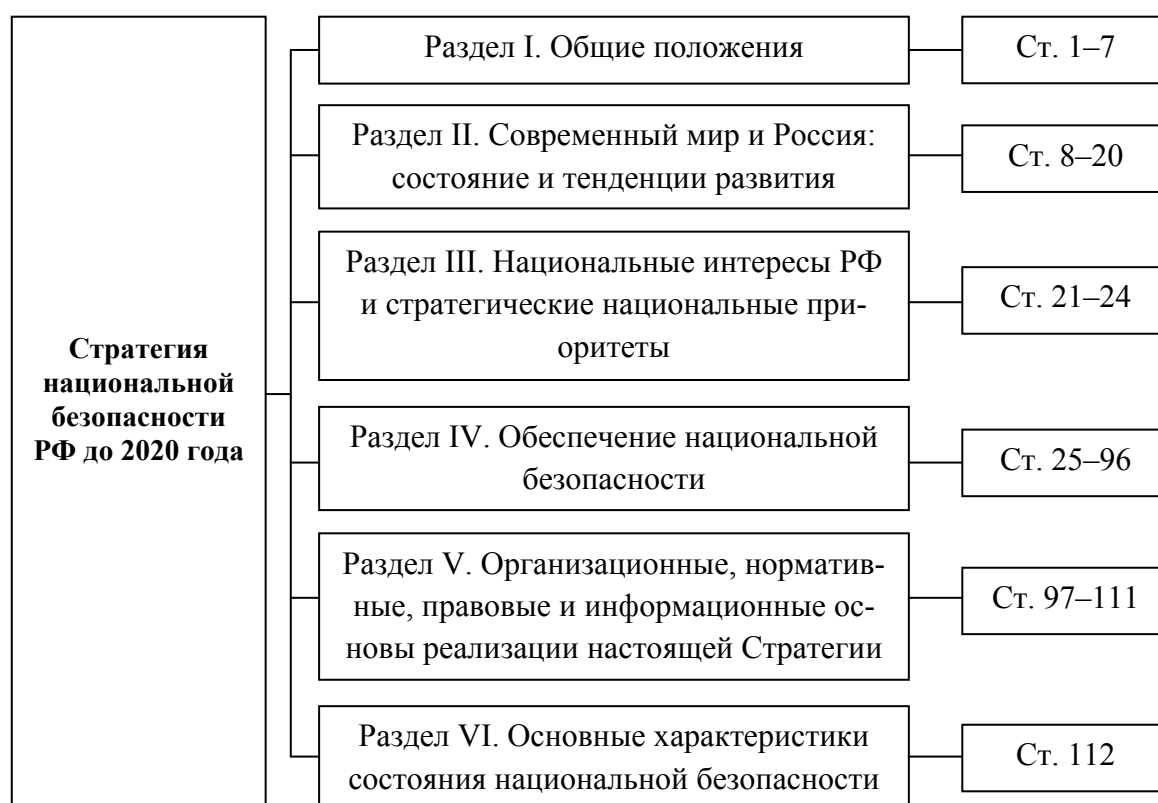


Рис. 3. Структура Стратегии национальной безопасности РФ

Первый раздел содержит 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». Второй раздел посвящен сугубо международной составляющей проблемы национальной безопасности, где представлена современная картина мира, направления его развития и роль России в этом процессе. Третий раздел четко выделяет национальные интересы страны на долгосрочную перспективу, формулирует как основные приоритеты национальной безопасности Российской Федерации, так и приоритеты устойчивого развития. Четвертый раздел посвящен основополагающим моментам обеспечения национальной безопасности, которые состоят в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. В пятом разделе, рассматривающем разнонаправленные основы обеспечения национальной безопасности, представлены структуры, связанные с реализацией, корректировкой, организационной и документальной поддержкой данной Стратегии. В шестом разделе названы основные характеристики состояния национальной безопасности, предназначенные для оценки состояния национальной безопасности, не являющиеся постоянной величиной, но корректируемые по результатам мониторинга состояния национальной безопасности.

Соответственно, как записано в ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации:

- содержит приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- содержит оценку текущего состояния национальной безопасности Российской Федерации и оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;

- определяет национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- определяет цели и задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в различных областях и сферах развития Российской Федерации и соответствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности Российской Федерации;

- определяет организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- содержит основные показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации;

- содержит иные положения, определенные Президентом Российской Федерации (ст. 18, п. 3).

Как считает И.Б. Кардашова, принятие Стратегии явилось знаменательным событием, так как свидетельствовало о зарождении российской стратегической культуры².

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

- Концепция национальной безопасности на момент ее принятия в 1997 году формулировала лишь вектор деятельности государства в различных сферах обеспечения национальной безопасности, уточняла порядок выявления угроз национальной безопасности. Стратегия же кардинально изменила принцип обеспечения национальной безопасности, определяя в качестве направления обеспечения национальной безопасности стратегические национальные приоритеты³. Таким образом, в Стратегии сформулирована новая государственная политика в области национальной безопасности, которая теперь обеспечивается через достижение стратегических приоритетов;

- основной новой идеей документа является безопасность через развитие, что полностью отвечает концептуальным положениям Стратегии, базирую-

¹ СЗ РФ. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3378.

² Кардашова И.Б. О проблемах исследования обеспечения национальной безопасности // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 30.

³ Литвинов В.А. Основы национальной безопасности России. – М.: ЛЕНАНД, 2011. – С. 126.

щимся на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (ст. 3);

– в Стратегии, в отличие от Концепции национальной безопасности, четко обозначена ее долгосрочная перспектива (до 2020 года). И, исходя из этого, определены 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, как отмечал С.Ю. Чапчиков, кардинально изменен принцип обеспечения национальной безопасности, сформирован новый, отличный от Концепции национальной безопасности, механизм реализации консолидированных усилий государства и общества¹. Таким образом, был сделан принципиально новый упор на то, что реализовать Стратегию силами только властей не представляется возможным. Требуются усилия всего общества;

– в Стратегии впервые конкретно определены 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 (ст. 112). Явно видно, что указанные критерии носят, в основном, социально-экономический характер;

– несомненным достоинством Стратегии является то, что она нацелена обеспечить связь между укреплением национальной безопасности и достижением повышения качества жизни российских граждан, созданием достойных условий жизни людей в России. И характернейшая черта Стратегии в ее социальной составляющей;

– особенностью Стратегии является то, что она дает реальные основы корректировки политики в области обеспечения национальной безопасности, так как закрепляет положение о непостоянстве содержательного понятия «национальный интерес» и «национальный приоритет», которые могут изменяться в связи внутренними и внешними факторами.

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**:

¹ Чапчиков С.Ю. Категория «национальных интересов» в стратегиях национальной безопасности России и США // Армия и общество. – Выпуск № 4 (36). – 2013. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kategoriya-natsionalnyh-interesov-v-strategiyah-natsionalnoy-bezopasnosti-rossii-i-ssha>.

– Стратегия не является прямым руководством к действию, так как, во-первых, за ее претворение в жизнь не отвечает конкретно ни одна структура; во-вторых, ни по одному направлению не приводятся количественные показатели, являющиеся целевыми к 2020 году; в-третьих, не определены ресурсы, обеспечивающие национальную безопасность;

– в Стратегии, как пишет доктор военных наук К. Сивков, отсутствует четкое определение системы угроз национальной безопасности страны и их источников. В роли угроз здесь выступают проблемы развития государства в различных сферах¹;

– в Стратегии не 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 ст. 6. В частности, требует единого толкования следующий ряд терминов, встречающихся в данном документе: государственная безопасность; общественная безопасность; энергетическая безопасность; экологическая безопасность; информационная безопасность; политика обеспечения национальной безопасности и др.;

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

– в Стратегии, как отмечают авторы монографии «Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспекты», не проведен анализ причин, противоречий, факторов, определяющих конкретное состояние национальной безопасности, и, соответственно, нет возможности определения направлений, путей ее развития и укрепления на близкую и среднесрочную перспективу²;

– в Стратегии представлена взаимосвязь и взаимозависимость между экономикой и вопросами национальной безопасности, но четко не прописывается 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 отвечает, и поэтому, в нынешнем виде, никак

¹ Сивков К. Стратегию национальной безопасности РФ надо разрабатывать заново. URL: <http://army-news.ru>.

² Бабурин С.Н. Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспекты / С.Н. Бабурин, М.И. Дзалиев, А.Д. Урсул. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2014. – С. 76.

не может быть использована в качестве руководства для практической деятельности органов государственного управления, так как фактически ничего не определяет. Соответственно, это и является причиной того, что ее роль в обеспечении национальной безопасности России и развитии государственных институтов ее обеспечения в полной мере не проявляется. Таким образом, как пишет К. Сивков, практически весь текст Стратегии нуждается в радикальной переработке. Полностью необходимо менять и ее структуру. И перерабатывать этот важнейший документ просто не имеет смысла – необходимо полностью разрабатывать его заново¹.

Основы современного действующего правового обеспечения национальной безопасности нашли свое закрепление в **ФЗ «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ**. (Далее – закон «О безопасности» 2010 г.)².

Причины его принятия можно определить следующим образом:

- необходимость исправления и детализации ряда позиций закона «О безопасности» 1992 года, который, как отмечали авторы Комментариев к закону «О безопасности» 2010 года, неоднократно подвергался корректировкам, вносящим в него уточнения и дополнения и, по сути, морально устарел³;

- настоятельная потребность, связанная с практикой применения закона «О безопасности» 1992 года, 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 РФ⁴;

- появление нового программного документа – Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года, 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 года, 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.

ФЗ «О безопасности» 2010 года состоит из четырех глав и 20 статей (рис. 4).

¹ Сивков К. Стратегию национальной безопасности РФ надо разрабатывать заново. URL: <http://army-news.ru>.

² СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.

³ Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

⁴ Варламов В.Ю. Проблемы совершенствования федерального закона «О безопасности» // Право и безопасность. – 2011. – № 2 (39). – С. 112.

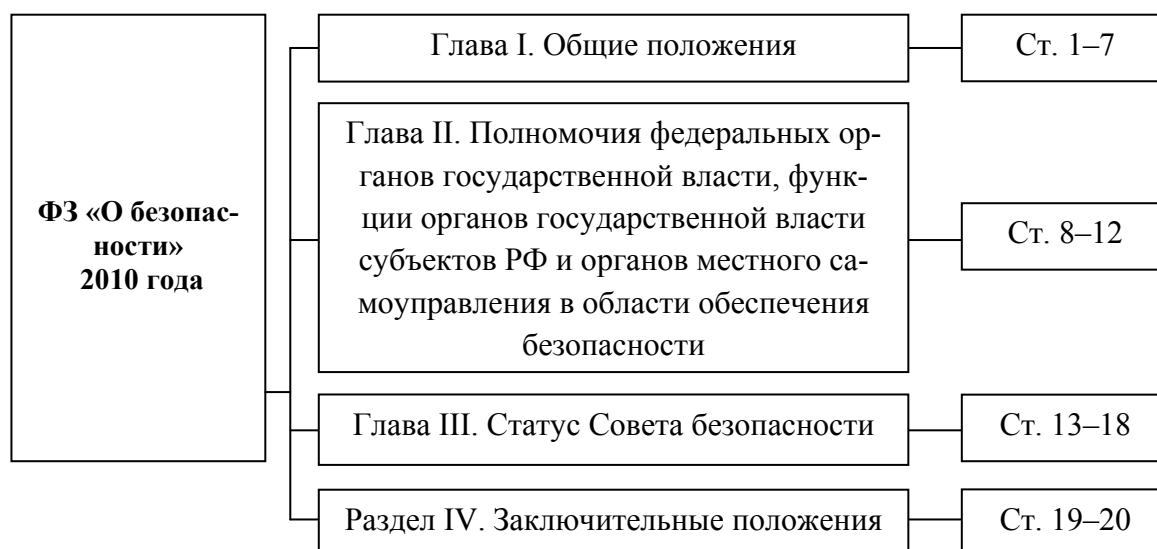


Рис. 4. Структура ФЗ «О безопасности» 2010 года

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. 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. В третьей главе определяются основные задачи и функции Совета Безопасности, его состав и организация деятельности. В заключительной главе перечисляются отдельные законодательные акты и положения законодательных актов, утратившие силу.

Полагаем, что более полную характеристику закона «О безопасности» 2010 года, с позиций его «плюсов» и «минусов», можно дать, если сравнить его с аналогичным документом 1992 года (табл. 2).

Таблица 2

Сравнительный анализ законов «О безопасности» 1992 и 2010 годов

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
Структура: 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	Структура: 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	Новый закон фактически повторил структуру предыдущего акта по трем первым позициям, но в него не вошло регулирование, которое ранее содержалось в разделах «Финансирование деятельности по обеспечению безопасности» и «Контроль и надзор за деятельностью по обеспечению безопасности»

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
и надзор за деятельностью по обеспечению безопасности	безопасности; глава III. Статус Совета Безопасности; глава IV. Заключительные положения	
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 безопасности¹
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 года не было вообще. Сегодня это один из важнейших конституционных принципов. Пятый принцип ставит задачу точнее и конкретнее, говоря о необходимости взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, дру-

¹ Жирным шрифтом в таблице выделены конкретные новшества ФЗ «О безопасности» 2010 года.

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
	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)	гих государственных органов в деле обеспечения безопасности не только с международными организациями, но и с общественными объединениями и гражданами
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)	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; 4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления; 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; 6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспе-	В Законе «О безопасности» 1992 года 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

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
	<p>чения безопасности; 7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности; 8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности; 9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств; 10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности; 11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 3)</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 законе «О безопасности» 2010 года 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 объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер); закреплён механизм формирования и реализации такой политики; установлен перечень заинтересованных субъектов, вовлеченных в названные процессы: Прези-</p>

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
		дент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, а также граждане и общественные организации
<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).</p> <p>В ст. 12 указывались функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности</p>	<p>В законе «О безопасности» 1992 года не упоминались полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области национальной безопасности, то есть отсутствовали модели обеспечения безопасности на местном, региональном, и общегосударственном уровнях. В новом законе особо подчеркивается, что в деле обеспечения безопасности принимают участие органы местного самоуправления. Установлено, что в пределах своей компетенции они обеспечивают исполнение законодательства РФ в области обеспечения безопасности. Ко всему, в законе «О безопасности» 1992 года нормы, посвященные координации всех элементов системы безопасности, отсутствовали. В ст. 6 нового закона закреплялся ключевой принцип координации всех направлений деятельности по обеспечению безопасности государства и общества, предполагающий единство и согласованность в области подготовки, принятия и реализации государством властных и иных решений, воздействующих на состояние защищенности личности от внутренних и внешних угроз</p>
<p>Среди принципов обеспечения безопасности, относительно вопросов международного сотрудничества, упоминался принцип интеграция с междуна-</p>	<p>Международное сотрудничество определено как одно из направлений деятельности по обеспечению безопасности (ст. 3, п. 10), выделены основные цели</p>	<p>Проблеме международного сотрудничества посвящены отдельные пункты, тогда как закон «О безопасности» 1992 года практически не содержал норм, регламентирующих ме-</p>

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
родными системами безопасности (ст. 5)	международного сотрудничества в области обеспечения безопасности: 1) защита суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации; 2) защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом; 3) укрепление отношений со стратегическими партнерами Российской Федерации; 4) участие в деятельности международных организаций, занимающихся проблемами обеспечения безопасности; 5) развитие двусторонних и многосторонних отношений в целях выполнения задач обеспечения безопасности; 6) содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности (ст. 7)	ждународное сотрудничество в области обеспечения безопасности
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)	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)	В законе «О безопасности» 1992 года полномочия Президента были обозначены тезисно, касались только организационных полномочий. В законе «О безопасности» 2010 года полномочия Президента существенно расширены и конкретизированы
В первоначальной редакции Закона (ст. 10, ч. 2.) предусматривались полномочия Верховного Совета РФ в области обеспечения безопасности	Представлены полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в области обеспечения безопасности. 1. Совет Федерации Феде-	В содержании ст. 9 заложен правовой механизм реализации законодательной деятельности в области обеспечения безопасности, который заключается в издании представительными и за-

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
	<p>рального Собрания Российской Федерации:</p> <p>1) рассматривает принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральные законы в области обеспечения безопасности; 2) утверждает указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения. 2. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности (ст. 9)</p>	<p>конодательными органами соответствующих федеральных законов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, общественными объединениями, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами. Статья указывает на полномочия в области обеспечения безопасности палат Федерального Собрания - парламента РФ. По сравнению с законом «О безопасности» 1992 года, где положения о полномочиях Верховного Совета в области обеспечения безопасности были признаны не действующими, на смену им другие нормы, определяющие полномочия законодательных органов в области обеспечения безопасности, не вводились. 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 подведомственными ему органами Российской Федерации, республик в составе Рос-</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 законе «О безопасности» 2010 года, по сравнению с предыдущим, полномочия Правительства существенно расширены и конкретизированы</p>

Положения закона «О безопасности» 1992 года	Положения ФЗ «О безопасности» 2010 года	Вывод
сийской 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	<p>В новом законе более детально определяется статус Совета Безопасности. В частности, он является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента России по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности нашей страны, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности (ст. 13).</p> <p>К основным задачам Совета Безопасности относятся и вопросы обеспечения условий для реализации Президентом страны своих полномочий, формирования государственной политики в области обеспечения безопасности и контроля за ее реализацией. Кроме того, Совет Безопасности будет также заниматься прогнозированием, выявлением, анализом и оценкой угроз безопасности, выработкой мер по их нейтрализации (ст. 14)¹</p>

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

¹ Таблица составлена при использовании следующих материалов: Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону «О безопасности» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2011. – 144 с. // СПС «КонсультантПлюс». 2011; Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». 2012; Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011; Чапчиков С. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) – М. : Юстицинформ, 2011. – 193 с. // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

– 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, т.е. назвать акт законом о «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 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, как отмечал Калюжный А.Н., 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 Закон, устанавливая правовой статус Совета Безопасности, такие полномочия ему предоставляют. Или, в Законе не упоминается такая важная составляющая национальной безопасности, такой её вид, как военная безопасность. При этом ч. 1, ст. 4 Закона принятие военных мер при реализации государственной политики в области обеспечения безопасности допускает¹

– 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 года (ст. 76, ч. 1), посвященная основам федерального правового регулирования, устанавливает, в частности, что федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения РФ, среди которых – 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 закон «О безопасности» 2010 года 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 закона

¹ Калюжный А.Н. Федеральный закон «О безопасности»: итоги реализации и перспективы развития // Военно-юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 9.

«О безопасности» 2010 года, целесообразнее было бы принять его в форме федерального конституционного закона¹.

Подводя итог, следует отметить, что система 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»².

¹ Варламов В.Ю. Проблемы совершенствования федерального закона «О безопасности» // Право и безопасность. – 2011. – № 2 (39). – С.112 – 113; Дугенец А.С. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России / А.С. Дугенец, А.В. Мельников, Ф.П. Васильев, М.Н. Дашко // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 65–67; Калужный А.Н. Федеральный закон «О безопасности»: итоги реализации и перспективы развития // Военно-юридический журнал. – 2014. – № 3 – С. 7–10.

² Кардашова И.Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 32.

Раздел IV. Система обеспечения национальной безопасности

Обеспечение национальной безопасности понимается через ряд определенных терминов, разработкой которых занимаются представители различных отраслей научных знаний – права, философии, социологии... Подготовка же нормативно-правовых актов в сфере национальной безопасности, и их использование требуют единообразного понятийного аппарата. Имеющиеся в настоящее время категориальные пробелы и неточности приводят к спорному восприятию дефиниций как в теории, так и в сфере применения права.

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

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»¹**.

Во-вторых, необходимо внести ясность в соотношение понятий «система национальной безопасности» и «система обеспечения национальной безопасности», которые ряд исследователей используют как синонимы. И.Б. Кардашова (как и ряд других авторов – А.А. Прохожев, М.Ю. Зеленков, С.В. Хмелевский и др.) утверждает, что их следует различать. Предлагается дифференцировать данные понятия 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; СОНБ².

В-третьих, следует учитывать, что система обеспечения национальной безопасности состоит из двух составляющих – государственной и негосударственной (общественной) системы обеспечения национальной безопасности. Исходными предпосылками существования негосударственной системы являются: во-первых, наличие такого вида управления, как общественное; во-вторых, наличие гражданского общества в государстве; в-третьих, признание приоритета безопасности личности перед безопасностью государства³.

¹ Философский словарь. М.: Политиздат, 1991. URL http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus.

² Кардашова И.Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 30.

³ Кардашова И.Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 31.

Стратегия национальной безопасности дает (ст. 6) достаточно конкретную формулировку, где система обеспечения национальной безопасности включает силы и средства обеспечения национальной безопасности.

Следует рассмотреть эти составляющие более подробно, где **силы – это:**

- Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба;

- федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации. Обращаем внимание на характеристику органов государственной власти – федеральные.

Закон «О безопасности» 2010 года увеличивает **круг сил (субъектов), принимающих участие в обеспечении безопасности, прибавив к ним органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления** (об этом свидетельствует само название второй главы данного закона) (рис. 5).

Вооруженные силы Российской Федерации. Согласно Федеральному Закону «Об обороне» от 31.05. 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015 г.), **Вооруженные Силы Российской Федерации** – государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации (ст. 10, п. 1) О создании Вооруженных Сил России Президент РФ Б.Н. Ельцин заявил в своем Указе 7 мая 1992 года.

Вооруженные Силы Российской Федерации **предназначены** для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации (ст. 10, п. 1–2).

Деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 10, п. 5).

Вооруженные Силы РФ 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 (ст. 11)¹.

¹ Войска, не входящие в виды и рода войск, подразделяются на: разведывательные, инженерные, радиационной, химической и биологической защиты, связи, радиоэлектронной борьбы, технического и тылового обеспечения. URL: http://goup32441.narod.ru/files/ogp/001_oporn_konspekt/2006/2006-01-2.html).



Рис. 5. Силы обеспечения национальной безопасности РФ по ФЗ «О безопасности» 2010 года

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.

Субъекты (силы) обеспечения национальной безопасности, представленные как «...другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба» – это внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации (другие войска) (ст. 1, п. 5) инженерно-технические, дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти и спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (воинские формирования), Служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (органы), а также создаваемые на военное время специальные формирования (ст. 1, п. 6).

Перечень государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, устанавливается Президентом РФ. Но вопрос об организационной системе правоохранительной службы в целом является спорным. В общем виде входящие в нее государственные органы подразделяют на две группы:

- органы, специально созданные для осуществления задач правоохранительной деятельности;
- органы, где правоохранительная деятельность составляет лишь одну из их функций. Она не представляет основного назначения соответствующих органов, но органично связана с ним и может занимать определенное место в их деятельности.

Если рассматривать правоохранительную службу, то ее виды могут быть определены по организационным структурам, в которых она предусмотрена: служба в органах внутренних дел; служба в учреждениях и органах уголовно-

исполнительной системы Федеральной службы исполнения наказаний; служба в федеральной противопожарной службе МЧС России; служба в таможенных органах; служба в органах Государственной фельдъегерской службы РФ; служба в органах Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков; служба в органах прокуратуры. Подробное рассмотрение данного вопроса не является нашей целью, так как на первом курсе изучается дисциплину «Правоохранительные органы».

Для определения конкретного перечня субъектов и характера выполняемых ими задач в сфере обеспечения национальной безопасности необходимо обратиться к анализу федерального законодательства.

Применительно к **Внутренним войскам МВД Российской Федерации** основополагающим нормативным правовым актом является Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 06.02.1997 г. № 27-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.)¹.

Внутренние войска МВД РФ предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1). Внутренние войска защищают права и свободы человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ст. 7).

Среди **основных задач** Внутренних войск в области обеспечения безопасности можно выделить следующие:

- участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- оказание содействия Пограничным войскам Федеральной пограничной службы Российской Федерации в охране Государственной границы Российской Федерации;
- участие в обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов (ст. 2).

Одна из ведущих задач Внутренних войск состоит в том, чтобы совместно с Вооруженными Силами по единому замыслу и плану участвовать в системе территориальной обороны страны.

Внутренние войска России – мощное военизированное формирование. Современные внутренние войска полностью моторизованы, оперативные (мотострелковые) части имеют бронетехнику. Внутренние войска имеют свои собственные авиационные, артиллерийские, инженерные, морские части, разведывательное управление, спецназ.

Инженерно-технические воинские формирования и дорожно-строительные воинские формирования. Это воинские формирования при Федеральном агентстве специального строительства Российской Федерации –

¹ СЗ РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711.

Спецстрое России. Одним из основополагающих нормативных правовых актов является Указ Президента РФ «Вопросы Федерального агентства специального строительства» от 16.08.2004 г. № 1084 (ред. от 20.01.2015 г.) (вместе с «Положением об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральном агентстве специального строительства». Далее – Положение)¹.

Основные задачи данных воинских формирований можно представить следующим образом (табл. 3).

Таблица 3

**Основные задачи инженерно-технических воинских формирований
и дорожно-строительных воинских формирований**

Задачи в мирное время	Задачи в военное время
<ul style="list-style-type: none"> – обеспечение осуществления мероприятий по оперативному оборудованию территории Российской Федерации и подготовке коммуникаций в целях обороны; – накопление, размещение, хранение и своевременное обновление техники, материалов, конструкций и других материальных средств, предназначенных для развертывания воинских формирований и проведения строительных, восстановительных и других работ; – проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, разработка и испытание новых технических средств, инвентарных конструкций, изготовление их и оснащение ими воинских формирований; – изучение предполагаемых районов действий воинских формирований на территориях стратегических (оперативно-стратегических) объединений и находящихся там объектов оборонного значения, определение вероятных размеров разрушения этих объектов, а также ресурсов, необходимых для их восстановления; – участие в установленном порядке в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф; – создание, содержание и развитие мобилизационных мощностей для производства специальной техники и продукции, необходимых для обеспечения обороны и безопасности государства, правопорядка (Положение, п. 10) 	<ul style="list-style-type: none"> – участие совместно с Вооруженными Силами в обороне страны в соответствии с планом применения Вооруженных Сил; – осуществление технического прикрытия и восстановления объектов специального назначения в целях обеспечения обороны и безопасности государства, правопорядка, жизнеобеспечения населения; – выпуск, ремонт и восстановление специальной техники военно-инженерных технических формирований специального строительства; – подготовка военнотружущих и гражданского персонала воинских формирований (Положение, п. 10)

Следовательно, данные воинские формирования предназначены, в том числе, для:

- строительства объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону, безопасность государства, правопорядок, а также обустройства войск, жилищного строительства и строительства объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил и других структур;

- строительства, капитального ремонта, технического прикрытия и восстановления автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования;

¹ СЗ РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3540.

– строительства и реконструкции предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также других критически важных для государства объектов;

– участия в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий (Положение, п. 7).

Спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (далее – спасательные воинские формирования). Основопологающим нормативным правовым актом, регулирующим основы деятельности сил гражданской обороны, является Федеральный закон «О гражданской обороне» от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.)¹, а также Указ Президента РФ «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» от 30.09.2011 г. № 1265 (ред. от 01.07.2014 г.) (вместе с «Положением о спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»). (Далее – Положение)².

Спасательные воинские формирования определены как составная часть сил гражданской обороны. Деятельность спасательных воинских формирований осуществляется с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. В мирное же время они предназначены для защиты территории РФ и ее населения при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, крупных авариях, катастрофах, ставящих под угрозу здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ (ст. 16 ФЗ «О гражданской обороне»).

Таким образом, можно определить основные задачи спасательных воинских формирований (Положение, п. 5) как в мирное, так и в военное время (табл. 4).

Таблица 4

Основные задачи спасательных воинских формирований

Задачи в мирное время	Задачи в военное время
– участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время участие в: ведении радиационной, химической и неспецифической бактериологической разведки в зонах чрезвычайных ситуаций; проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ по оперативной локализа-	– участие в ведении радиационной, химической и неспецифической бактериологической (биологической) разведки в местах проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ, а также на маршрутах выдвижения к ним; – участие в обеспечении ввода сил гражданской обороны и проведение аварийно-

¹ СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.

² СЗ РФ. – 2011. – № 40. – Ст. 5532.

Задачи в мирное время	Задачи в военное время
<p>ции и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; проведении работ по санитарной обработке населения, обеззараживанию зданий и сооружений, специальной обработке техники, имущества и территорий; доставке грузов, перевозимых в зоны чрезвычайных ситуаций, в том числе в качестве гуманитарной помощи иностранным государствам и т.п.);</p> <p>– участие в подготовке сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также обучение населения в области гражданской обороны;</p> <p>– участие в научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах по созданию, испытанию и внедрению новых технических средств для защиты населения и территорий, материальных и культурных ценностей при чрезвычайных ситуациях, а также по разработке технологий проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ</p>	<p>спасательных и других неотложных работ в очагах поражения, зонах заражения (загрязнения) и катастрофического затопления;</p> <p>– участие в проведении пиротехнических работ, связанных с обезвреживанием авиационных бомб и фугасов;</p> <p>– участие в проведении работ по санитарной обработке населения, обеззараживанию зданий и сооружений, специальной обработке техники, имущества и территорий;</p> <p>– участие в мероприятиях по эвакуации населения, материальных и культурных ценностей из очагов поражения, зон заражения (загрязнения) и катастрофического затопления;</p> <p>– участие в ликвидации последствий применения противником оружия массового поражения;</p> <p>– участие в проведении работ по восстановлению объектов жизнеобеспечения населения</p>

Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР). 20 декабря 2015 года Служба внешней разведки отметила 95-летие со дня своего основания. Правда, название службы на протяжении указанного периода менялось неоднократно.

Основным нормативным правовым актом в данной сфере является Федеральный закон «О внешней разведке» от 10.01.1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 23.06.2014 г.)¹. **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).

¹ СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 143.

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, то есть 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 «О Федеральной службе безопасности» от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 22.12.2014 г.)¹ и Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 11.08.2003 г. № 960 (ред. от 20.01.2015 г.) (утвердил Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации) (Далее – Положение о ФСБ)².

Исходя из Положения о **ФСБ** – это федеральный орган исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющий государственное

¹ СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.

² СЗ РФ. – 2003. – № 33. – Ст. 3254.

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 (ст. 1, п. 1).

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

Основными **задачами** собственно Федеральной службы безопасности России, исходя из Положения о ФСБ, являются:

- управление органами безопасности, а также организация их деятельности;
- информирование Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, а также по их поручениям – федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;
- организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;
- координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;
- организация и осуществление борьбы с терроризмом и обеспечение борьбы с диверсионной деятельностью;
- организация осуществления мер, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области защиты и охраны государственной границы;
- организация оказания содействия федеральным органам государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала и т.п. (ст. 8).

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 госу-

дарств, 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 общественных 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 «О государственной охране» от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 12.03.2014 г.)¹ и Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» от 07.08.2004 г. № 1013 (ред. от 20.01.2015 г.), утвердивший Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации (Далее – Положение о ФСО)².

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 деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов (ст. 1, п. 1 Положения о ФСО).

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 органам государственной охраны относится федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, а также подразделения федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющие отдельные полномочия указанного органа и военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны (ст. 12 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:

¹ СЗ РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2594.

² СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3314.

- 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 предупреждения, выявления и пресечения 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, эксплуатации и развития федеральных информационных систем для специального информационного обеспечения государственных органов т.п. (ст. 12 Положения о ФСО).

Федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации. Согласно Указу Президента «Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации» РФ от 15.03.1999 г. № 350 (ред. от 25.07.2014 г.)¹ федеральным органом обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ является Служба специальных объектов при Президенте РФ (далее – Служба). Положение о Службе также было утверждено данным Указом.

Служба находится в ведении Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСПа), осуществляющего коорди-

¹ СЗ РФ. – 1999. – № 12. – Ст. 1453.

нацию и контроль ее деятельности (п. 2 Положения о Службе). В Службе предусматривается военная служба (п. 3 Положения о Службе).

Основными **задачами** Службы являются:

- поддержание пунктов управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации и иных специальных объектов мобилизационного назначения в готовности к использованию по предназначению в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени;
- реализация в пределах своей компетенции мероприятий по обеспечению мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента Российской Федерации;
- разработка и реализация мобилизационных планов обеспечения функционирования специальных объектов по предназначению, согласованных с мобилизационными планами федеральных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении мобилизационной, оперативно-технической готовности и функционирования специальных объектов в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени;
- содержание и эксплуатация в мирное время технических средств специальных объектов, специальных транспортных средств, а также их надежное функционирование в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени;
- создание и хранение неприкосновенных запасов материально-технических средств и ресурсов;
- организация и проведение мероприятий по защите сведений, составляющих государственную тайну;
- обеспечение в соответствии с мобилизационным заданием поддержания мобилизационных мощностей специальных объектов и т.п. (п.7 Положения о Службе).

Для выполнения указанных задач служба осуществляет свои функции по следующим направлениям:

- в сфере мобилизационной подготовки;
- в сфере технического перевооружения, реконструкции и совершенствования специальных объектов, а также их эксплуатации и развития;
- в сфере обеспечения защиты государственной тайны, охраны и обороны специальных объектов;
- в сфере финансового, материально-технического, жилищного и других видов обеспечения;
- в сфере работы с кадрами;
- в сфере правового обеспечения (п. 8 Положения о Службе).

Закон «О безопасности» 2010 года 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 данные вопросы более подробно. «Лестница» органов государственной власти выглядит 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.

Президент Российской Федерации. Президент РФ осуществляет общее руководство политикой обеспечения национальной безопасности страны. Анализ норм Конституции РФ 1993 года, где глава 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. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики нашей страны, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях (ст. 80 Конституции РФ).

Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности, согласно ФЗ «О безопасности» 2010 года, следующие:

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 года № 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 (ст. 8).

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 (ст. 4, п. 1 ФЗ «О безопасности» 2010 года). В связи с этим Президент РФ 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 другие. 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 комплектует 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.

Федеральное Собрание Российской Федерации. Федеральное собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная дума) формирует законодательную базу стратегии и политики обеспечения безопасности. В пределах своего ведения Федеральное Собрание РФ:

– 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.). Так 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 в законе «О безопасности» 2010 года 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 гражданами¹.

Процедура принятия федеральных законов в области обеспечения безопасности не отличается от процедуры принятия иных федеральных законов, где порядок передачи на рассмотрение Совета Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов определен в Конституции РФ (ст. 105). Что касается утверждения Советом Федерации указов Президента о введении чрезвычайного положения, то механизм реализации данного полномочия раскрыт в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» (ст. 7), где четко определено, что вопрос о принятии подобного указа Президента РФ рассматривается Советом Федерации в первую очередь.

Без сомнения, основные полномочия Совета Федерации – законодательные, но Регламент Совета Федерации предусматривает и создание Комитетов Совета Федерации. Регламент определен Постановлением СФ ФС РФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 08.07.2015 г.)². 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**, к основным вопросам ведения которого в данной сфере Регламент СФ ФС РФ относит:

- предварительное рассмотрение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- предварительное рассмотрение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

¹ Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

² СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

- предварительное рассмотрение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- предварительное рассмотрение вопросов внутренней и внешней безопасности Российской Федерации;
- финансирование военной организации государства и ее компонентов, обороны страны и безопасности государства;
- обеспечение взаимодействия с Организацией Договора о коллективной безопасности;
- военно-патриотическую и военно-шефскую работу;
- вопросы статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, воздушного пространства Российской Федерации, национальных интересов Российской Федерации в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Мировом океане;
- вопросы борьбы с организованной преступностью, терроризмом, незаконным оборотом оружия и наркотиков;
- транспортную безопасность, в том числе безопасность дорожного движения;
- пожарную безопасность;
- гражданскую и территориальную оборону, предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидация их последствий и т.п. (ст. 30, ч. 5)

Компетенция Государственной Думы в сфере принятия федеральных законов в области обеспечения безопасности закреплена в Конституции РФ (ст. 105), а процедура их рассмотрения и принятия – в Регламенте Государственной Думы, который утвержден Постановлением ГД ФС РФ «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», гл. 12–16) от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 16.06.2015 г.)¹.

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**.

Основными **вопросами ведения** данного Комитета можно назвать следующие:

1. Предварительное рассмотрение и подготовка к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и проектов постановлений палаты по следующим вопросам:

- о статусе и правовом регулировании деятельности: Министерства внутренних дел Российской Федерации, в т.ч. Федеральной миграционной службы; Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федераль-

¹ СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

ной службы исполнения наказаний; Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации и т.д.;

- об обеспечении общественной безопасности, защите граждан и общества от преступных посягательств;

- об оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов и специальных служб;

- о расходах федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной безопасности и правоохранительной деятельности в Российской Федерации;

- об обеспечении экономической безопасности Российской Федерации;

- об обеспечении ядерной и радиационной безопасности;

- об основах обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации;

- об информационной безопасности личности, общества и государства;

- о противодействии коррупции и т.п.

2. Участие в подготовке к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и (или) проектов постановлений палаты с дачей обязательных для рассмотрения палатой заключений по следующим вопросам:

- об объявлении амнистии и о порядке ее применения;

- о миграционном и иммиграционном режиме, правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации, въезде в Российскую Федерацию и выезде граждан из Российской Федерации, регистрации граждан Российской Федерации;

- о технологической безопасности;

- о совершенствовании уголовного, уголовно-процессуального законодательства;

- о социальной безопасности (ответственность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за ненадлежащее исполнение обязанностей, повлекшее ухудшение условий и снижение уровня жизни населения в целом, а также отдельных социальных групп) и т.п.

3. Рассмотрение иных вопросов:

- участие в совершенствовании законодательных основ формирования системы экономической безопасности;

- участие в разработке правовых основ геополитических интересов Российской Федерации, направленных на укрепление национальной безопасности Российской Федерации;

- участие в разработке модельных (рекомендательных) законодательных актов для государств – участников Содружества Независимых Государств, ОДКБ в сфере безопасности (р. 6 Положения о Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции)¹.

¹ URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru>.

Правительство Российской Федерации. Функция защиты национальной безопасности 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.

Правительство Российской Федерации, исходя из текста закона «О безопасности» 2010 года:

- 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 (ст. 10).

Анализ указанных полномочий Правительства РФ позволяет сгруппировать их по двум направлениям, где первое, как указывали Е.А. Белокрылова и Е.А. Бевзюк – 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)¹.

Перечисленные полномочия необходимо раскрыть более полно, конкретизируя их при помощи важнейших законодательных актов, связанных с определением различных аспектов правового статуса Правительства РФ. Например, исследование норм Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 23.05.2015 г.)² позволяет выделить ряд общих и специальных полномочий, имеющих самое прямое отношение к обеспечению безопасности государства и общества.

¹ Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

² СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

Общие полномочия Правительства РФ закреплены в ст. 13, где Правительство:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Специальные полномочия Правительства РФ чрезвычайно многообразны и подразделены в Законе на восемь сфер (ст. 14–21). Причем они (как и общие полномочия) не являются исчерпывающими. Например, специальные полномочия в области обеспечения безопасности государства и общества можно представить, опираясь на материал ст. 20. «Полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации», где Правительство Российской Федерации в сфере обороны, в частности:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

Ряд полномочий Правительства РФ в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, экономики, охраны окружающей среды и природопользования также имеет непосредственное значение в обеспечении национальной безопасности.

Что касается полномочий Правительства РФ в области формирования федеральных целевых программ в сфере обеспечения безопасности, а также их реализации, то следует напомнить, что вкладывается в понятие Федеральная целевая программа. Федеральная целевая программа – это увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации¹.

При разработке программы в области обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства предложения по разрабатываемой проблеме и проект концепции целевой программы с обосно-

¹ URL:<http://www.programs-gov.ru>.

ваниями представляются в Военно-промышленную комиссию при Правительстве РФ. Военно-промышленная комиссия – это постоянно действующий орган, образованный в целях организации государственной политики в сфере оборонно-промышленного комплекса, военно-технического обеспечения обороны страны, безопасности государства и правоохранительной деятельности.

Представим ряд Федеральных целевых программ, которые можно отнести к разделу «Правоохранительная деятельность, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и безопасность государства» (табл. 5).

Таблица 5

Федеральные целевые программы

Название программы	Период реализации программы	Акт, утверждающий программу	Государственный заказчик-координатор программы
Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)	2007–2016 годы	Постановление Правительства РФ от 05.09.2006 г. № 540 (ред. от 27.08.2015 г.) «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 –2016 годы)»	Федеральная служба исполнения наказаний РФ
Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года	2011–2015 годы	Постановление Правительства РФ от 07.07.2011 г. № 555 (ред. от 25.04.2015 г.) «О федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года»	Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы	2013–2020 годы	Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406 (ред. от 18.08.2015 г.) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»	Министерство экономического развития РФ
Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах	2013–2020 годы	Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 г. № 864 (ред. от 06.11.2014 г.) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»	Министерство внутренних дел РФ
Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации	Срок окончания не определен	Постановление Правительства РФ от 21.03.1996 г. № 305 (ред. от 26.01.2015) «Об утверждении Федеральной целевой программы «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации»	Министерство промышленности и торговли РФ

Название программы	Период реализации программы	Акт, утверждающий программу	Государственный заказчик-координатор программы
Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года	2011–2015 годы	Постановление Правительства РФ от 29.06. 2011 г. № 523 (в ред. от 04.06.2015 г.) «О федеральной целевой программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года»	Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
Пожарная безопасность в РФ на период до 2017 года	2013–2017 годы	Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 г. № 1481 (ред. от 14.02.2015 г.) «О федеральной целевой программе «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года»	Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства) и устанавливает их компетенцию в области обеспечения безопасности. Реализация ряда полномочий данных органов оказывает воздействие на обеспечение соответствующих профилю органа сторон безопасности.

Как отмечали авторы Комментариев к закону «О безопасности» 2010 года, перечень полномочий Правительства РФ в области обеспечения безопасности сформулирован в ст. 10 как открытый. Законами, а также подзаконными нормативными актами Президента РФ на Правительство РФ могут быть возложены иные полномочия в данной сфере, что, впрочем, не исключает главенствующей роли президентских органов в рамках обеспечения безопасности. Здесь законодатель подразумевает такие полномочия Правительства РФ, которые уже установлены соответствующими законами на данный момент, а также те, которые могут быть изменены или установлены вновь¹.

Федеральные органы исполнительной власти. Следует напомнить, что в соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010 г.)² в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства (ст. 1), где:

– **федеральное министерство** – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности (ст. 3, п. «а»);

¹ Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

² СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

– **федеральная служба** – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности (ст. 4, п. «а»);

– **федеральное агентство** – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору (ст. 5, п. «а»).

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 до 2020 года и т.п.

Закон «О безопасности» 2010 года определяет **полномочия федеральных органов исполнительной власти** 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» (ст. 11). Мы видим, что не конкретизируется как перечень полномочий, так и самих федеральных органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти, относясь к структуре государственного механизма в целом, выполняют и возлагаемые на них функции в области обеспечения безопасности. Эти задачи и функции определяются прежде всего отраслевой (межотраслевой) принадлежностью соответствующего органа, а также обусловленные этим их общие задачи – в порядке определения предметов компетенции и полномочий соответствующего органа исполнительной власти. С этой точки зрения практически все федеральные органы исполнительной власти выполняют те или иные задачи и осуществляют те или иные функции в области обеспечения безопасности, но именно в рамках их компетенции, именно в рамках их функций¹.

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

¹ Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

России, представленные в Стратегии национальной безопасности до 2020 года – национальная оборона, государственная безопасность, общественная безопасность, то можно с уверенностью сказать, что федеральными органами исполнительной власти, реализующими функции обеспечения национальной безопасности в указанных сферах, руководит Президент Российской Федерации.

Исходя из Указа Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21.05.2012 г. № 636 (ред. от 21.07.2015 г.)¹ 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 (подведомственно Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству);
- Министерство обороны Российской Федерации (в ведении Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральное агентство специального строительства);
- Министерство юстиции Российской Федерации (подведомственны Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов);
- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;
- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации и др.

Иллюстрировать деятельность по обеспечению национальной безопасности можно при помощи следующей таблицы (табл. 6).

¹ СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

**Деятельность федеральных органов исполнительной власти
по обеспечению национальной безопасности**

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)	Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 01.03.2011 г. № 248 (ред. от 12.09.2015 г.) (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») ¹	МВД России – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (п. 1)	1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел; 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел; 3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности; 4) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России; 5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России (п. 3)
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям	Указ Президента РФ «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны,	МЧС России – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области	1) выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России; 2) организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуа-

¹ СЗ РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1334.

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)	чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 11.07.2004 г. № 868 (ред. от 12.03.2015 г.) (вместе с «Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий») ¹	гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (п. 1)	ций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; 3) осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; 4) осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России; 5) осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации (п. 7)
Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)	Указ Президента РФ «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» от	МИД России – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений	1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; 2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации; 3) обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской

¹ СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882.

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
	11.07.2004 г. № 865 (ред. от 12.03.2015 г.) (вместе с «Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации») ¹	Российской Федерации (п. 1)	<p>Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;</p> <p>4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;</p> <p>4.1) обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти безопасности граждан, учреждений и других объектов Российской Федерации за рубежом, в том числе в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, включая ситуации, возникающие вследствие угроз или актов международного терроризма;</p> <p>5) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;</p> <p>6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;</p> <p>7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;</p> <p>8) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом (п. 2)</p>

¹ СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2880.

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
Министерство обороны Российской Федерации (Мин обороны России)	Указ Президента РФ «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» от 16.08.2004 г. № 1082 (ред. от 16.06.2015 г.) (вместе с «Положением о Министерстве обороны Российской Федерации») ¹	Минобороны России – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области. Минобороны России – это уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций (п. 1)	1) выработка и проведение государственной политики в области обороны; 2) нормативно-правовое регулирование в области обороны; 3) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти; 4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований; 5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти; 5.1) координация деятельности войск и воинских формирований по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения; 6) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации; 7) поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил; 8) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил; 9) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; 10) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями и военнотехнического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (п. 3)

¹ СЗ РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3538.

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)	Указ Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13.10.2004 г. № 1313 (ред. от 12.09.2015 г.) (вместе с «Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации») ¹	Минюст России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, в сфере территориального устройства Российской Федерации, организации местного самоуправления,	1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности; 2) нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности; 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителя Министра юстиции Российской Федерации; 5) организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций; 6) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния (п. 3)

¹ СЗ РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4108.

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
		разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, взаимодействия с казачьими обществами, а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций, по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния (п. 1)	
Государственная фельдшерская служба Российской	Указ Президента РФ «Вопросы Государственной фельдшер-	ГФС России – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики	1) обеспечение доставки в города федерального значения, столицы и административные центры субъектов Российской Федерации и обратно, столицы государств - участников Соглашения о Межправительственной фельдшерской связи отправок особой важности, совершенно сек-

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
Федерации (ГФС России)	ской службы Российской Федерации» от 07.04.2014 г. № 213 (ред. от 20.01.2015 г.) (вместе с «Положением о Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации»)¹	и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации (п. 1)	<p>ретных, секретных и иных служебных отправлений: Президента Российской Федерации, органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации; органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации и в случаях, предусмотренных решениями Правительства Российской Федерации, органов местного самоуправления; членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; иных органов согласно перечню, утверждаемому Президентом Российской Федерации;</p> <p>2) обеспечение доставки за пределы территории Российской Федерации корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;</p> <p>3) обеспечение доставки корреспонденции глав государств и глав правительств, органов государственной власти государств – участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи;</p> <p>4) обеспечение доставки корреспонденции рабочих органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории Российской Федерации;</p> <p>5) управление территориальными органами ГФС России - управлениями по федеральным округам, региональными управлениями, управлениями, отделами и отделениями, организациями, обеспечивающими</p>

¹ СЗ РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1726.

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
			деятельность ГФС России, созданными для решения возложенных на нее задач и реализации ее полномочий (п. 2)
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)	Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной Федерации по контролю за оборотом наркотиков» от 28.07.2004 г. № 976 (ред. от 13.08.2015 г.) (вместе с «Положением о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков») ¹	ФСКН России – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту (п. 1) ²	1) обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту; 2) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством Российской Федерации соответственно к подследственности либо к компетенции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; 3) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия их незаконному обороту; в области реабилитации (за исключением медицинской) и ресоциализации лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ; 4) участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту; 5) создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту; 6) осуществление в соответствии с международными договорами Рос-

¹ СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3234.

² Прекурсор – это вещество, участвующее в реакции, приводящей к образованию целевого вещества. В нашем случае, это предшественник наркотических средств и психотропных веществ, включённых в «Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров».

Название федерального органа исполнительной власти	Основной акт, регламентирующий деятельность	Характеристика федерального органа исполнительной власти	Основные задачи федерального органа исполнительной власти
			<p>сиейской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в международных организациях (п. 3)</p>

Подобную информацию по СВР, ФСБ, ФСО мы уже представляли.

Территориальные органы федеральных министерств, служб и агентств также входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации как элемент ее структуры. Эти органы, например, региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию субъектов Федерации – во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.

Аналогично показанной выше таблице, возможно проанализировать практически каждый федеральный орган исполнительной власти, представив обеспечение ими фактически всех направлений безопасности – экологической, информационной, продовольственной и т.п. Это лишний раз подтверждает вывод о том, что безопасность – это многогранное явление, и, как верно отмечали авторы Комментария к закону «О безопасности» 2010 года, безопасность и как требование и как состояние, пронизывает практически все сферы, в которые проникает регулирующее воздействие государства¹.

К субъектам обеспечения национальной безопасности относятся и **органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления**, функции которых закон «О безопасности» 2010 года 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 ряд моментов. Во-первых, положения о функциях органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обеспечения национальной безопасности носят достаточно общий характер, но их важность заключается в том, что в предыдущем законе «О безопасности» 1992 года об этом вовсе не упоминалось.

Во-вторых, необходимо уточнить соотношение полномочий в области обеспечения национальной безопасности между органами государственной власти федерального уровня и региональными структурами, где оно обусловлено самой спецификой данной государственной функции. Особенностью многих из действующих федеральных законов по исключительным предметам ведения РФ в области национальной безопасности является (как полагали участники «круглого стола» на тему «Региональная безопасность: организационно-управленческое и правовое становление и развитие», проведен 10 февраля 2010 года Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности) наделение исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления отдельными полномочиями, хотя они, в основном, носят вспомогательный, организационный характер².

¹ Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

² Региональная безопасность требует системного подхода. URL: <http://media.council.gov.ru>.

В-третьих, 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 субъектов РФ. 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 года, 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 (ч. 3). Равноправными субъектами РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа (ст. 5, ч. 1).

Соответственно, на основании ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.)¹ система органов государственной власти субъекта РФ выглядит следующим образом:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;
- иные органы государственной власти субъекта РФ (образуются в соответствии с конституцией (уставом) данного субъекта);
- конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Как отмечал С.Ю. Чапчиков, наименование этой должности определяется с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. По сложившейся практике в национальных республиках России они обычно именуются Президентами, а в других субъектах РФ – губернаторами или главами администрации субъекта РФ (края, области и т.д.)².

В контексте рассматриваемой проблемы нас более всего интересуют направления деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, связанные с обеспечением безопасности личности, государства, общества. Полагаем, что раскрыть их в полной можно при помощи сравнения направлений

¹ СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

² Чапчиков С.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный). – «Юстицинформ», 2011 г. // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности органов государственной власти федерального уровня и уровня субъекта Федерации. В общем виде мы будем это делать на основании анализа норм Конституции РФ (ст. 71–73) и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) (далее – ФЗ «Об общих принципах...»). Мы обозначили только те предметы, которые являются ведущими в области обеспечения национальной безопасности (табл. 7).

Таблица 7

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

Ведение Федерации	Совместное ведение	Ведение субъекта
<ul style="list-style-type: none"> – регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств; – установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; – федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; – внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; – внешнеэкономические отношения Российской Федерации; – оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядови- 	<ul style="list-style-type: none"> – защита прав и свобод человека и гражданина; – защита прав национальных меньшинств; – обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; – режим пограничных зон; – природопользование; – охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; – координация вопросов здравоохранения; – защита семьи, материнства, отцовства и детства; – социальная защита, включая социальное обеспечение; – осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; – координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федера- 	<ul style="list-style-type: none"> – вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ); – право законодательной инициативы, предоставленное органу законодательной власти субъекта, в том числе и по вопросам обеспечения безопасности, отнесенных к их ведению (ст. 5 ФЗ «Об общих принципах...»); – 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; (ст. 21, п. 2 «а» ФЗ «Об общих принципах...»); – 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 независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;

Ведение Федерации	Совместное ведение	Ведение субъекта
тых веществ, наркотических средств и порядок их использования; – определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ)	ции (ст. 72 Конституции РФ)	предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия (ст. 21, п. 2, «а.1» ФЗ «Об общих принципах...»)

Органы местного самоуправления. 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 (ст. 2, ч. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.)¹. 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

¹ СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». 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 (ст. 14, п. 7.1; ст. 15, п. 6.1; ст. 16, п. 7.1);

- 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 (ст. 14, п. 7.2; ст. 15, п. 6.2; ст. 16, п. 7.2);

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах своего муниципального образования (ст. 14, п. 8; ст. 15, п. 7; ст. 16 п.);

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования (ст. 14, п. 9; ст. 16, п. 10; ст. 16.2, п. 4);

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ст. 14, п. 23; ст. 15, п. 4; ст. 16, п. 28);

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования (ст. 14, п. 24; ст. 16, п. 29);

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (ст. 14, п. 26; ст. 15, п. 24; ст. 16, п. 32);

- организацию и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования (ст. 14.1, п. 8; ст. 15, п. 23; ст. 16, п. 31);

- 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 (ст. 14, п. 33; ст. 16, п. 37; ст. 16.2, п. 13).

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 вре-

мя, 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, муниципалитетов¹.

Совет Безопасности РФ. 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» от 26.12.1990 г. № 1861-1².

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).

Что касается создания подобной структуры на российском уровне, то Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24.04.1991 г. № 1098-1³ установил: «Президент РСФСР возглавляет Совет безопасности РСФСР, структура, полномочия и порядок формирования которого определяются законом РСФСР» (ст. 5, п. 9). После внесения соответствующих изменений в Конституцию РСФСР был принят Указ Президента РСФСР «О Совете безопасности РСФСР» от 19.07.1991 г. № 9⁴, состоящий, фактически, из одного пункта, согласно которому при Президенте РСФСР должна была быть создана Комиссия по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР. Согласно Положению о Комиссии, утвержденному Распоряжением Президента РСФСР «Об утверждении Положений о Комиссии при Президенте РСФСР по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета безопасности РСФСР и о Государственном советнике РСФСР – Секретаре Комиссии при Президенте РСФСР по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета безопасности РСФСР и его Службе» от 19.09.1991 г. № 45-рп⁵ данная Комиссия при Президенте РСФСР была создана для:

- реализации предусмотренного Конституцией РСФСР права на создание в структуре президентской власти Совета безопасности;
- разработки концепции безопасности РСФСР;
- подготовки проекта Закона РСФСР «О Совете безопасности РСФСР» и внесения в порядке законодательной инициативы Президента РСФСР на очередную сессию Верховного Совета РСФСР.

¹ Полосин А.В. Региональные параметры национальной безопасности // Власть . – 2011. – № 12. – С. 102.

² Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 1. – Ст. 3.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 17. – Ст. 512.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Там же.

Итогом работы Комиссии и стала разработка и принятие закона «О безопасности» 1992 года, в котором были определены функции, полномочия, порядок формирования СБ.

Определяя правовой статус СБ, обратимся к закону «О безопасности» 2010 года и Положению о Совете Безопасности Российской Федерации от 06.05.2011 г. (ред. от 25.07.2014 г.) (табл. 8).

Таблица 8

Правовой статус Совета Безопасности

Закон «О безопасности»	Положение о Совете Безопасности РФ
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 (п.1, ст. 13)	Совет Безопасности – это конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и 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 (п. 1) ¹

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

Во-первых, определение «конституционный» в данном случае не означает, что основные проблемы и организации и функционирования СБ РФ регламентируются собственно Конституцией России. Во-вторых, как отмечали авторы постатейного Комментария к закону «О безопасности» 2010 года, к числу конституционных могут быть отнесены любые органы, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями действующего законодательства².

Следовательно, позиционирование Совбеза как конституционного органа значит, что Конституцией РФ определяется как возможность и необходимость его создания, так и легитимность деятельности. Основной Закон (ст. 83 п. «ж»)³ закрепляет, что Президент РФ «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом». Таким образом, федеральный закон является конкретизирующим источником легитимности СБ РФ.

¹ СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2721.

² Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

Определение «совещательный» показывает, что, во-первых, СБ РФ – это коллегиальный орган как по характеру работы, так и по способу принятия решений. Во-вторых, ограниченность сферы деятельности, связанная с отсутствием права принимать и реализовывать практические решения по вопросам своей компетенции.

Крайне неоднозначным является доктринальное толкование правового статуса СБ РФ. Можно представить полярные точки зрения, где, с одной стороны, Совет Безопасности оценивается как орган, который не входит в число органов государственной власти России¹, а, с другой, определяется как орган государственной власти, специально созданный для защиты государственной безопасности².

Однозначно можно утверждать, что Совбез РФ не «вписывается» ни в одну из ветвей государственной власти – законодательную, исполнительную, судебную. Ряд авторов, анализируя задачи Совбеза, предлагают обратить внимание на ту их часть, которая позволяет определять статус СБ как «органа конституционного партнерства». Это такие задачи, как:

- формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;
- прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;
- формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения национальной безопасности;
- оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности.

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 общедоинерального 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 безопасности³.

Правовую основу деятельности Совета Безопасности составляют Конституция России, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, федеральные конституционные законы, Фе-

¹ Гунич С.В. Конституционно-правовые аспекты определения сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 15–17.

² Сипок Р.П. Система органов власти обеспечивающих государственную безопасность Российской Федерации // Армия и общество. – 2013. – № 1 (33). – С. 156.

³ Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

деральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента России, а также утвержденное Положение.

Одним из важнейших вопросов является проблема определения предметной компетенции СБ РФ. В полной мере это можно сделать, если рассматривать сферу деятельности Совета при помощи выделения его взаимосвязанных составляющих – задач и функций. В данном случае под задачами мы подразумеваем основные цели формирования и осуществления полномочий Совета Безопасности РФ. Функции же – это основные направления достижения поставленных целей, то есть способы решения данных задач.

По сравнению с законом «О безопасности» 2010 года и задачи, и функции СБ в настоящее время расширены и конкретизированы. Это убедительно демонстрирует следующий материал (табл. 9).

Таблица 9

Задачи Совета Безопасности РФ

Закон «О безопасности» 2010 г.	Положение о Совете безопасности Российской Федерации
<p>1. Основными задачами Совета Безопасности являются:</p> <p>1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;</p> <p>2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;</p> <p>3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;</p> <p>4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации:</p> <p>а) о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;</p> <p>б) о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;</p> <p>в) о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;</p> <p>5) координация деятельности федеральных органов исполнитель-</p>	<p>Задачами Совета Безопасности являются:</p> <p>а) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности;</p> <p>б) формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;</p> <p>в) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;</p> <p>г) подготовка Президенту Российской Федерации предложений:</p> <p>– о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;</p> <p>– о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности;</p> <p>– о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения;</p> <p>– о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности;</p> <p>– об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной</p>

Закон «О безопасности» 2010 г.	Положение о Совете безопасности Российской Федерации
<p>ной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности;</p> <p>б) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности (п. 1, ст. 14)</p>	<p>безопасности и обороны (п. 3)</p> <p>д) формирование основных направлений государственной внешней и военной политики¹;</p> <p>е) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности;</p> <p>ж) оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности</p>

Выделенные во втором столбце таблицы положения иллюстрируют объем дополнений и уточнений задач СБ РФ. Однозначно расширен перечень предложений, которые могут формироваться Советом Безопасности РФ для представления Президенту РФ. В частности, систематизированы полномочия Совета Безопасности в сфере возможности подготовки предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене не только чрезвычайного, но и военного положения.

Считаем необходимым в общем виде более подробно представить задачи СБ РФ.

Задача 1. Обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности. Реализация данной задачи связана, во-первых, с созданием комплекса предложений, способствующих принятию решения по определенному конкретному вопросу. Во-вторых, с дальнейшим претворением его в жизнь изначально теми министерствами и ведомствами, представители которых входят в состав Совбеза. Таким образом, как отмечали Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк, обеспечение условий реализации полномочий Президентом РФ включает в себя теоретический аспект, который направлен на выработку объективного и эффективного решения, а также практический аспект, который заключается в реализации принятого решения в соответствии с полномочиями отдельных органов государственной власти².

Задача 2. Формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией. Совет Безопасности в названной ситуации является органом, консолидирующим деятельность различных структур в формировании и осуществлении направлений нашей национальной безопасности. Роль Совбеза здесь крайне многопланова, начиная от выявления наиболее значимых проблем в сфере национальной безопасности, и, заканчивая, практической реализацией системы национальной безопасности.

¹ Жирным шрифтом выделены новые задачи СБ РФ.

² Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

Задача 3. Прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации. Реализация данной задачи, в первую очередь, носит превентивный характер и связана с предотвращением угроз безопасности России в различных сферах. Прогнозирование предусматривает исследование внутреннего и внешнего положения нашей страны для определения возможных потенциальных угроз ее безопасности, тенденций и перспектив их предотвращения и преодоления, планирования определенных путей и способов их уничтожения. Это одно из ведущих направлений обеспечения национальной безопасности, что нашло отражение в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года.

Задача 4. Подготовка предложений Президенту РФ. Осуществление указанных предложений происходит либо при помощи специального указа, либо через реализацию Президентом РФ права законодательной инициативы. Но принципиально подчеркнуть, что комплекс данных предложений не носит обязательный для Президента характер.

Задача 5. Формирование основных направлений государственной внешней и военной политики. Осуществление указанной задачи Совбез проводит только при учете ряда принципиальных факторов, где на первое место выходит: необходимость выстраивать международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств; проведение рациональной и прагматичной внешней политики, исключающей затратную конфронтацию, в том числе и новую гонку вооружений; неприемлемость для России планов продвижения военной инфраструктуры НАТО к нашим границам, что идет вразрез с нормами международного права; развитие отношений с Организацией Североатлантического договора, и с Соединенными Штатами, в частности, на основе равноправия и в интересах укрепления всеобщей безопасности, при готовности второй стороны учитывать законные интересы России при осуществлении военно-политического планирования; обеспечение военной безопасности путем развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выделения на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов.

Задача 6. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности. Мы неоднократно обращали внимание на то, что обеспечение безопасности выступает в качестве основного направления деятельности Совета Безопасности, но его роль, исходя из своеобразия статуса, связана с установлением предложений и базовых направлений обеспечения безопасности, которые одобряются Президентом РФ. Соответственно, Совбез должен координировать осуществление предложений, закрепленных в соответствующих указах Президента, распределяя обязанности для реализации установлений и между отдельными ведомствами одного уровня, и между органами исполнительной власти различного уровня.

Задача 7. Оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспе-

чения национальной безопасности. Авторы постатейного комментария закона «О безопасности» в связи с определением понятия данной задачи отмечали, «что деятельность Совета Безопасности РФ по оценке эффективности реализации решений в области обеспечения безопасности сводится к оценке указанных критериев и своевременной корректировке исполнения отдельных этапов и мероприятий в ходе обеспечения безопасности»¹.

Выполнение задач Совета Безопасности РФ увязано с его основными функциями (табл. 10).

Таблица 10

Функции Совета Безопасности РФ

Закон «О безопасности» 2010 г.	Положение о Совете безопасности Российской Федерации
<p>Основными функциями Совета Безопасности являются:</p> <p>1) рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;</p> <p>2) анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;</p> <p>3) разработка и уточнение</p>	<p>Функциями Совета Безопасности являются:</p> <p>а) рассмотрение вопросов обеспечения национальной безопасности, организации обороны, в том числе строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирования их применения², вопросов оборонного производства, мобилизационной подготовки, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;</p> <p>б) проведение стратегической оценки на основе анализа информации:</p> <ul style="list-style-type: none"> – о ходе реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности; – о социально-политической и об экономической ситуации в стране; – о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации; – о состоянии правопорядка и законности в стране, об эффективности принимаемых мер по противодействию терроризму и экстремизму; – о военной опасности и военной угрозе; – о разработке, производстве и внедрении современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения национальной безопасности; – о ходе реализации государственной антинаркотической политики; – о состоянии военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государ-

¹ Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

² Жирным шрифтом выделены новые функции Совета Безопасности.

Закон «О безопасности» 2010 г.	Положение о Совете безопасности Российской Федерации
<p>стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;</p> <p>4) осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;</p> <p>5) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;</p> <p>6) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;</p> <p>7) организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией;</p> <p>8) организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности (п. 2, ст. 14)</p>	<p>ствами, а также международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;</p> <p>– о состоянии информационной безопасности Российской Федерации и о развитии информационного общества в Российской Федерации;</p> <p>– о деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности;</p> <p>– о координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности;</p> <p>в) разработка и уточнение критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;</p> <p>г) осуществление стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, в том числе:</p> <p>– оценка эффективности работы по реализации документов стратегического планирования;</p> <p>– корректировка документов стратегического планирования и стратегических национальных приоритетов;</p> <p>– координация деятельности по разработке в федеральных округах документов стратегического планирования;</p> <p>д) участие в реализации основных направлений государственной внешней и военной политики, государственной политики в области оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;</p> <p>е) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности;</p> <p>ж) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, организации обороны и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;</p> <p>з) организация разработки федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности и осуществление контроля за их реализацией;</p> <p>и) организация контроля за целевым расходованием бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год на финансирование расходов по обеспечению национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности;</p> <p>к) рассмотрение ежегодного доклада Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению;</p> <p>л) рассмотрение ежегодного Сводного доклада о результа-</p>

Закон «О безопасности» 2010 г.	Положение о Совете безопасности Российской Федерации
	<p>тах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации;</p> <p>м) рассмотрение ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;</p> <p>н) организация научных исследований по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности (п. 4)</p>

Мы, несомненно, видим, что в Положении о Совете Безопасности его функции дополнены и конкретизированы. В частности, получила более подробную детализацию функция, связанная с проведением стратегической оценки на основе анализа информации, СБ получил право определенного контроля за высшим органом исполнительной власти РФ – Правительством, право организации контроля за целевым расходованием бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на финансирование расходов по обеспечению национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, право рассматривать вопросы строительства и развития как Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирования их применения и т.п.

Соответственно, как отмечает ряд авторов, это укрепляет позиции Совбеза в системе органов государственной власти и в политической системе в целом, и подтверждение наличия в структуре динамики современной политической власти стремления к концентрации¹.

Данный перечень задач и функций Совета Безопасности не является исчерпывающим. Президент РФ может возлагать на Совбез и иные задачи и функции в соответствии с законодательством.

Способность СБ РФ полноценно и качественно осуществлять свои полномочия зависит от его состава, отражающего внутреннюю структуру данного органа. Состав Совета Безопасности во многом предопределяется его задачами и функциями.

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 оп-

¹ Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

ределяется непосредственно Президентом РФ, который издает по данному поводу соответствующий указ.

Если проследить персональный состав Совбеза, начиная с 90-х годов 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.

Предусматриваются следующие организационно-правовые формы совещаний: оперативные совещания, рабочие совещания, совещания по стратегическому планированию, выездные совещания (табл. 11).

Таблица 11

Формы совещаний Совета Безопасности РФ

Название	Цель	Участники	Периодичность проведения (сроки)
Оперативные совещания	Обсуждение текущих вопросов обеспечения национальной безопасности, требующих принятия управленческих решений	Постоянные члены	Проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности один раз в неделю
Рабочие совещания	Подготовка заседаний и оперативных совещаний	Постоянные члены, члены СБ РФ, иные представители федеральных органов государственной	

Название	Цель	Участники	Периодичность проведения (сроки)
		власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации	
Совещания по стратегическому планированию.	Подготовка решений Президента Российской Федерации по стратегическим направлениям социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности	Постоянные члены и члены СБ РФ	Проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности.
Выездные совещания в субъектах Российской Федерации	Подготовка заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, рассмотрение отдельных проблем обеспечения национальной безопасности и совершенствования координации деятельности в данной области	Секретарь Совета Безопасности, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, руководители федеральных органов исполнительной власти, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и иные должностные лица	Проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми Секретарем Совета Безопасности.

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

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

Межведомственные комиссии могут создаваться либо по функциональному, либо по региональному признаку. Межведомственные комиссии Совета Безопасности осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, способствуют координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности и исполнению решений Совета Безопасности.

Указ Президента РФ «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» от 06.05.2011 г. № 590 (ред. от 25.07.2014 г.) предусматривает создание семи таких комиссий¹ (табл. 12).

Таблица 12

Комиссии Совета Безопасности РФ

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
Комиссия по безопасности в экономической и социальной сфере	Для реализации возложенных на Совет Безопасности задач по обеспечению национальной безопасности в экономической и социальной сфере в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации	<ul style="list-style-type: none"> – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по формированию государственной политики в области обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере; – анализ состояния и перспектив развития социально-экономической ситуации в стране с точки зрения обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере; – выявление внутренних и внешних угроз устойчивому развитию Российской Федерации, реализации стратегических национальных приоритетов в экономической и социальной сфере, а также подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по их нейтрализации; – оценка денежно-кредитной политики и финансовой системы Российской Федерации, состояния и перспектив развития отраслей экономики с точки зрения обеспечения национальной безопасности; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти при решении оперативных, среднесрочных и долгосрочных задач обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере, а также по разработке и реализации концептуальных и доктринальных документов в этой сфере; – рассмотрение в установленном порядке проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере, оценка эффективности их реализации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности; – анализ и прогнозирование хода реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и иных документов стратегического планирования по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности; – участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по применению специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности, а также по разработке критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

¹ СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2721.

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
		<ul style="list-style-type: none"> – анализ эффективности работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению решений Совета Безопасности, направленных на обеспечение национальной безопасности в экономической и социальной сфере, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение национальной безопасности в экономической и социальной сфере; – организация проведения по поручению Совета Безопасности экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере
Комиссия по военной безопасности	Для реализации возложенных на Совет Безопасности задач в области формирования основных направлений военной политики и обеспечения военной безопасности Российской Федерации, а также военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации	<ul style="list-style-type: none"> – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации обороны, в том числе строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирования их применения, а также по вопросам оборонного производства, мобилизационной подготовки, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами; – анализ состояния и перспектив развития военно-политической и социально-экономической ситуации в стране с точки зрения обеспечения военной безопасности Российской Федерации; – анализ информации, касающейся обеспечения военной безопасности Российской Федерации, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности и федеральным органам исполнительной власти; – рассмотрение проектов решений Совета Безопасности и информационно-аналитических материалов к заседаниям и оперативным совещаниям Совета Безопасности по вопросам, касающимся обеспечения военной безопасности Российской Федерации, оборонного производства, мобилизационной подготовки и мобилизации, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по их уточнению; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по уточнению задач, совершенствованию структуры, оптимизации состава и численности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, во-

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
		<p>инских формирований и органов, а также по выработке и реализации государственной военно-экономической и военно-технической политики;</p> <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по формированию проекта федерального бюджета на соответствующий год в части, касающейся расходов на обеспечение обороны страны и безопасности государства, мобилизационную подготовку, реализацию государственных программ вооружения, развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации и выполнение государственного оборонного заказа на соответствующий период;</p> <p>– рассмотрение в установленном порядке проектов концепций и планов строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, государственных программ вооружения и развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации, а также проектов иных программ, направленных на обеспечение военной безопасности Российской Федерации и развитие военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, оценка их эффективности и подготовка соответствующих предложений Совету Безопасности и федеральным органам исполнительной власти;</p> <p>– подготовка предложений Совету Безопасности по вопросам совершенствования системы коллективной безопасности, уточнения задач миротворческой деятельности, а также сокращения и ограничения вооруженных сил, ядерных и обычных вооружений;</p> <p>– анализ эффективности расходования бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год на обеспечение обороны страны и безопасности государства, мобилизационную подготовку, реализацию мероприятий в области военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности и федеральным органам исполнительной власти;</p> <p>– участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам стратегического планирования в военной сфере;</p> <p>– рассмотрение проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение военной безопасности Российской Федерации, а также на развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации, совершенствование мобилизационной подготовки, развитие военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами,</p>

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
		<p>подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности и федеральным органам исполнительной власти;</p> <p>– анализ уровня социальной защиты военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности и федеральным органам исполнительной власти по ее совершенствованию;</p> <p>– рассмотрение по поручению Совета Безопасности результатов экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, касающимся обеспечения военной безопасности Российской Федерации, мобилизационной подготовки и мобилизации, развития военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами</p>
Комиссия по информационной безопасности	Для реализации возложенных на Совет Безопасности задач в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации	<p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по выработке и реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;</p> <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации федеральных (государственных) целевых программ и исполнению решений Совета Безопасности в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;</p> <p>– анализ информации о состоянии информационной безопасности Российской Федерации, и подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по совершенствованию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;</p> <p>– анализ состояния информационной безопасности информационно-телекоммуникационных систем и сетей критически важных объектов инфраструктуры и выработка предложений и рекомендаций федеральным органам исполнительной власти по повышению уровня их защищенности;</p> <p>– прогнозирование, выявление и оценка угроз информационной безопасности Российской Федерации и их источников, подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по предотвращению выявленных и недопущению прогнозируемых угроз в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;</p> <p>– рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ, направленных на обеспечение информационной безопасности Российской Федерации,</p>

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
		<p>подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;</p> <p>– участие в подготовке материалов по вопросам обеспечения информационной безопасности Российской Федерации для ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;</p> <p>– участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации стратегического планирования в Российской Федерации;</p> <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение информационной безопасности Российской Федерации</p>
Комиссия по общественной безопасности	<p>Для реализации возложенных на Совет Безопасности задач в области обеспечения общественной безопасности и разработки мер по укреплению правопорядка и противодействию преступности в стране в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации</p>	<p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по формированию и реализации государственной политики в области обеспечения общественной безопасности;</p> <p>– оценка и прогнозирование развития ситуации в области обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью;</p> <p>– участие в разработке и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации и иных документов стратегического планирования в части, касающейся обеспечения общественной безопасности;</p> <p>– организация работы по выявлению внутренних и внешних угроз национальной безопасности, связанных с террористической и экстремистской деятельностью, незаконной миграцией, преступными посягательствами, направленными против личности, собственности, государственной власти и общественной безопасности, а также подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности, федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;</p> <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по проектам его решений, а также подготовка информационно-аналитических материалов к заседаниям Совета Безопасности по вопросам обеспечения общественной безопасности;</p> <p>– анализ эффективности работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению решений Совета Безопасности, направленных на обеспечение общественной безопасности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;</p> <p>– содействие в организации разработки новых форм и методов противодействия преступности, терроризму и экстремизму;</p>

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
		<p>– участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности:</p> <ul style="list-style-type: none"> о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий; о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью; <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение общественной безопасности, противодействие преступности, предупреждение террористических угроз и конфликтных ситуаций;</p> <p>– рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения общественной безопасности, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;</p> <p>– заслушивание по поручению Совета Безопасности информации руководителей федеральных органов исполнительной власти о работе по обеспечению общественной безопасности, предупреждению террористических угроз и конфликтных ситуаций, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации</p>
Комиссия по проблемам Содружества Независимых Государств	Для реализации возложенных на Совет Безопасности задач по обеспечению национальных интересов Российской Федерации в отношениях с государствами-участниками Содружества Независимых Государств в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации	<p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности, касающихся обеспечения национальных интересов Российской Федерации в отношениях с государствами – участниками СНГ;</p> <p>– анализ и прогнозирование развития отношений Российской Федерации с государствами – участниками СНГ, в том числе выявление внешних угроз национальным интересам Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;</p> <p>– рассмотрение проектов межгосударственных целевых программ, направленных на развитие отношений Российской Федерации с государствами – участниками СНГ, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;</p> <p>– участие в подготовке материалов по вопросам укрепления отношений Российской Федерации с государствами – участниками СНГ;</p> <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по совершенствованию взаимодействия федеральных органов государственной власти с органами Содружества Независимых Государств, Организацией Договора о коллективной безопасности, Евразийским</p>

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
		<p>экономическим сообществом, а также с другими межгосударственными организациями, созданными в рамках Содружества Независимых Государств, в области обеспечения международной и региональной безопасности;</p> <p>– анализ информации по вопросам урегулирования конфликтов и проведения миротворческих операций в государствах – участниках СНГ;</p> <p>– рассмотрение предложений по совершенствованию системы коллективной безопасности, развитию военного и военно-технического сотрудничества, взаимодействию в сфере охраны границ, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий, борьбе с преступностью в рамках Содружества Независимых Государств;</p> <p>– участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации стратегического планирования в Российской Федерации;</p> <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение национальных интересов Российской Федерации в области ее отношений с государствами – участниками СНГ;</p> <p>– подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по проектам его решений, а также подготовка информационно-аналитических материалов к заседаниям Совета Безопасности по вопросам укрепления отношений Российской Федерации с государствами – участниками СНГ;</p> <p>– анализ зарубежного опыта формирования и деятельности межгосударственных объединений</p>
Комиссия по проблемам стратегического планирования	Для реализации возложенных на Совет Безопасности задач в области стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности	<p>– участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации стратегического планирования в Российской Федерации;</p> <p>– организация работы по подготовке предложений о разработке и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации и федеральных (государственных) целевых программ в части, касающейся организации стратегического планирования в Российской Федерации;</p> <p>– рассмотрение предложений по совершенствованию механизма организации стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе по разработке документов стратегического планирования и соответствующих нормативных правовых актов;</p> <p>– оценка внутренних и внешних угроз национальной безопасности, влияющих на социально-экономическое развитие Российской Федерации;</p> <p>– участие в рассмотрении результатов анализа состояния национальной безопасности в рамках реализации стратегических национальных приоритетов;</p>

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
	Российской Федерации	<ul style="list-style-type: none"> – организация проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов, решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральных (государственных) целевых программ в области стратегического планирования в Российской Федерации, а также иных документов стратегического планирования; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по обеспечению его деятельности в области организации стратегического планирования в Российской Федерации; – участие в подготовке предложений Совету Безопасности по разработке и уточнению критериев и показателей обеспечения национальной безопасности; – участие в рассмотрении материалов, касающихся оценки уровня социально-экономического развития Российской Федерации и состояния национальной безопасности; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по уточнению перечня документов стратегического планирования, подлежащих утверждению Президентом Российской Федерации; – участие в подготовке предложений Совету Безопасности по совершенствованию системы ситуационных центров в Российской Федерации; – рассмотрение результатов комплексных научных исследований по проблемам обеспечения стратегического планирования в Российской Федерации
Комиссия по экологической безопасности	Для реализации возложенных на Совет Безопасности задач в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации.	<ul style="list-style-type: none"> – выявление и оценка внутренних и внешних угроз экологической безопасности Российской Федерации, подготовка предложений Совету Безопасности по их нейтрализации; – оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности Российской Федерации; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологической безопасности промышленных объектов, транспорта, сельскохозяйственного производства и других отраслей экономики, с уничтожением химического, ядерного и других видов оружия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также с ликвидацией зон экологического бедствия или неблагоприятия на территории Российской Федерации; – рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;

Название комиссии	Цели создания комиссии	Функции комиссии
		<ul style="list-style-type: none"> – анализ информации о состоянии экологической безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по проектам его решений, а также подготовка информационно-аналитических материалов к заседаниям Совета Безопасности по вопросам обеспечения экологической безопасности Российской Федерации; – подготовка предложений Совету Безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях решения оперативных, среднесрочных и долгосрочных задач разработки и реализации концептуальных и доктринальных документов в области экологической безопасности Российской Федерации; – участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации стратегического планирования в Российской Федерации; – анализ эффективности работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению решений Совета Безопасности, направленных на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности; – подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации; – организация проведения по поручению Совета Безопасности экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, касающимся экологической безопасности Российской Федерации

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.

Научный совет при Совете Безопасности осуществляет научно-методологическое обеспечение деятельности Совета Безопасности и его рабочих органов.

Решения научного совета при Совете Безопасности носят рекомендательный характер.

Секретарь Совета Безопасности является должностным лицом, обеспечивающим реализацию возложенных на Совет Безопасности задач и функций. Он организует работу Совета Безопасности РФ и руководит аппаратом Совета Безопасности РФ.

Полномочия Секретаря Совета Безопасности определены в п. 22 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации. Секретарь:

- информирует Президента Российской Федерации о состоянии национальной безопасности;

- разрабатывает планы работы Совета Безопасности и вносит их на утверждение Председателя Совета Безопасности;

- формирует повестку дня заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, выездных совещаний;

- подготавливает и представляет на утверждение Председателя Совета Безопасности проекты протоколов заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, при необходимости представляет проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации;

- организует и координирует деятельность рабочих органов Совета Безопасности – межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации и научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, в том числе вносит Председателю Совета Безопасности предложения об их образовании, реорганизации, упразднении, задачах, функциях и составе, а также в случае необходимости проводит совещания с председателями межведомственных комиссий Совета Безопасности;

- координирует работу федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по подготовке материалов к заседаниям и оперативным совещаниям Совета Безопасности, совещаниям по стратегическому планированию, выездным совещаниям;

- осуществляет контроль за исполнением решений Совета Безопасности, а также контроль деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе с привлечением государственных контрольных и надзорных органов;

- представляет Президенту Российской Федерации ежегодный доклад о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению;

- организует работу по осуществлению стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, по разработке и уточнению стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны, стратегических национальных приоритетов;

- организует разработку и представление Президенту Российской Федерации предложений по реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности при подготовке ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

- организует проведение экспертизы проекта бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в части, касающейся обеспечения национальной безопасности;
- участвует в выработке и реализации внешнеполитического курса Российской Федерации;
- проводит по поручению Президента Российской Федерации мероприятия, направленные на укрепление международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;
- представляет Совету Безопасности предложения по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи с чрезвычайными ситуациями;
- координирует проведение научно-исследовательских работ, подготовку федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности, а также работу по осуществлению контроля за их реализацией, привлекает для выполнения отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;
- организует рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;
- участвует в формировании государственной кадровой политики, политики в области государственной службы в интересах обеспечения национальной безопасности;
- организует разработку проектов указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности;
- участвует в заседаниях коллегий, военных советов, в совещаниях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов при рассмотрении ими вопросов обеспечения национальной безопасности;
- организует проведение экспертизы документов стратегического планирования, проектов решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, а также подготовку соответствующих заключений для рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности;
- представляет Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность заместителей Секретаря Совета Безопасности, помощников Секретаря Совета Безопасности и вносит Президенту Российской Федерации предложения об освобождении их от должности;
- запрашивает и получает в установленном порядке от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, от федеральных органов ис-

полнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, от организаций и должностных лиц материалы, необходимые для осуществления деятельности Совета Безопасности и аппарата Совета Безопасности;

– выступает с разъяснениями принятых Советом Безопасности решений.

Рассматривая статус Секретаря Совета Безопасности, его полномочия, порядок их реализации необходимо обратить внимание на ряд важнейших моментов. Во-первых, он назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Соответственно, это требует их непосредственного взаимодействия по всем вопросам, связанным с деятельностью Совета Безопасности РФ. Ко всему, Секретарь Совета Безопасности свою деятельность должен строить, опираясь не только на нормативные предписания, но и непосредственные указания Президента РФ как Председателя Совета Безопасности. Данный порядок свидетельствует о непосредственном подчинении Секретаря Совбеза Президенту РФ, где между ними отсутствуют промежуточные звенья. Во-вторых, и это связано с предыдущим положением, деятельность Секретаря Совета Безопасности направлена на решение текущих задач и обеспечение возможности принятия решения по вопросам, отнесенным к компетенции Совета Безопасности РФ. Таким образом, указанная должность характеризуется как административная, т.е. направленная на решение внутренних задач, а административный характер статуса Секретаря Совбеза свидетельствует об установлении соответствующей системы соподчинения между должностными лицами Совета Безопасности РФ. В-третьих, как отмечали Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк, Секретарь Совета Безопасности осуществляет не только вспомогательные организационные функции в деятельности данного органа, но и самостоятельную деятельность по реализации отдельных его направлений¹.

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 (как уже отмечалось выше) 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.

¹ Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

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. Как писал Р.П. Сипок, значимость и важность вопросов, решаемых Советом безопасности, показывают предложения закрепить его статус в Конституции РФ. Он полагал, что задачей Совета безопасности должно являться сведение межведомственных интересов в единое целое для того, чтобы создать оптимальные условия работы органов государства в кризисных ситуациях и решения жизненно важных проблем¹.

Подводя итог анализа системы обеспечения национальной безопасности на ее нормативно-правовом уровне, хотелось бы обратить внимание на ряд принципиальных вопросов.

Несомненно, научное понятие «система национальной безопасности» шире правового. И если законодатель наполняет термин «система обеспечения национальной безопасности» достаточно конкретным содержанием, то в монографиях и статьях российских авторов представлена крайне разнообразная трактовка указанной дефиниции и ее составных частей. Интересным нам кажется подход к понятию СОНБ, представленный С.В. Хмелевским. Он определял СОНБ как совокупность государственных и общественных институтов, действующих в целях достижения необходимого уровня защищенности национальных интересов от опасностей и угроз в различных сферах жизнедеятельности личности, общества, государства. Иначе говоря, это система, элементами которой выступают взаимосвязанные субъекты (силы) обеспечения национальной безопасности (публично-правовые образования, институты гражданского общества, граждане) плюс средства и ресурсы обеспечения национальной безопасности (технологические, технические и иные средства, используемые для мониторинга состояния национальной безопасности, бюджетное финансирование и пр.), нормативная правовая база (законодательство и пр.), регулирующая общественные отношения по формированию, функционированию и совершенствованию элементов системы обеспечения национальной безопасности².

¹ Сипок Р.П. Система органов власти обеспечивающих государственную безопасность Российской Федерации // Армия и общество. – 2013. – № 1 (33). – С. 156.

² Хмелевский С.В. Современная система национальной безопасности России: структурно-функциональный анализ // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С. 159.

Исследователи отмечали, что в обозначении круга сил (субъектов) системы обеспечения национальной безопасности, например, в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года, законодатель допустил наибольшее количество неточностей:

- Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба. Анализ федерального законодательства позволяет утверждать, что само определение «военная служба» понимается как вид профессиональной служебной деятельности в рамках осуществления функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Соответственно, данный круг сил выполняет функцию обеспечения безопасности лишь одного субъекта в сфере национальной безопасности – государства. А состав органов, в которых законодательством предусмотрена правоохранительная служба, практически невозможно определить, так как в данной сфере еще не принят федеральный закон;

- федеральные органы государственной власти. Уточняется, что в качестве данных органов рассматриваются лишь те из них, которые принимают участие в обеспечении национальной безопасности государства. Соответственно, направление данного вида деятельности вновь обращено лишь в сторону государственной безопасности. Более того, исходя из буквальной формулировки данного круга обязанных субъектов, конкретный состав его участников также остается за гранью понимания, так как прямая обязанность по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности закрепляется Конституцией РФ лишь за Президентом России;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления. Эти субъекты появляются в законе «О безопасности» 2010 года. В данном случае также наблюдается прямое противоречие высшему по юридической силе правовому акту – Конституции, что уже было отмечено выше;

- наконец, фактически вне правовой регламентации находится негосударственная система обеспечения национальной безопасности.

В качестве сил обеспечения национальной безопасности представлен и явно зауженный круг субъектов. Во-первых, в него не включены органы внутренних дел, предназначение которых – защита жизни, здоровья, прав и свобод личности, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности. Но в федеральном законодательстве нет указания на то, что в данных органах предусмотрена правоохранительная служба, а значит, следуя буквальному смыслу Стратегии национальной безопасности РФ, они не могут быть включены в ряд сил обеспечения национальной безопасности. Отсутствуют указания и на включение общественных структур в круг данных субъектов. Во-вторых, из рассматриваемого перечня исключается даже Совет Безопасности Российской Федерации, поскольку, согласно Конституции РФ, данный конституционный совещательный орган не входит в число органов государственной власти России. Тем не менее законодатель возлагает на него полномочия по подготовке решений Президента РФ по вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независи-

мости и территориальной целостности России, по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности¹.

Одним из наиболее проблемных вопросов в исследованиях является типология общественных институтов и государственных органов, обеспечивающих национальную безопасность страны. Соответственно, наблюдается и неоднозначный подход ученых к вопросу классификации субъектов обеспечения, как национальной безопасности, так и ее отдельных видов. Во многом, на наш взгляд, это происходит потому, что отсутствует закрытый перечень таких субъектов. А.В. Саматов, например, предлагал следующую классификацию субъектов, обеспечивающих национальную безопасность:

1). Координирующий уровень – Президент РФ, который:

а. В рамках своих законных полномочий управляет институтами обеспечения безопасности страны, возбуждает действия, направленные на охрану соответствующих интересов;

б. Согласно законодательству Российской Федерации создает, изменяет и ликвидирует подчиненные ему подразделения;

в. Формирует персональный состав и руководит Советом безопасности РФ, который, в свою очередь осуществляет разработку решений главы государства по проблемам обеспечения защиты важнейших интересов человека, общественных институтов и государства от имманентных и внешних опасностей, проведения единой политики государства в сфере безопасности.

2). Активный уровень: Совет безопасности РФ, а также государственные органы, находящиеся согласно Указу Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в прямом подчинении главы государства. Такие государственные органы составляют так называемый «силовой блок», включающий 13 государственных органов, а с учётом того, что некоторые из них являются министерствами и имеют в своём ведении службы и агентства – это число возрастает до 20.

3) Пассивный уровень: иные государственные органы РФ. Диапазон их деятельности по обеспечению национальной безопасности варьируется от собственных укрепляющих безопасность мероприятий, до участия в мероприятиях, проводимых «силовиками».

4) Внегосударственный уровень: граждане РФ и общественные объединения. Сложение усилий государственного аппарата, общественных структур и инициативных ответственных граждан – это гарантия безопасного развития России².

Свою группировку, но относительно государственной системы обеспечения национальной безопасности, представляла д-р юрид. наук И.Б. Кардашовой, которая дифференцировала государственные органы, принимающие участие в процессе выработки и реализации решений в области национальной

¹ Гунич С.В. Конституционно-правовые аспекты определения сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 15–17.

² Саматов А.В. Общественные институты и государственные органы в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции: сб. Ст. по матер. XXXVIII межд. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 23 июня 2014 г.). URL: <http://sibac.info/15230>.

безопасности, на четыре группы: 1) органы, основные функции которых связаны с управлением в области обеспечения национальной безопасности (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации); 2) орган, специально созданный для обеспечения национальной безопасности (Совет Безопасности Российской Федерации); 3) комитеты палат Федерального Собрания Российской Федерации, занимающиеся вопросами безопасности (комитеты по безопасности в Государственной Думе и по вопросам безопасности и обороны в Совете Федерации); 4) органы, задачи которых заключаются в выявлении и устранении внутренних и внешних угроз (органы законодательной, исполнительной, судебной властей)¹.

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.

¹ Кардашова И.Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. – № 9. – С. 31.

Раздел V. Виды национальной безопасности.

Военная и оборонная безопасность

Несомненно, безопасность крайне сложное целостное многомерное понятие со своей структурой и системой взаимосвязей. Исходя из этого, выстраивается следующая цепочка: безопасность – это родовое понятие относительно безопасности национальной, которая, в свою очередь, является комплексом составляющих ее видов безопасности.

Как неоднократно отмечалось в научной литературе¹, существует крайне многочисленное и разнообразное количество определений как видов безопасности вообще, так и национальной, в частности.

Это объясняется целым рядом причин. Во-первых, нет строгого законодательного оформления видов безопасности. В законе «О безопасности» 2010 года, как уже упоминалось, ставится знак равенства между понятиями «безопасность» и «национальная безопасность». Перечисляются и ее виды: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности (ст. 1). Во-вторых, отсутствуют единые основания классификации видов национальной безопасности. Часть исследователей, например, систематизирует их по субъектам-носителям – безопасность личности, государства и общества. Другие – по национальным угрозам, где каждый вид национальной безопасности связан с обеспечением противостояния определенной угрозе. Третьи предлагают классификацию видов национальной безопасности проводить с позиций имеющихся в государстве различных ресурсов и ценностей. В-третьих, существует зависимость между периодом развития государства и видами национальной безопасности. В разные десятилетия постсоветской истории на первый план выходили различные базовые направления обеспечения национальной безопасности, а специфика международной и внутренней обстановки вызывала появление и новых видов национальной безопасности.

Четкая классификация видов национальной безопасности играет методологическую роль в построении всей системы национальной безопасности и ее правовом регулировании. Значимость данного утверждения связана с тем, что нельзя «размывать» понятие «национальная безопасность», знание же ее видов способствует выработке наиболее адекватной стратегии и тактики выявления и противодействия угрозам безопасности России².

А.А. Прохожев предлагал в основу классификации положить существенные единые признаки, выделяя среди них объекты безопасности, характер угроз, сферы жизнедеятельности. В зависимости от объекта, интересы которого

¹ Общая теория национальной безопасности: Учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – изд. 2-е. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 344 с. URL: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_235.html; Куковский А.А. Национальная безопасность в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 22 с.; Кутын Н.Г. Безопасность: понятие, виды, определения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 1. – С. 10–16.

² Кутын Н.Г. Безопасность: понятие, виды, определения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 1. – С. 14.

защищаются от внутренних и внешних угроз, определялись, как уже отмечалось, такие виды безопасности, как безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. В зависимости от характера угроз, их источника, специфики – безопасность от угроз природного характера, безопасность от угроз антропогенного характера, безопасность от угроз социального характера. При этом под безопасностью от того или иного вида угроз понималась защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз данного вида. В человеческом обществе интересы всех объектов безопасности подвергаются воздействию самых различных угроз, поэтому особую практическую значимость имеет подразделение видов безопасности по сферам или областям жизнедеятельности, в которых и проявляются эти угрозы. В данном случае выделялось несколько видов безопасности (военная, социально-политическая, экономическая, экологическая, информационная), а затем они дифференцировались на подвиды безопасности по конкретным сферам жизнедеятельности.

И если под определенным видом безопасности, как отмечал А.А. Прохожев, понималась защищенность интересов личности, общества и государства в определенной сфере жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз, то однозначно упорядочивалась классификация, а национальная безопасность представлялась как единая система видов безопасности, каждый из которых является самостоятельной подсистемой со своими характерными особенностями. В вопросе обеспечения национальной безопасности нельзя забывать, что на различных этапах развития страны определенный вид безопасности в общей ее системе может и должен быть приоритетным, где эта приоритетность играет роль «локомотива» в отношении других видов безопасности и наоборот¹.

Основанием для конституирования различных видов национальной безопасности является комплекс объективных и субъективных предпосылок:

- потребность людей, социальных групп, общества, государства, международного сообщества в том или ином виде безопасности для сохранения и развития самих себя, а также жизненно важных социальных и природных ценностей и объектов;
- расширение спектра опасностей и угроз, рисков и вызовов, которым и должна быть противопоставлена та или иная система безопасности;
- осознание уязвимости людей, их жизненно важных интересов без наличия той или иной системы безопасности;
- политико-правовое признание и закрепление того или иного вида безопасности;
- наличие соответствующих концепций, политики, стратегий².

Отталкиваясь от Стратегии национальной безопасности РФ, мы будем рассматривать виды национальной безопасности, опираясь на стратегические

¹ Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – изд. 2-е. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 344 с. URL: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_235.html.

² Баранов Н.А. Лекции по курсу «Проблемы национальной безопасности и контроля над вооружениями». URL: http://nicbar.ru/naz_bez.htm.

национальные приоритеты – оборона, государственная безопасность, общественная безопасность.

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

Авторы военно-политического словаря под редакцией Дмитрия Rogozina ставят знак равенства между понятиями военная и оборонная безопасность, так как изложение ее содержания начинается следующим образом – военная (оборонная безопасность)¹.

Ряд авторов полагают (Н.А. Баранов, С.Ф. Викулов, В.Г. Стрекозов, А.В. Кудашкин и др.) что оборонная безопасность – это часть военной безопасности².

Генерал армии М.А. Гареев, наоборот, подчеркивал, что оборонная мощь, оборонная безопасность, оборона страны всегда рассматривались как более широкие понятия, чем военная мощь, военная безопасность, применение военной силы³.

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.

Статья 1 Федерального закона «Об обороне» от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015 г.)⁴ 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: утверждена Президентом РФ 25.12.2014 г. № Пр.-2976⁵ **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 Российской

¹ Война и мир в терминах и определениях. Военно-политический словарь / Д. Рогозин, А. Данилевич, О. Рогозин, В. Цимбал, А. Савельев и др. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во Вече, 2011. – 640 с. URL: <http://www.voina-i-mir.ru/article/28>.

² Баранов Н.А. Лекции по курсу «Проблемы национальной безопасности и контроля над вооружениями». URL: http://nicbar.ru/naz_bez.htm; Военное право: Учебник / Под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. – М.: За права военнослужащих, 2004. – 640 с. URL: <http://pravouch.com/voennoe-pravo-rf/ponyatie-voennoy-bezopasnosti.html>.

³ Гареев М. Оборонная безопасность и новая военная доктрина России. URL: http://old.nasledie.ru/voenpol/14_2/article.php?art=48.

⁴ СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

Федерации 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 опасность», «военная угроза», «обеспечение военной безопасности».

Исследователи представляют многочисленные разнообразные трактовки понятия «**военная опасность**», например:

- под военной опасностью понимается вполне осознаваемая, но не фатальная вероятность нанесения вреда, ущерба, со стороны объектов (факторов), обладающих поражающими свойствами, исходящими от средств вооруженного насилия¹;

- военная опасность – военное и общественно-политическое состояние обстановки, отражающее характер противоречий между государствами (коалициями государств), чреватых возможностью разрешения сложившихся между ними отношений насильственными (военными) мерами²;

- под военной опасностью также понимают особое состояние отношений между двумя и более государствами (союзами), характеризующееся совокупностью задействованных и потенциальных политических, экономических, военных и других сил, средств и факторов, способных при неблагоприятных условиях и сочетаниях между собой привести к войне (военному конфликту)³.

В Военной доктрине Российской Федерации 2014 года законодатель представляет следующее видение **военной опасности**, где под ней подразумевается состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующее совокупностью факторов, способных при определенных условиях привести к возникновению военной угрозы (п. 8 «б»). Соответственно, **военная угроза** – это состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующее 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»).

¹ Баранов Н.А. Лекции по курсу «Проблемы национальной безопасности и контроля над вооружениями». URL: http://nicbar.ru/naz_bez.htm.

² Петров С.В. Основы национальной безопасности: учеб. пособие / С.В. Петров, Ю.В. Пушкарёв, Е.А. Пушкарёва. – Новосибирск: АРТА, 2011. – С. 138.

³ Глобалистика: энциклопедия / ред. И. Мазур, А. Чумаков. – М., 2003. – С. 727.

Наличие военной опасности связано с наличием определенных показателей, среди которых:

- существование или возможность возникновения в будущем притязаний одного государства к другому, что может привести одну из сторон к политическому решению применить военную силу;

- наличие у сторон как вооруженных сил, так и средств, способствующих их эффективному применению, которые смогут обеспечить ведение наступательных военных действий

- признание одной из сторон факта рациональности использования именно вооруженных методов как способа решения конфликта.

Следует учитывать, что мировое развитие на современном этапе характеризуется рядом факторов, выделенных в Военной доктрине Российской Федерации следующим образом:

- усиление глобальной конкуренции, напряженности в различных областях межгосударственного и межрегионального взаимодействия;

- соперничество ценностных ориентиров и моделей развития;

- неустойчивость процессов экономического и политического развития на глобальном и региональном уровнях на фоне общего осложнения международных отношений;

- неурегулированность многих региональных конфликтов при сохранении тенденции к их силовому разрешению, в том числе в регионах, граничащих с Российской Федерацией;

- смещение военных опасностей и военных угроз в информационное пространство и внутреннюю сферу Российской Федерации (п. 9).

Фактически происходит поэтапное перераспределение влияния в пользу новых центров экономического роста и политического притяжения.

Современные военные опасности РФ делятся на внешние и внутренние. (табл. 13).

Таблица 13

Основные военные опасности РФ

Основные внешние военные опасности	Основные внутренние военные опасности
<ul style="list-style-type: none">– наращивание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приближение военной инфраструктуры стран – членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем дальнейшего расширения блока;– дестабилизация обстановки в отдельных государствах и регионах и подрыв глобальной и региональной стабильности;– развертывание (наращивание) воинских контингентов иностранных государств (групп государств) на территориях государств, сопредельных с Российской Федерацией и ее союзниками, а также в прилегающих акваториях, в том числе для политического и военного давления на Российскую Федерацию;– создание и развертывание систем стратегической противора-	<ul style="list-style-type: none">– деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране, дезорганизацию функционирования органов государственной власти, важных государственных, военных объектов и информацион-

Основные внешние военные опасности	Основные внутренние военные опасности
<p>кетной обороны, подрывающих глобальную стабильность и нарушающих сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере, намерение разместить оружие в космосе, а также развертывание стратегических неядерных систем высокоточного оружия;</p> <p>– территориальные претензии к Российской Федерации и ее союзникам, вмешательство в их внутренние дела;</p> <p>– распространение оружия массового поражения, ракет и ракетных технологий;</p> <p>– нарушение отдельными государствами международных договоренностей, а также несоблюдение ранее заключенных международных договоров в области запрещения, ограничения и сокращения вооружений;</p> <p>– применение военной силы на территориях государств, сопредельных с Российской Федерацией и ее союзниками, в нарушение Устава Организации Объединенных Наций (ООН) и других норм международного права;</p> <p>– растущая угроза глобального экстремизма (терроризма) и его новых проявлений в условиях недостаточно эффективного международного антитеррористического сотрудничества, расширение масштабов транснациональной организованной преступности, прежде всего незаконного оборота оружия и наркотиков;</p> <p>– использование информационных и коммуникационных технологий в военно-политических целях для осуществления действий, противоречащих международному праву, представляющих угрозу международному миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности;</p> <p>– установление в государствах, сопредельных с Российской Федерацией, режимов, в том числе в результате свержения легитимных органов государственной власти, политика которых угрожает интересам Российской Федерации;</p> <p>– подрывная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств и их коалиций против Российской Федерации (Военная доктрина РФ 2014 г., п. 12)</p>	<p>ной инфраструктуры Российской Федерации;</p> <p>– деятельность террористических организаций и отдельных лиц, направленная на подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации;</p> <p>– деятельность по информационному воздействию на население, в первую очередь на молодых граждан страны, имеющая целью подрыв исторических, духовных и патриотических традиций в области защиты Отечества;</p> <p>– провоцирование межнациональной и социальной напряженности, экстремизма, разжигание этнической и религиозной ненависти либо вражды. (Военная доктрина РФ 2014 г., п. 13)</p>

Таким образом, выделяются следующие основные **источники военной опасности:**

- серьезнейшие противоречия между государствами;
- наращивание гонки вооружения и совершенствование его видов;
- наличие в государственно-политических структурах ряда стран мощных военных лобби, стремящихся решать международные проблемы военно-силовыми методами;
- развитие принципа «двойных стандартов» в восприятии и трактовке международного права;
- и, как итог, дефекты системы международной безопасности, которая не обеспечивает равной безопасности для всех государств.

Состояние военной опасности, в зависимости от существующих на данный момент внешнеполитических отношений, может изменяться либо в сторо-

ну снижения военной опасности, либо – в сторону ее возрастания, т.е. превращения в реальную военную угрозу. И усиление военной опасности приводит к возникновению непосредственной военной угрозы, т.е. к нескрываемой опасности войны.

На современном этапе мирового развития характеристика военных угроз изменилась. Какие-то из них утратили свое значение, а какие-то – возникли впервые. Военные угрозы так же, как и опасности, 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 РФ угрозами военной безопасности названы: 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 (ст. 30). Здесь основной акцент был сделан на внешних факторах.

В Военной доктрине РФ **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 партнеров¹.

Необходимый уровень военной безопасности достигается при взаимодействии комплекса ряда структурных элементов как чисто военного, так и политико-дипломатического, экономического, идеологического и т.п. характера. Политико-дипломатический элемент военной безопасности обеспечивается, например, уровнем системы коллективной (международной) безопасности или гарантированной реализацией международных договоров и соглашений, в которых участвует Россия. Экономический – включает материально-финансовые возможности. Военный – содержит в себе военную организацию государства, создаваемую для обеспечения военной безопасности с опорой на военную силу. Морально-психологический – охватывает духовные возможности населения страны; общественный статус военнослужащих, их, положение в обществе и государстве; морально-психологическое состояние основных категорий личного состава Вооруженных Сил и других войск².

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.

В Военной доктрине РФ 2000 года (утв. Указом Президента РФ от 21.04.2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации»)³ проблеме обеспечения военной безопасности был посвящен специаль-

¹ Ласовская Н.Ф. Основные составляющие национальной безопасности современной России // ИСОМ. – 2011. – № 4. – С. 120.

² Волошко В.С. Военная политика и проблемы обеспечения военной безопасности Российской Федерации // Военная безопасность Российской Федерации в XXI веке: сб. научн. ст. – М, 2004. URL: <http://flot.com/publications/books/shelf/safety/9.htm>.

³ СЗ РФ. – 2000. – № 17. – Ст. 1852.

ный 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 годов подобной части нет, но мы полагаем, что ряд установок интересен и в настоящее время. В частности, достаточно актуальны положения об основном содержании обеспечения военной безопасности (табл. 14).

Таблица 14

Основное содержание обеспечения национальной безопасности по материалам
Военной доктрины РФ 2000 года

В мирное время	В угрожаемый период и с началом войны (вооруженного конфликта)
<ul style="list-style-type: none"> – формирование и реализация единой государственной политики в области обеспечения военной безопасности; – поддержание внутривластной стабильности, защита конституционного строя, целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации; – развитие и укрепление дружественных (союзнических) отношений с соседними и другими государствами; – создание и совершенствование системы обороны Российской Федерации и ее союзников; – всестороннее обеспечение и качественное совершенствование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов – поддержание их в готовности к согласованным действиям по предотвращению, локализации и нейтрализации внешних и внутренних угроз; – подготовка системы мероприятий по переводу Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск на условия военного времени (в том числе по их мобилизационному развертыванию); – совершенствование экономической, технологической и оборонно-промышленной базы, повышение мобилизационной готовности экономики, создание условий, обеспечивающих заблаговременный перевод предусмотренных планом промышленных предприятий на выпуск военной продукции, организация подготовки органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, населения страны к решению задач по обеспечению военной безопасности, ведению территориальной и гражданской обороны; – защита объектов и сооружений Российской Федерации в Мировом океане, космическом пространстве, на территориях иностранных госу- 	<ul style="list-style-type: none"> – своевременное объявление состояния войны, введение военного или чрезвычайного положения в стране либо в отдельных ее местностях, проведение полного или частичного стратегического развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск либо их части, приведение их в готовность к выполнению задач; – координация в соответствии с федеральным законодательством деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций и граждан в интересах отражения агрессии; – организация и скоординированное ведение вооруженной, политической, дипломатической, информационной, экономической и других видов борьбы; – принятие и реализация решений по подготовке и ведению военных действий; – перевод экономики страны, отдельных ее отраслей, а также предприятий и организаций, транспорта и коммуникаций на работу в условиях военного положения; – организация и осуществление мероприятий территориальной и гражданской обороны; – оказание помощи союзникам Российской Федерации, привлечение и

В мирное время	В угрожаемый период и с началом войны (вооруженного конфликта)
<p>дарств, защита судоходства, промысловой и других видов деятельности в прилегающей морской зоне и удаленных районах Мирового океана;</p> <ul style="list-style-type: none"> – охрана и защита государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории, воздушного пространства и подводной среды, а также исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов; – поддержка (при необходимости) политических акций Российской Федерации путем проведения соответствующих мероприятий военного характера, а также военно-морского присутствия; – подготовка к территориальной и гражданской обороне; – развитие необходимой военной инфраструктуры; – обеспечение безопасности и защита граждан Российской Федерации от военных угроз; – формирование сознательного отношения населения к обеспечению военной безопасности страны; – осуществление контроля за взаимным выполнением договоров в области ограничения, сокращения и ликвидации вооружений и укрепления мер доверия; – обеспечение готовности к участию (участие) в миротворческой деятельности (п. 10) 	<p>реализация их возможностей для достижения совместных целей в войне (вооруженном конфликте);</p> <ul style="list-style-type: none"> – предотвращение вовлечения других государств в войну (вооруженный конфликт) на стороне агрессора; – использование возможностей ООН, других международных организаций для предотвращения агрессии, принуждения агрессора к прекращению войны (вооруженного конфликта) на ранних стадиях восстановления международной безопасности и мира (п. 10)

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 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 года 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, ис-

ключительной 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, 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 года современное российское законодательство в рассматриваемой сфере включает:

1. **Федеральные конституционные законы** («О военном положении» от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 г.)¹, «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 г.)²).

ФКЗ «О военном положении» определяет: правовую основу военного положения и основания для его введения; режим военного положения и его обеспечение; полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения и особенности их функционирования в период действия военного положения; правовое положение граждан и организаций в период действия военного положения. Под военным положением здесь понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии с целью создания условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

ФКЗ «О чрезвычайном положении» регламентирует особенности правового режима чрезвычайного положения на территориях, на которых объявляется чрезвычайное положение. Устанавливаются обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения; комплекс мер и временных ограничений,

¹ СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

² СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

применяемых в условиях чрезвычайного положения; силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения; порядок особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение; гарантии, призванные не допустить дискриминацию отдельных лиц и групп населения по политическим убеждениям, признакам расы, национальности, пола, языка, религии и социального положения; ответственность граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения.

2. **Федеральные законы** («Об обороне» от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015)¹, «О гражданской обороне» от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.)².

Основополагающим правовым актом является **Федеральный закон «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.

Федеральный закон «О гражданской обороне» определяет: основные положения, касающиеся целей и задач гражданской обороны; правовые основы их осуществления; систему государственных органов, создаваемых или привлекаемых для этого вида обороны государства и их полномочия; силы и средства гражданской обороны.

3. **Иные нормативно-правовые акты** в области воинской обязанности и военной службы, статуса военнослужащих, оборонного бюджета, мобилизации, закупок вооружений, статуса оборонного предприятия, государственной тайны. **Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»** от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.)³ более подробно регламентирует содержание воинской обязанности, порядок и формы ее исполнения, содержит основные положения, касающиеся целей и задач военной службы, ее организации и прохождения. Подробно рассмотрены вопросы организации воинского учета, подготовки граждан к военной службе, устанавливается порядок призыва, основания для освобождения и отсрочек от него. Впервые в российском законодательстве закреплено содержание понятия «исполнение обязанностей военной службы» и даны ее правовые признаки.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.)⁴ являлся первым в истории военного строитель-

¹ СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

² СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.

³ СЗ РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

⁴ СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

ства России единым правовым актом, в котором определены понятие, содержание и особенности правового статуса военнослужащих, установлены круг граждан, имеющих этот статус. Закон определяет права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан РФ, уволенных с военной службы, и членов их семей. Закрепляются обязанности и ответственность должностных лиц по вопросам всестороннего обеспечения военнослужащим необходимых условий жизнедеятельности.

Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26.02.1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 05.04.2013 г.)¹ закрепляет: полномочия Президента Российской Федерации и органов государственной власти Российской Федерации, полномочия и функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области мобилизационной подготовки и мобилизации; обязанности организаций и граждан в области мобилизационной подготовки и мобилизации; организационные основы мобилизационной подготовки и мобилизации.

Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» от 27.12.1995 г. № 213-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.)² определяет специфику осуществления поставок для нужд обороны материально-технических средств. Закон устанавливает общие правовые и экономические принципы, порядок формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного оборонного заказа и регулирует отношения в этой области.

Проблемы организации обороны и военного строительства регулируются также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами и директивами министра обороны РФ. Важное значение в данном вопросе имеет Указ Президента РФ № 466 «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г.³

4. Стратегию национальной безопасности РФ до 2020 года (анализ данного документа мы уже приводили выше).

5. Военную доктрину Российской Федерации.

Президент РФ В.В. Путин утвердил 25 декабря 2014 года (№ Пр-2976) Военную доктрину РФ. Изменения военной доктрины проведено в рамках исполнения решения Совета безопасности России от 5 июля 2013 года. Внесенные в документ изменения одобрены на совещании Совета безопасности России 19 декабря 2014 года. Соответственно, действие прежней версии Военной доктрины Российской Федерации от 5 февраля 2010 года отменено.

Военная доктрина 2010 года⁴ 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.

¹ СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1014.

² СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 6.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 19. – Ст. 1077.

⁴ СЗ РФ. – 2010. – № 7. – Ст. 274.

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 года. 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 года, Указ Президента РФ «Вопросы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации» от 23.07.2013 г. № 631 (ред. от 01.07.2014 г.), новое Положение о Генеральном штабе Вооруженных сил Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 23.07.2013 г. № 631 (ред. от 01.07.2014)¹;

- 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 РФ 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.

¹ СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. II). – Ст. 4085.

Рассмотрим обновленный документ более конкретно.

Первый раздел по-прежнему называется «Общие положения» (п. 1–8). Ограниченные перемены произошли в структуре (добавлены два пункта), список документов стратегического планирования, лежащих в основе Доктрины, был изменен и дополнен.

Остались без особых исправлений основные понятия (военная опасность, военная безопасность, военная угроза и другие), но:

– откорректировано понятие «региональная война». В Доктрине 2010 года пункт 8 «ж» выглядел следующим образом «региональная война – война с участием двух и более государств одного региона, ведущаяся национальными или коалиционными вооруженными силами **с применением как обычных, так и ядерных средств поражения, на территории региона с прилегающими к нему акваториями и в воздушном (космическом) пространстве над ним**, в ходе которой стороны будут преследовать важные военно-политические цели». В новом варианте определение «региональная война» представлено так «региональная война – война с участием нескольких государств одного региона, ведущаяся национальными или коалиционными вооруженными силами, в ходе которой стороны преследуют важные военно-политические цели¹;

– введены еще два новых понятия – **«мобилизационная готовность Российской Федерации»** как способность Вооруженных Сил, других войск и органов, экономики государства, а также федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций к выполнению мобилизационных планов» (п. 8 «м»)) и **«система неядерного сдерживания»** как комплекс внешнеполитических, военных и военно-технических мер, направленных на предотвращение агрессии против Российской Федерации неядерными средствами» (п. 8 «н»). Хочется особо обратить внимание именно на это новое положение, так как оно подчеркивает качественно иной облик нашей армии, которая способна предотвращать военные инциденты, опираясь на силы общего назначения, а не на ядерный потенциал.

Более масштабные перемены произведены во втором разделе Доктрины «Военные опасности и военные угрозы Российской Федерации» (п. 9–16):

– изменена характеристика геополитической обстановки в мире, определены иные характерные черты мирового развития (табл. 15.);

Таблица 15

Сравнение геополитической характеристики
по Военным доктринам 2010 и 2014 годов

Военная доктрина 2010 года	Военная доктрина 2014 года
Мировое развитие на современном этапе характеризуется ослаблением идеологической конфронтации, снижением уровня экономического, политического и военного влияния одних государств (групп	Мировое развитие на современном этапе характеризуется усилением глобальной конкуренции, напряженности в различных областях межгосударственного и межрегионального взаимодействия, соперничеством ценностных

¹ Жирным шрифтом выделены положения, не вошедшие в новую формулировку.

Военная доктрина 2010 года	Военная доктрина 2014 года
<p>государств) и союзов и ростом влияния других государств, претендующих на всеобъемлющее доминирование, многополярностью и глобализацией разнообразных процессов.</p> <p>Неурегулированными остаются многие региональные конфликты. Сохраняются тенденции к их силовому разрешению, в том числе в регионах, граничащих с Российской Федерацией. Существующая архитектура (система) международной безопасности, включая ее международно-правовые механизмы, не обеспечивает равной безопасности всех государств. При этом, несмотря на снижение вероятности развязывания против Российской Федерации крупномасштабной войны с применением обычных средств поражения и ядерного оружия, на ряде направлений военные опасности Российской Федерации усиливаются</p>	<p>ориентиров и моделей развития, неустойчивостью процессов экономического и политического развития на глобальном и региональном уровнях на фоне общего осложнения международных отношений. Происходит поэтапное перераспределение влияния в пользу новых центров экономического роста и политического притяжения.</p> <p>Неурегулированными остаются многие региональные конфликты. Сохраняются тенденции к их силовому разрешению, в том числе в регионах, граничащих с Российской Федерацией. Существующая архитектура (система) международной безопасности не обеспечивает равной безопасности всех государств. При этом, несмотря на снижение вероятности развязывания против Российской Федерации крупномасштабной войны, на ряде направлений военные опасности для Российской Федерации усиливаются</p>

– новым стал пункт 11, содержание которого отражало события последнего времени, и подчеркивалось, что наметилась тенденция смещения военных опасностей и военных угроз в информационное пространство и внутреннюю сферу Российской Федерации;

– пункт 12 – это перечисление основных внешних военных опасностей. Часть из них осталась без изменений, часть – была переработана. Новшеством явилось дополнительное внесение трех, ранее отсутствующих, положений.

В частности, изменен пункт 12 «г», который в новой Доктрине выглядит таким образом: «создание и развертывание систем стратегической противоракетной обороны, подрывающих глобальную стабильность и нарушающих сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере, **реализация концепции «глобального удара»**, намерение разместить оружие в космосе, а также развертывание стратегических неядерных систем высокоточного оружия»¹. Данную концепцию «молниеносного глобального удара», без сомнения, реализует руководство Соединенных Штатов Америки. Основой концепции являются наступательные установки Пентагона, связанные с развертыванием у границ России высокоточного оружия, появлением в ближайшей перспективе гиперзвукового оружия в неядерном оснащении.

Пункт 8 «к» в Доктрине 2010 года выглядел совсем лаконично – «распространение международного терроризма». В новом варианте пункт об угрозе международного терроризма и экстремизма необычайно расширен, так как на реальную возрастающую угрозу, связанную с данным явлением, не всегда встречается адекватная реакция. И, в результате, сегодня появилась «растущая

¹ Жирным шрифтом выделено появившееся дополнение.

угроза глобального экстремизма (терроризма) и его новых проявлений в условиях недостаточно эффективного международного антитеррористического сотрудничества, реальная угроза проведения терактов с применением радиоактивных и токсичных химических веществ, расширение масштабов транснациональной организованной преступности, прежде всего незаконного оборота оружия и наркотиков» (п. 8 «к» в Доктрине 2014 года).

В новый вариант Военной доктрины включены новые внешние военные опасности:

м) использование информационных и коммуникационных технологий в военно-политических целях для осуществления действий, противоречащих международному праву, направленных против суверенитета, политической независимости, территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности;

н) установление в государствах, сопредельных с Российской Федерацией, режимов, в том числе в результате свержения легитимных органов государственной власти, политика которых угрожает интересам Российской Федерации;

о) подрывная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств и их коалиций против Российской Федерации;

– пункт 13 – основные внутренние военные опасности так же претерпел изменения (табл. 16).

Таблица 16

Основные внутренние военные опасности

Военная доктрина 2010 года	Военная доктрина 2014 года
<ul style="list-style-type: none"> – попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации; – подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации; – дезорганизация функционирования органов государственной власти, важных государственных, военных объектов и информационной инфраструктуры Российской Федерации (п. 9) 	<ul style="list-style-type: none"> – деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, дезорганизацию функционирования органов государственной власти, важных государственных, военных объектов и информационной инфраструктуры Российской Федерации; – деятельность террористических организаций и отдельных лиц, направленная на подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации; – деятельность по информационному воздействию на население, в первую очередь на молодых граждан страны, имеющая целью подрыв исторических, духовных и патриотических традиций в области защиты Отечества; – провоцирование межнациональной и социальной напряженности, экстремизма, разжигание этнической и религиозной ненависти либо вражды (п. 13)

Соответственно, можно заметить, что все положения о внутренних военных опасностях откорректированы, особо выделены формулировки двух новых положений – об информационном воздействии на молодежь и провоцировании разжигания вражды и ненависти внутри российского общества.

– пункт 15 (в Доктрине 2010 года – п. 12, 13) называется теперь «Характерные черты и особенности современных военных конфликтов». В ряде подпунктов эта часть Военной доктрины соответствует ее предыдущей версии, однако имеет и существенные отличия, которые в таблице выделены жирным шрифтом (табл. 17).

Таблица 17

Характерные черты и особенности современных военных конфликтов

Военная доктрина 2010 года	Военная доктрина 2014 года
а) комплексное применение военной силы и сил и средств невоенного характера; б) массированное применение систем вооружения и военной техники, основанных на новых физических принципах и сопоставимых по эффективности с ядерным оружием; в) расширение масштабов применения войск (сил) и средств, действующих в воздушно-космическом пространстве г) усиление роли информационного противоборства	а) комплексное применение военной силы, политических, экономических, информационных и иных мер невоенного характера, реализуемых с широким использованием протестного потенциала населения и сил специальных операций ; б) массированное применение систем вооружения и военной техники, высокоточного, гиперзвукового оружия, средств радиоэлектронной борьбы , оружия на новых физических принципах, сопоставимого по эффективности с ядерным оружием, информационно-управляющих систем, а также беспилотных летательных и автономных морских аппаратов, управляемых роботизированных образцов вооружения и военной техники ; в) воздействие на противника на всю глубину его территории одновременно в глобальном информационном пространстве, в воздушно-космическом пространстве, на суше и море

Ко всему, прибавились и несколько принципиально новых характеристик:

з) участие в военных действиях иррегулярных вооруженных формирований и частных военных компаний;

и) применение непрямых и асимметричных способов действий;

к) использование финансируемых и управляемых извне политических сил, общественных движений.

Здесь мы видим указание на применение новых нетрадиционных форм ведения боевых действий, что позволяет решать прежние военные задачи качественно новыми способами.

Раздел III новой Военной доктрины (п. 19–42) посвящен военной политике Российской Федерации. Выделяем следующие новшества:

1. Пункт 17 предыдущей версии Доктрины разделен в новой на два, а среди целей военной политики отсутствует тезис о недопущении гонки вооружений;

2. Откорректированы положения пункта 21 «Основные задачи Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов» (в Доктрине 2010 года – пункт 19). Данное высказывание хорошо отражает следующая таблица (табл. 18)

**Основные задачи Российской Федерации по сдерживанию
и предотвращению военных конфликтов**

Военная доктрина 2010 года	Военная доктрина 2014 года
<p>в) поддержание стратегической стабильности и потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне;</p> <p>д) укрепление системы коллективной безопасности в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и наращивание ее потенциала, усиление взаимодействия в области международной безопасности в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), развитие отношений в этой сфере с другими межгосударственными организациями (Европейским союзом и НАТО);</p> <p>ж) соблюдение международных договоров в области ограничения и сокращения стратегических наступательных вооружений;</p> <p>и) создание механизмов регулирования двустороннего и многостороннего сотрудничества в области противоракетной обороны</p>	<p>в) поддержание глобальной и региональной стабильности и потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне¹;</p> <p>з) укрепление системы коллективной безопасности в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и наращивание ее потенциала, усиление взаимодействия в области международной безопасности в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), взаимодействие с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия в целях обеспечения совместной обороны и безопасности, поддержание равноправного диалога в сфере европейской безопасности с Европейским союзом и НАТО, содействие построению в Азиатско-Тихоокеанском регионе новой модели безопасности, основанной на коллективных внеблоковых началах;</p> <p>и) соблюдение международных договоров Российской Федерации в области сокращения и ограничения ракетно-ядерных вооружений;</p> <p>л) формирование механизмов взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества в противодействии вероятным ракетным угрозам, включая при необходимости создание совместных систем противоракетной обороны с равноправным российским участием</p>

Новыми задачами являются:

– поддержание мобилизационной готовности экономики Российской Федерации, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в установленных им сферах деятельности на уровне, необходимом для обеспечения решения задач в военное время (п. 21 «д»);

– объединение усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации, разработка и реализация мер, направленных на повышение эффективности военно-патриотического воспитания граждан Российской Федерации и их подготовки к военной службе (п. 21 «е»);

– разработка и принятие международного механизма контроля за соблюдением Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического), токсинного оружия и об их уничтожении (п. 21 «с»);

¹ Жирным шрифтом выделены новшества Военной доктрины 2014 года.

– создание условий, обеспечивающих снижение риска использования информационных и коммуникационных технологий в военно-политических целях для осуществления действий, противоречащих международному праву, направленных против суверенитета, политической независимости, территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности (п. 21 «у»).

Целый комплекс новых положений объединен одной идеей – регулирование деятельности в космическом и околокосмическом пространстве:

– противодействие попыткам отдельных государств (групп государств) добиться военного превосходства путем развертывания систем стратегической противоракетной обороны, размещения оружия в космическом пространстве, развертывания стратегических неядерных систем высокоточного оружия (п. 21 «м»);

– согласование в рамках ООН элементов нормативного регулирования безопасного осуществления космической деятельности, включая безопасность операций в космическом пространстве в их общетехническом понимании (п. 21 «о»);

– укрепление потенциала Российской Федерации в области мониторинга объектов и событий в околоземном пространстве, включая механизм международного взаимодействия в указанной области (п. 21 «п»).

3. Пункт 32 (в Доктрине 2010 года – пункт 27) «Основные задачи Вооруженных Сил, других войск и органов в мирное время» имеет следующие доработки:

– в подпункте «б» уточняется, что задачей является стратегическое **(ядерное и неядерное)** сдерживание, в том числе предотвращение военных конфликтов. Жирным шрифтом выделен элемент уточнения;

– в подпункте «и» изменен подход к созданию военной инфраструктуры. Теперь предлагается создавать новые и модернизировать существующие объекты, а также проводить отбор объектов двойного назначения, которые могут использоваться вооруженными силами в целях обороны;

– в подпункте «о» расширяется требование борьбы с терроризмом и добавляется положение «на территории Российской Федерации и пресечение международной террористической деятельности за пределами ее территории»;

– сформулирована новая задача – обеспечение национальных интересов Российской Федерации в Арктике (п. 32 «у»).

4. В пункт 33 (в Доктрине 2010 года – пункт 28) «Основные задачи Вооруженных Сил, других войск и органов в период непосредственной угрозы агрессии» включена новая задача – стратегическое развертывание Вооруженных Сил (п. 33 «в»).

5. Пункт 35 (в Доктрине 2010 года – пункт 30) «Основные задачи развития военной организации» характеризуется следующими нововведениями:

– вместо «совершенствование системы противовоздушной обороны и создание системы воздушно-космической обороны Российской Федерации» в подпункте «в» появилась формулировка о совершенствовании системы воздушно-космической обороны Российской Федерации;

– новый подпункт «н» указывает на необходимость развития мобилизационной базы и обеспечение мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, других войск и органов, а также совершенствование методов комплектования и подготовки мобилизационных людских резервов и мобилизационных людских ресурсов;

– новый подпункт «о» требует совершенствования системы радиационной, химической и биологической защиты войск (сил) и населения.

6. Пункт 38 (в Доктрине 2010 года – пункт 33), посвященный строительству и развитию Вооруженных Сил, других войск и органов Российской Федерации, отличается от Доктрины 2010 года:

– расширяется круг субъектов, взаимодействие которых способствует совершенствованию обороны РФ. Вместо «совершенствования взаимодействия между видами Вооруженных Сил, родами войск (сил) и другими войсками» появляется «совершенствование взаимодействия между объединениями, соединениями и воинскими частями видов и родов войск Вооруженных Сил, другими войсками и органами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, привлекаемыми к организации обороны» (п. 38 «г»).

7. Практически полностью переработаны пункты Военной доктрины 2014 года, посвященные мобилизационной подготовке и мобилизационной готовности Российской Федерации. Кроме того, эти положения перенесены из четвертого раздела Доктрины 2010 года, в третий.

Раздел IV (п. 43–58) называется «Военно-экономическое обеспечение обороны».

Разница между старой и новой Доктринами заключается, в первую очередь, в абсолютно переработанных положениях пункта 44, посвященного задачам военно-экономического обеспечения обороны (табл. 19).

Таблица 19

Задачи военно-экономического обеспечения обороны

Военная доктрина 2010 года	Военная доктрина 2014 года
а) достижение уровня финансового и материально-технического обеспечения военной организации, достаточного для решения возложенных на нее задач; б) оптимизация расходов на оборону, рациональное планирование и распределение финансовых и материальных ресурсов, направляемых на обеспечение военной организации, повышение эффективности их использования; в) своевременное и полное ресурсное обеспечение выполнения планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил и других войск, их применения, боевой, специальной и мобилизационной подготов-	а) оснащение Вооруженных Сил, других войск и органов вооружением, военной и специальной техникой на основе развития военно-научного потенциала страны, концентрации ее финансовых и материально-технических ресурсов, повышения эффективности их использования с целью достижения уровня, достаточного для решения возложенных на военную организацию задач; б) своевременное и полное обеспечение Вооруженных Сил, других войск и органов материальными средствами, необходимыми для реализации мероприятий планов (программ) их строительства и применения,

Военная доктрина 2010 года	Военная доктрина 2014 года
ки и других потребностей военной организации; г) концентрация научных сил, финансовых и материально-технических ресурсов для создания условий качественного оснащения (переоснащения) Вооруженных Сил и других войск; д) интеграция в определенных сферах производства гражданского и военного секторов экономики, координация военно-экономической деятельности государства в интересах обеспечения обороны; е) обеспечение правовой защиты результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения; ж) выполнение обязательств Российской Федерации в соответствии с заключенными ею международными договорами в военно-экономической сфере (п. 39)	оперативной, боевой, специальной и мобилизационной подготовки войск (сил); в) развитие оборонно-промышленного комплекса путем координации военно-экономической деятельности государства в интересах обеспечения обороны, интеграции в определенных сферах производства гражданского и военного секторов экономики, правовой защиты результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения; г) совершенствование военно-политического и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами в интересах укрепления мер доверия и снижения глобальной и региональной военной напряженности в мире (п. 44)

Относительно задач развития оборонно-промышленного комплекса, которым в Доктрине 2014 года посвящены пункты 52, 53 (в Доктрине 2010 года – пункты 45, 46), следует отметить, что появилась новая задача – обеспечение производственно-технологической готовности организаций оборонно-промышленного комплекса к разработке и производству приоритетных образцов вооружения, военной и специальной техники в заданных объемах и требуемого качества (п. 53 «п»).

Российская Федерация ведет активное военно-политическое и военно-техническое сотрудничество с различными зарубежными государствами. Эти вопросы отражены в пунктах 54–58 новой Доктрины, которые определяют задачи военно-политического сотрудничества и его основные приоритеты. Несомненным новшеством является внесение в список государств, помимо стран Организации Договора о коллективной безопасности и стран СНГ, Абхазии и Южной Осетии. Основными приоритетами военно-политического сотрудничества с ними является взаимодействие в целях обеспечения совместной обороны и безопасности.

Военная безопасность определяется готовностью и способностью государства надежно защищать свои интересы и суверенитет, противостоять военной агрессии и любым другим формам внешнего давления и шантажа с позиции силы, а также пресекать попытки развязать гражданскую войну, межнациональные конфликты с применением насилия или террористическую деятельность¹.

Военная безопасность обеспечивается путем развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выде-

¹ Война и мир в терминах и определениях. Военно-политический словарь / Д. Рогозин, А. Данилевич, О. Рогозин, В. Цимбал, А. Савельев и др. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во Вече, 2011. – 640 с. URL: <http://www.voina-i-mir.ru/article/28>.

ления на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов.

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

В Военной доктрине РФ представлено понятие «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 конфликтов, 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.

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:

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 назначению;

– утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, План мероприятий, выполняемых в Российской Федерации при нарастании угрозы агрессии против Российской Федерации до объявления мобилизации в Российской Федерации, План перевода Российской Федерации на условия военного времени, План оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны, а также основные показатели Мобилизационного плана экономики Российской Федерации;

– утверждает государственную программу вооружения;

– утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний;

– утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания, назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом;

– утверждает структуру, состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, штатную численность военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

– принимает решение о создании мобилизационных людских резервов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и устанавливает численность резервистов с указанием их распределения между Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами по представлению соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также устанавливает особенности формирования мобилизационных людских резервов в органах федеральной службы безопасности;

– принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований от соединения и выше;

– утверждает общевойсковые уставы, Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, положения о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

– утверждает положения о Министерстве обороны Российской Федерации, Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти (органах), уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями и органами, определяет вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обороны;

– утверждает Положение о территориальной обороне Российской Федерации, План территориальной обороны Российской Федерации и План гражданской обороны и защиты населения Российской Федерации;

– утверждает планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

– ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира и международной безопасности;

– издает указы о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых граждан Российской Федерации и их распределения между Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву в порядке, предусмотренном федеральным законом;

– устанавливает перечень организаций, осуществляющих деятельность в интересах обороны страны и безопасности государства, и федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в которые военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут направ-

ляться не на воинские должности, а также общее количество военнослужащих, направляемых не на воинские должности в каждые из указанных организаций;

– осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Российской Федерации (ст. 4).

Полномочия Федерального Собрания в области обороны:

Совет Федерации:

– 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. 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;

– организует разработку и выполнение государственной программы вооружения;

– утверждает государственную программу развития оборонно-промышленного комплекса и организует ее выполнение;

– организует разработку мобилизационных планов для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований и нужд

населения в военное время, утверждает Мобилизационный план экономики Российской Федерации, номенклатуру материальных ценностей государственного материального резерва, нормы (объем) их накопления, номенклатуру и объем материальных ценностей, подлежащих хранению в неснижаемом запасе государственного материального резерва, а также вводит в действие мобилизационные планы экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований;

- осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;

- осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за выполнением государственного оборонного заказа организациями, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным Силам Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- устанавливает мобилизационные задания федеральным органам исполнительной власти;

- принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определяет порядок их реорганизации и ликвидации;

- определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

- принимает решение о создании военных профессиональных образовательных организаций, военных образовательных организаций высшего образования, учебных военных центров, факультетов военного обучения (военных кафедр) при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования;

- утверждает положения об учебных военных центрах, факультетах военного обучения (военных кафедрах) при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования;

- организует разработку планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

- определяет порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности, подготовки граждан Российской Федерации к воен-

ной службе, воинского учета, призыва на военную службу и альтернативную гражданскую службу, проведения военных сборов;

- утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве, проведении военных сборов, а также перечень военно-учетных специальностей;

- определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование гражданской обороны;

- определяет порядок предоставления и использования для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов земель и других природных ресурсов;

- устанавливает порядок передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества;

- организует контроль за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения;

- определяет порядок расходования средств, выделяемых на оборону из федерального бюджета, а также источники финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением;

- ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения;

- устанавливает порядок компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации, в связи с использованием их имущества для нужд обороны;

- осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и указами Президента Российской Федерации (ст. 6).

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).

Функции организаций и обязанности их должностных лиц в области обороны. Организации независимо от форм собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- выполняют договорные обязательства, предусмотренные государственным контрактом, заключенным на выполнение государственного оборонного заказа на создание объектов военной инфраструктуры, обеспечение энергетическими и другими ресурсами, производство, поставки и ремонт вооружения и военной техники, другого военного имущества, а также договорные обязательства по подрядным работам и предоставлению услуг для нужд Вооружен-

ных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

- выполняют мобилизационные задания по подготовке и созданию на военное время специальных формирований;

- обеспечивают и принимают участие в выполнении мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

- осуществляют мероприятия, предусмотренные мобилизационными планами экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, на основе договоров (контрактов), заключаемых в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- исполняют военно-транспортную обязанность в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации;

- осуществляют воинский учет работников и в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляют для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (ст. 8).

Должностные лица организаций независимо от форм собственности:

- должны исполнять свои обязанности в области обороны, предусмотренные для них законодательством Российской Федерации;

- создают работникам необходимые условия для исполнения ими воинской обязанности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- оказывают содействие в создании организаций, деятельность которых направлена на укрепление обороны.

Еще раз обращаем внимание, что обороноспособность и оборону можно рассматривать как важнейшие внутренние составляющие военной безопасности государства. Отдельные авторы оборонную безопасность определяют как достаточность военного и экономического потенциалов государства для отражения возможных угроз его независимости и территориальной целостности. В системе показателей оборонной безопасности они выделяют две составляющие, которые дают оценку состояния Вооруженных Сил России и отечественного оборонно-промышленного комплекса¹.

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).

¹ Военное право: учебник / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. – М.: За права военнослужащих, 2004. – 640 с. URL: <http://pravouch.com/voennoe-pravo-rf/ponyatie-voennoy-bezopasnosti.html>.

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.

Раздел VI. Виды национальной безопасности.

Государственная безопасность

Современная нормативная база и разнообразная правовая, политологическая, философская и т.п. литература представляют нам многочисленное количество дефиниций, связанных с общей теорией безопасности. Среди них, несомненно, такие понятия, как «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность». Необычайная частота их употребления может создать видимость значимости и достаточной разработанности указанной проблемы, что не всегда является верным. Во-первых, наблюдается дефицит внимания со стороны законодателя к разработке и представлению к использованию как понятийного нормативного материала, так и соотношения самих базовых понятий между собой. Во-вторых, массовое использование терминов, связанных с теорией безопасности, не основывается на их глубоком научном понимании. Более того, рассматриваемые понятия очень часто просто отождествляются. Но 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. Недостаток скоррелированных понятий и единых научных категорий в данной сфере может сделать процесс ее практической реализации противоречивым и сомнительным.

Поэтому следует, в первую очередь, разобраться с соотношением таких дефиниций как «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность».

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 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 социального строя. Ко всему, как абсолютно верно писал Р.Д. Сипок, ситуация усугублялась отсутствием легальных (нормативных) формулировок и определений. Развивая его мысль, отметим, что законодатель понимал под безопасностью состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом, ФЗ «О безопасности» 1992 года 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 безопасности¹. В законе же «О безопасности» 2010 года законодатель вообще отказался от регулирования 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»².

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 объекта³.

Второй. Термин «национальная безопасность» не совсем корректен. Его вообще необходимо заменить на другой – «государственная 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 ис-

¹ Сипок Р.Д. О содержании понятий «безопасность», «государственная безопасность» и «национальная безопасность». URL: [http://www.rgazu.ru/db/vestnic/2009\(1\)/econ_unh/024.htm](http://www.rgazu.ru/db/vestnic/2009(1)/econ_unh/024.htm).

² Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал российского права. – 2003 – № 6 – С. 18–21.

³ Руденко Ф. Г. Обеспечение национальной безопасности в Российской империи, XVIII – начало XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – С. 16.

пользовать устоявшийся исторический опыт (юридическое понятие государственной безопасности употребляется в СССР с 1934 года)¹.

Третий. отождествлять и понятия «национальная безопасность» и «государственная безопасность» невозможно. Во-первых, это приведет к ограничению смысла понятия «национальная безопасность»; во-вторых, такое отождествление опасно, т.к. государство имеет объективную тенденцию к превращению в самодовлеющую силу, которая может выйти из-под контроля гражданского общества. Кроме того, использование понятия «государственная безопасность» позволяет «проводить грань между «государственной» и «негосударственной» безопасностью». Другими словами, государственная безопасность является «высшим срезом» национальной безопасности, поэтому ее нельзя соотносить с другими видами безопасности (экономической, экологической, информационной и др.) как рядоположенную².

Мы разделяем данную точку зрения, тем более, ФЗ «О безопасности» 2010 года достаточно ясно констатирует, что система национальной безопасности (безопасности) включает государственную, общественную, экологическую и другие виды безопасности.

Обратимся к вопросу **соотношения государственной и общественной безопасности**. Во-первых, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года общественная безопасность и государственная безопасность не рассматриваются как самостоятельные виды. В разделе IV «Обеспечение национальной безопасности» сформулированы ее цели в сфере государственной и общественной безопасности, но объединение данных видов безопасности союзом «и» никак не объясняется. Общими целями названы: защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе. Во-вторых, прослеживается стремление рассматривать государственную безопасность в непосредственной связке с общественной безопасностью. Это во многом объясняется современными процессами демократизации российской государственности, развитием правового государства и гражданского общества, требующими сближения, а иногда даже отождествления интересов государства и общества. По мнению И.Б. Кардашовой неоднозначность в понимании соотношения государственной и общественной безопасности связано с тем, что личность, общество и государство являются основными объектами национальной безопасности, т.е. личная безопасность есть исходное начало и относительная конечная цель государственной и общественной безопасности. Соответственно, государственная и общественная безопасность являются прямым продолжением безопасности личности, которая предполагает защиту гражданского общества (общественного порядка и спокойствия, материальных и духовных ценностей, прав и свобод общественных объединений, их нормальной деятельности).

¹ Рогов А.С. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации / А.С. Рогов, Ю.Г. Федотова // Власть. – 2013. – № 12. – С. 131.

² Лекции по национальной безопасности. URL: http://distance.rpa-mu.ru/files/specosn_teorii_nas_bez.pdf.

Если рассматривать «личность» как индивид с устойчивой системой его социально значимых черт, а индивид – как отдельного человека с его специфическими особенностями, то общество представляет собой совокупность индивидов со всем многообразием их общественных отношений. Иначе говоря, личная безопасность есть исходное начало и относительная конечная цель общественной безопасности и государственной безопасности¹.

Определенную ясность в вопрос соотношения государственной и общественной безопасности внесли члены авторского коллектива Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, выводы которых неоднократно повторялись многими авторами, рассматривающими теоретические проблемы национальной безопасности. Они обратили внимание, что Конституция России разграничивает понятия «государственная» и «общественная» безопасность. О государственной безопасности говорится применительно к государству в целом, и эта функция относится к исключительному ведению Российской Федерации. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится обеспечение «законности, правопорядка, общественной безопасности» (ст. 72, ч. 1, п. «б»). Таким образом, обеспечение государственной безопасности Российской Федерации возлагается на государство в целом. Ни субъекты Федерации, ни коммерческие и иные негосударственные структуры, ни отдельные граждане функциями и полномочиями по обеспечению государственной безопасности не наделяются².

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» связывался с деятельностью государства, а понятие «государственная безопасность» воспринимался шире – как безопасность общества. Для выяснения того, как сформировалось современное понимание государственной безопасности необходимо рассмотреть историю становления двух его составляющих, где первая – политико-правовая (представления власти в разные периоды истории России о сущности и содержании государственной безопасности и ее правовое оформление), вторая – научная.

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

¹ Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 4. – С. 110–114 // СПС «Гарант»; Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5 (37). – С. 25.

² Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. – 2005. – № 2 // СПС «Гарант».

это не ради удовлетворения своих амбиций, а, как писал А.В Возжеников, 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 безопасности¹.

Общеупотребляемым является утверждение, что в России до XIX века 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. А военную силу того времени олицетворял собой князь и его дружина. Одной из своих основных функций глава государства – князь считал охранение пределов Руси и заботу о военной мощи страны. Прямым подтверждением этому является Поучение Владимира Мономаха, где Великий князь, рассказывая сыновьям о своей жизни, огромное внимание уделял именно ратной ее стороне, подчеркивая, что «...всего походов было восемьдесят и три великих, а остальных и не упомяну меньших. И мир заключил с половецкими князьями без одного двадцать...»².

И собственно борьба с внешним врагом, будь то отражение его нападения, или охрана ведущих торговых путей, более всего, по мнению короны, способствовали укреплению русской державы, ее внутренней и внешней безопасности. Важнейшей причиной образования Московского царства и возвышения князей московской династии вообще являлось единение ради общей борьбы с внешней опасностью – татаро-монгольским давлением.

Слово «безопасность» в русском языке стало употребляться с XVIII века, с эпохи реформ Петра I. Анализ научной литературы позволяет представить, как менялось в восприятии власти содержание государственной безопасности на протяжении XIX века³.

¹ Возжеников А.В. Национальная безопасность в контексте современного политического процесса России : Теория и политика обеспечения : дис. д-ра полит. наук. – М., 2002. – 391 с. – URL: <http://www.dissercat.com/content/natsionalnaya-bezopasnost-v-kontekste-sovremennogo-politicheskogo-protsessa-rossii-teoriya>.

² Поучение Владимира Мономаха // Библиотека литературы Древней Руси / РАН. ИРЛИ; под ред. Д.С. Лихачева, Л.А. Дмитриева, А.А. Алексеева, Н.В. Поньрко. – СПб.: Наука, 1997. – Т. 1: XI–XII века. – 543 с. – URL: <http://lib.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=4874>.

³ Гурлев И.В. Этимология и генезис термина «государственная безопасность» // Власть. – 2013. – № 2. – С. 149–152; Петров С.В. Основы национальной безопасности: учеб. пособие / С.В. Петров, Ю.В. Пушкарёв, Е.А. Пушкарёва. – Новосибирск: АРТА, 2011. – 191 с.; Пыпина Г.С. Становление теории безопасности в российском государстве XIX–XXI веков : политико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н-Новгород, 2012. – 30 с.; Руденко Ф.Г. Обеспечение национальной безопасности в Российской империи, XVIII – начало XX вв. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – 23 с.

В начале века безопасность понималась как охрана порядка и эффективная система управления государством. Это видно из нормативно-правовых документов эпохи правления Александра I. В Манифесте «Об учреждении министерств» (8 сентября 1802 года), относительно направлений деятельности министра внутренних дел отмечается, что должность обязывает его заботиться «...о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи...»¹. Орган, созданный для борьбы с преступлениями, касающимися нарушений общего спокойствия, а также измены государству, тайных заговоров против общей безопасности, назывался Комитет охранения общей безопасности (13 января 1807 года). После смерти императора корона вынуждена была констатировать, что правоохранительная система, «прозевавшая» восстание декабристов, не справляется со своей основной задачей по сохранению тишины и спокойствия, т.е. охране государственной безопасности.

К середине XIX века государственная безопасность стала рассматриваться в духе обеспечения созданной короной национальной идеи – «православие, самодержавие, народность». Данная триада являлась символом эпохи правления императора Николая I. Формировалась охранительное понимание государственной безопасности через функционирование административно-полицейской системы в рамках всей Российской империи.

После убийства императора Александра II термин «государственная безопасность» стал употребляться как равнозначный термину «общественная безопасность». Государственная (общественная) безопасность понималась как защищенность государства, государственного порядка и общественного спокойствия. Но уже через несколько лет в законодательстве прочно укрепилось понятие «охранение общественной безопасности» как деятельности, направленной на борьбу с государственными преступлениями.

Относительно официального нормативно-правового закрепления самого понятия «государственная безопасность» необходимо сказать следующее. В многочисленных статьях, книгах и диссертациях приводятся сведения о том, что в России термин «государственная безопасность» впервые был употреблен 14 (26) августа 1881 года в «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». В разделе II (п. 15) было записано: «... издавать обязательные постановления по предметам, относящимся к предупреждению нарушения общественного порядка и государственной безопасности...». Однако, как показал анализ документов за период с 1800 по 1917 годы, официально термин «государственная безопасность» впервые был употреблен 13 (25) июля 1826 года 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 право судия и Государственная Безопасность дозволяли». Соответственно, термин «государственная безопасность» впервые был использован в нормативных правовых документах Российской империи, по меньшей мере, на 55–60 лет раньше, чем утверждает в подавляющем числе научных изданий. Таким обра-

¹ Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Т. XXVII. 1802–1803 гг. – СПб: Изд-во: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – № 20406. – С. 244.

зом, 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 национальности¹.

Что касается научного оформления категории «государственная безопасность», то и здесь особое внимание следует обратить на XIX столетие. Традиционалистическая теория Н.М. Карамзина и М.М. Сперанского позволили сформировать первое в российской науке представление о безопасности государства, где государственная безопасность рассматривалась как национальная и включала в себя национальный интерес, национальный дух и идею.

Во второй половине XIX века появились теории, рассматривавшие безопасность как комплексное явление. А.Д. Градовский понимал безопасность через национальную идею; Н.Я. Данилевский и К.Н. Леонтьев рассматривали теорию безопасности через установление многонационального государства при активной политике отдельных национальностей; П.Б. Струве видел в содержании понятия безопасность степень реализации национальных интересов на международной арене. Новым подходом к пониманию государственной безопасности стали взгляды Б.Н. Чичерина, который представлял как необходимость обеспечения государством общегражданских прав и свобод, в первую очередь политических и социальных².

В общем виде к началу XX века 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 толкование дефиниции «государственная безопасность». Данная традиция сохранилась и в последующий, советский период. После октябрьской революции более всего обращали внимание именно на государственную безопасность.

В советской стране «безопасность» (и общественная, и национальная) фактически отождествлялась с государственной безопасностью, что не являлось случайностью. В первую очередь это было связано с представлением власти, базирующейся на постулатах марксистско-ленинской теории, о сущности и содержании государственной безопасности. Во-первых, однозначно превалировала точка зрения о превосходстве интересов государства, которое длительное время было государством диктатуры пролетариата, по отношению к интересам общества и отдельной личности. Основным принципом идеологических построений партии большевиков являлось признание приоритета государственных ценностей над групповыми, личными, частными. Права человека и гражданина в понятие безопасности государства не включались. Мотивация была абсолютно логичной: советское государство – это государство рабочих и кре-

¹ Гурлев И.В. Этимология и генезис термина «государственная безопасность» // Власть. – 2013. – № 2. – С. 151–152.

² Пыпина Г. С. Становление теории безопасности в российском государстве XIX–XXI веков : политико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н-Новгород, 2012. – С. 12–13.

стьян, соответственно, защита интересов государства одновременно гарантирует и охрану прав и интересов трудящихся, которые являются основой населения страны и подавляющей ее частью. Как же в данной ситуации можно отделять интересы личности, общества от интересов государства? И в советской стране, поэтому, могла существовать только одна безопасность – государственная. Во-вторых, как уже упоминалось, по мнению ряда авторов, использование такого понятия, как «национальная безопасность», т.е. безопасность отдельно взятой нации, определенного этноса, было совершенно недопустимо в СССР – это сразу выстраивало бы приоритет одной нации по отношению к другой, что могло привести к нарушению концепции равенства народов.

Как писал А.С. Рогов, понятие «национальная безопасность» в СССР не получило широкого распространения, так как в понятие «национальное» вкладывалось совсем иное содержание, в соответствии с которым прежде всего подчеркивались особенности и индивидуальность каждой нации (этноса), проживающей на его территории¹.

Таким образом, в понимании руководства страны государственной безопасности доминировали классовый подход, политическая целесообразность, идеологическая направленность, в конечном итоге нацеленные на сохранение коммунистического мировоззрения, социалистических идей, политического режима в целом.

Но нельзя не отметить, что государственная безопасность была связана с объективно необходимой для выживания нашей страны защитой государственного и общественного строя, нерушимости территориальной целостности, независимости в формировании и проведении курса внешней и внутренней политики. Желавших уничтожить СССР на протяжении всей его истории было более чем достаточно.

Что касается нормативного закрепления понятия «государственная безопасность», то, как правовая категория, она стала разрабатываться и утверждаться в законодательном поле СССР с середины 1930-х годов. Сам термин вошел в широкое употребление с 10 июля 1934 года, когда было принято Постановление ЦИК СССР². 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,

¹ Рогов А.С. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации / А.С. Рогов, Ю.Г. Федотова // Власть. – 2013. – № 12. – С. 128–129.

² Об образовании общесоюзного Народного Комиссариата Внутренних Дел: Постановление ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. // СЗ СССР. – 1934. – № 36. – Ст. 283.

не всегда вызывал позитивные ассоциации у населения СССР и мировой общественности.

В 1936 году термин был включен в текст союзной Конституции. Во второй главе (ст. 14, п. «и») к ведению высших органов государственной власти и государственного управления СССР была отнесена «охрана государственной безопасности».

Законодательная власть СССР в области охраны государственной безопасности принадлежала исключительно Верховному Совету СССР, где его Президиуму предоставлялось право объявления в отдельных местностях или по всей территории страны военного положения в интересах обороны СССР или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности (ст. 49, п. «т»).

Аналогично закреплялся сам термин «государственная безопасность» и в Конституции СССР 1977 года (ст. 73, п. 9) – ведению высших органов государственной власти и управления СССР подлежит обеспечение государственной безопасности.

Еще раз хочется подчеркнуть, что проблема применения термина «государственная безопасность» в СССР видится в том, что ни один нормативный акт советского периода не делал попыток дать юридическое толкование этой дефиниции. Это дает основания утверждать, что в советской законодательной сфере не вполне четко осознавалось, какое именно значение вкладывается в понятие «государственная безопасность»¹. Достаточное правовое оформление получила лишь деятельность органов, обеспечивающих государственную безопасность в СССР.

Общепризнанным считается факт, что законодательное оформление в июле 1934 г. понятия «государственная безопасность» является одним из наиболее ярких признаков огосударствления общества, то есть установления государственного контроля за всеми сферами его жизни: экономической, политической, идеологической (духовной), военной и другими. Особенно давящим был идеологический контроль над общественной жизнью и выполнением советскими гражданами своих обязанностей.

Таким образом, в советскую эпоху государственная безопасность стала единственным видом безопасности, о котором говорилось в действующих конституциях и правовых актах. Широко использовался термин и в научной литературе.

Научное исследование понятия «государственная безопасность» отличалось рядом **особенностей**:

- приоритетной идеологической направленностью;
- хронологической неравномерностью. Попытки основательного анализа рассматриваемой категории в специальной юридической литературе стали возможны и проявились только в 50-х годах XX века;
- недоступностью для всех желающих заниматься исследованием тематики, связанной с государственной безопасностью. Данный процесс реализовы-

¹ Пожаров А.И. Понятие «государственная безопасность» в истории отечественных спецслужб советского периода // Исторические чтения на Лубянке: 15 лет. – М.: Кучково поле. – С. 34–47. URL: <http://www.chekist.ru/article/3876>.

вался, как правило, отдельными лицами в закрытых научно-исследовательских и учебных заведениях КГБ СССР, ГРУ Генерального штаба Вооруженных Сил СССР и других ведомственных учреждениях;

- отсутствием общих теоретических работ, когда в фундаментальных научных трудах разрабатывались лишь вопросы сугубо прикладных видов безопасности, типа пожарной или химической;

- бессистемностью, выразившейся в так и не сформированной целостной научной концепции государственной безопасности.

Обзор литературы дает возможность выделить следующие **подходы в понимании сущности и содержания термина «государственная безопасность»**.

Первый подход. Представление государственной безопасности как состояния прочности и незыблемости государственного и общественного строя, нерушимости его территориальной целостности и независимости в определении внешней и внутренней политики. В рамках данного подхода часть авторов утверждала, что государственная безопасность СССР – это защищенность основ общественного и государственного строя Советского государства от посягательств со стороны враждебных социалистическому устройству сил, осуществляющих подрывную деятельность.

Второй подход. Раскрытие понятия «государственная безопасность» через систему общественных отношений, обеспечивающих независимость государственного и общественного строя. Здесь можно представить несколько трактовок. Государственная безопасность – это определенная система противоборства государства и противника, для которой характерна сравнительно высокая степень локализации действий противника и иных источников опасности. Или, государственная безопасность – это система общественных отношений, которая регулируется социальными нормами и обеспечивает незыблемость государственного и общественного строя, военного потенциала и суверенитета страны.

Третий подход. Государственная безопасность – не что иное, как способность Советского государства противостоять враждебным силам и защищать интересы народа или всего общества (в условиях общенародного государства)¹.

Таким образом, понятие «государственная безопасность» основывалось на нескольких базовых определениях: «состояние» (защищенности); «система отношений» (общественных); «способность» (противостоять).

Квинтэссенция дефиниции «государственная безопасность» представлена в Большой Советской Энциклопедии. Интересно, что в ней термин «государственная безопасность» употребляется через запятую с понятием «охрана государственной безопасности». В данном случае государственная безопасность – это совокупность мер по защите существующего государственного и общественного строя, территориальной неприкосновенности и независимости государства от подрывной деятельности разведывательных и иных специальных служб

¹ Жарый А.К. Генезис термина «государственная безопасность» // Проблемы законности . – 2011. – № 116. – С. 19–20.

враждебных государств, а также от противников существующего строя внутри страны. А охрана государственной безопасности – это совокупность мер политического, экономического, военного и правового характера, направленных на выявление, предупреждение и пресечение деятельности антисоциалистических сил, империалистических разведок, стремящихся подорвать и ослабить социалистический государственный и общественный строй, нарушить территориальную неприкосновенность соответствующей (социалистической – прим. А.Ш.) страны¹.

В представленном случае категория «государственная безопасность» рассматривается через понятийный термин «совокупность мер».

Мы видим, что с 1934 по 1991 годы 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 года 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.

Смена в начале 1990-х годов 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. Ряд авторов абсолютно справедливо отмечают, что «в это время наметилась тенденция специализации и дифференциации в исследованиях по проблемам безопасности, переноса центра тяжести на глобальный уровень решения проблем всего человечества, а также акцентирования роли региональной безопасности в системе национальной безопасности»².

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);

¹ Карпушин М.П. Государственная безопасность // Большая Советская Энциклопедия. Т.7. – М.: Изд-во Советская энциклопедия, 1972. – С. 151.

² Юрченко М.В. Научно-теоретические основания категории «национальная безопасность России» / М.В. Юрченко, А.В. Давыдов // Вестник БГУ. – 2011. – № 6. – С. 171.

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 объединения¹.

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. Безопасность государства – это предмет особой защиты Конституцией Российской Федерации. Для ее обеспечения могут издаваться федеральные законы, которые ущемляют права и свободы человека и гражданина, включая и право на объединение в политические партии. Это ясно видно из ст. 55 (ч. 3) – права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Иными словами, 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. «Возникает закономерный вопрос: кто и как должен определять эту «меру»? Очевидно, что государство в лице своих органов посредством инициирования и издания федеральных законов. Иными словами, Конституция РФ четко обозначает единственную легитимную форму возможного ограничения прав и свобод – федеральный закон, процедура принятия которого прописана в разделе 3 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ»².

¹ Мурадян Э.Р. Концепция безопасности личности, общества и государства // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – Право. – Вып. 19. – № 15. – С. 21–22.; Ирошников Д. В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юридическая наука. – 2011. – № 1. – С. 11.

² Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева). – М.: Деловой двор, 2009. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5697462/chapter3>.

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...».

Как справедливо отмечал Д.В. Ирошников, 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 безопасности¹.

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

¹ Ирошников Д.В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юридическая наука. – 2011. – № 1. – С. 12.

управления 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. Мы уже представляли материал о деятельности Комитетов палат Федерального Собрания. Относительно нашего вопроса следует отметить, что Комитет по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы РФ предварительно рассматривает и готовит к рассмотрению Государственной Думой законопроекты и проекты постановлений палаты по следующим вопросам государственной безопасности:

- о статусе и правовом регулировании деятельности Службы внешней разведки Российской Федерации; Федеральной службы безопасности Российской Федерации; Федеральной службы охраны Российской Федерации;

- о борьбе с терроризмом, экстремизмом, контрабандой и коррупцией;

- об обеспечении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее границ и континентального шельфа и др.

Комитет по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы РФ так же участвует в обобщении правоприменительной практики деятельности специальных служб в целях прогнозирования, своевременного выявления и нейтрализации внешних и внутренних угроз безопасности Российской Федерации¹.

В структуре Комитета по безопасности и противодействию коррупции создан подкомитет по законодательству в сфере государственной безопасности, внешней разведки и по вопросам государственной границы².

Подкомитет предварительно прорабатывает направляемые им председателем Комитета законопроекты, иные документы и материалы, рассматривает их на своих заседаниях и подготавливает предложения по обсуждаемым вопросам к заседаниям Комитета³.

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»).

Детализируя положения Конституции, ст. 20 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определяет следующим образом **полномочия Правительства Российской Федерации** по обеспечению государственной безопасности нашей страны. Правительство:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;

¹ URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/049056.html>.

² URL: <http://duma2.garant.ru/committe/security.htm>.

³ URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/049056.html>.

- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации.

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 актов.

Можно назвать следующие наиболее значимые акты, среди которых, помимо ФЗ «О безопасности», федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 23.05.2015 г.), федеральные законы: «О Государственной границе Российской Федерации» от 01.04.1993 г. № 4730-1 (ред. от 31.12.2014 г.)¹; «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 02.05.2015 г.)²; «О Федеральной службе безопасности» от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 22.12.2014 г.); «О связи» от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.)³; «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.)⁴ и другие.

Указы Президента РФ: «О мерах по своевременному финансированию государственных органов и сил обеспечения безопасности» от 16.05.1996 г. № 726 (ред. от 30.09.2011 г.)⁵; «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» от 11.03.2003 г. № 308 (ред. от 07.08.2004 г.)⁶; «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12.05.2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014 г.); «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21.05.2012 г. № 636 (ред. от 21.07.2015 г.); «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»: от 14.06.2012 г. № 851⁷ и другие.

Указанные нормативно-правовые акты охватывают различные содержательные стороны государственной безопасности. В Российской Федерации созданы и функционируют органы государственной власти, призванные осуществ-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594.

² СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

³ СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.

⁴ СЗ РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.

⁵ СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2469.

⁶ СЗ РФ. – 2003. – № 12. – Ст. 1101.

⁷ СЗ РФ. – 2012. – № 25. – Ст. 3315.

лять деятельность по обеспечению государственной безопасности. Сразу следует подчеркнуть, что в обеспечении безопасности участвуют в той или иной степени все органы государственной власти. Но, в основном, это органы исполнительной власти. В частности, закрепляются полномочия высшего органа исполнительной власти (Правительства РФ) по обеспечению государственной безопасности, охране Государственной границы РФ, обязанности по обеспечению социальных гарантий военнослужащих и иных лиц, привлекаемых к осуществлению государственной безопасности.

Регулируется деятельность ведущих в рассматриваемой сфере федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в первую очередь, Федеральной службы безопасности и Службы внешней разведки. Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» прямо возлагает на спецслужбы страны обязанность обеспечивать государственную безопасность РФ.

Действующие нормативно-правовые акты, в особенности ФЗ «О федеральной службе безопасности», регламентируют содержание и деятельность в области разведки и контрразведки, противодействия терроризму, преступлениям, посягающим на государственную безопасность, пограничной сфере и т.д. Федеральный закон «О Государственной границе Российской Федерации» не только установил конкретные полномочия ряда федеральных органов исполнительной власти по вопросам защиты и охраны Государственной границы, но и закрепил легитимные определения и толкования ряда понятий, как-то «защита Государственной границы», «приграничная территория», «охрана Государственной границы», «режим Государственной границы».

Регулируются вопросы военной службы, деятельность по борьбе с экстремизмом, националистическими проявлениями, легализацией доходов, полученных незаконным путем.

Следует еще раз подчеркнуть, что ряд актов носит спорный характер, что не позволяет как результативно осуществлять их исполнение, так и успешно совершенствовать теоретические исследования, связанные с проблематикой государственной безопасности. И, как совершенно справедливо отмечала Ю.Г. Федотова, «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»¹.

Особенно явно это видно в положениях Стратегии национальной безопасности РФ.

С одной стороны, в Стратегии национальной безопасности четко указывается на такой вид безопасности, как государственная, когда один из параграфов (р. IV, § 2) так и называется – «Государственная и общественная безопасность». Но, с другой, в общетеоретическом первом разделе, помимо самого определения «национальная безопасность», представлены ее сферы, где собственно государственной безопасности, как отдельного вида, нет.

¹ Федотова Ю.Г. Правовые средства ограничения прав и свобод граждан и организаций в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства // Современное право. – 2015. – № 4. – С. 22.

Проблемность в правовом регулировании государственной безопасности, таким образом, объясняется рядом факторов:

- в Конституции РФ говорится и о безопасности государства, и о государственной безопасности, что вызывает неоднозначное доктринальное толкование и споры среди исследователей;

- вопросы государственной безопасности охватывают практически все сферы общественных отношений и поэтому объективно являются предметом регулирования фактически любой из отраслей права;

- правовое регулирование касается, во-первых, отдельных составляющих государственной безопасности, и, во-вторых, это, как правило, не федеральное законодательство, а указы, постановления, распоряжения, в правовой природе которых много неопределенных и неясных моментов;

- регламентации подлежат, в основном, вопросы организационного обеспечения государственной безопасности, а также деятельности правоохранительных ведомств в данной сфере.

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 законотворчеству в рассматриваемой области. В свою очередь, подобная нормативная неопределенность не лучшим образом влияет и на доктринальное толкование разнообразных аспектов понятия «государственная безопасность».

Мы уже обратили внимание на использование в Конституции РФ как понятия «безопасность государства», так и «государственная безопасность». Это разнообразие, естественно, было замечено российскими учеными, на уровне теоретического осмысления стал пользоваться актуальностью вопрос о **соотношении дефиниций «безопасность государства» и «государственная безопасность»**.

Ряд авторов свободно взаимозаменяют эти понятия.

Другие утверждают, что рассматриваемые категории не тождественны, но расходятся в мотивационных доводах:

- различать термины следует, чтобы более точно понимать содержание термина «государственная безопасность», так как понятие «безопасность государства» находится в одном ряду с такими понятиями, как безопасность личности и общества, защита суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации, законных прав и свобод ее граждан и т.д. Безопасность государства предполагает не только выявление и устранение угроз, но и противодействие их источникам, а также целенаправленную деятельность по обеспечению устойчивого поступательного развития государства. Если отождествлять понятие государственной безопасности и безопасности государства, то в систему обеспечения государственной безопасности следовало бы включать всю экономическую, социально-политическую и духовно-идеологическую систему общества в той мере, в какой она направлена на развитие государства, и, таким образом, на обеспечение его безопасности;

– различать термины следует, потому, что категория «безопасность государства» является более конкретной и точной по сравнению с «государственной безопасностью». В данном случае выводится следующая система квалификации понятий, к которым относится термин «безопасность»: «национальная безопасность», «безопасность государства», «государственная безопасность», «военная безопасность», «политическая безопасность», «экономическая безопасность» и др.

– различать термины следует, потому, что «безопасность государства» – более широкое понятие по сравнению категорией «государственная безопасность». В данном случае представляется восприятие государства как «государства-нации (страны)», и, соответственно, во-первых, безопасность государства (страны) связана с различного рода угрозами, выходящими за пределы государственной безопасности, где ее угрозы – это разведывательная и иная подрывная деятельность иностранных спецслужб и организаций, а также других враждебных существующему строю элементов, направленная против основ конституционного строя, политического, экономического, оборонного, научно-технического и информационного потенциала страны. И, во-вторых, государственная, военная, экономическая, общественная безопасность являются составляющими общего понятие «безопасность страны (государства)».

– различие понятий «государственная безопасность» и «безопасность государства» обуславливается следующим: в первом случае говорится о категории «государство» как политической системе власти, своего рода организации; во втором случае речь идет о категории «страна», которая характеризуется в большей степени историческим и культурными факторами, включающими население, общность территории, язык и т.п. То есть, при употреблении термина «безопасность государства» подразумевается безопасность страны, безопасность России¹.

Мы присоединяемся к мнению авторов, «разводящих» указанные понятия, и, исходя из этого, попытаемся представить их сущность.

Безопасность государства включает в себя все сферы общественных отношений личности, общества и самого государства, в том числе, и международные отношения, а противодействие угрозам осуществляется на всех уровнях, во всех плоскостях. Следовательно, безопасность государства – это состояние его защищенности от внутренних и внешних угроз, которое позволяет ему (государству) обеспечить свой суверенитет во всех сферах жизнедеятельности, территориальную целостность и обороноспособность, конституционный строй, конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан. Соответственно, государственная безопасность – более узкий вид безопасности государства, но при этом ее элементы проникают фактически во

¹ Жарый А.К. Генезис термина «государственная безопасность» // Проблемы законности . – 2011. – № 116. – С. 24–25; Ирошников Д.В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юридическая наука. – 2011. – № 1. – С. 11; Ирошников Д.В. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юридич. наук. – М., 2011. – 30 с. URL: <http://lawtheses.com/pravovaya-politika-rossiyskoy-federatsii-v-sfere-gosudarstvennoy-bezopasnosti>; Рогов А.С. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации / А.С. Рогов, Ю.Г. Федотова // Власть . – 2013. – № 12. – С. 129–131.

все сферы общественных отношений и объективно могут быть предметом регулирования в любой из существующих отраслей права. Таким образом, строится следующая логическая цепочка, где безопасность государства (основа) – государственная безопасность (родовой признак) – иные виды безопасности (видовые элементы)¹.

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 года и закона «О безопасности» 2010 года наметился новый всплеск интереса к сущности данного понятия. В научном сообществе развернулось множество дискуссий, предоставивших самые разнообразные обоснования содержания термина «государственная безопасность»:

– государственная безопасность – состояние защищенности основ конституционного строя, политического, экономического, оборонного, научно-технического и информационного потенциала страны от внешних и внутренних угроз, исходящих от иностранных спецслужб и организаций, а также преступных сообществ, групп и отдельных лиц²;

– государственная безопасность – состояние надежности и несокрушимости государственного и общественного строя, нерушимости его территориальной общности и независимости в определении курса внешней и внутренней политики³;

– государственная безопасность – это обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ России; защиты природных богатств и системы управления страной; это обеспечение политической, экономической и социальной стабильности, законности и правопорядка; развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества⁴;

– государственная безопасность – это форма (разновидность) безопасности национальной, предусматривающая возможность государства обеспечивать

¹ Хмелевский С.В. Современная система национальной безопасности России: структурно-функциональный анализ // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С.153; Рогов А.С. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации / А.С. Рогов, Ю.Г. Федотова // Власть. – 2013. – № 12. – С. 132.

² Чеканов В.Е. Некоторые проблемы государственного управления системой обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях и пути их разрешения // Право и безопасность. – 2004. – № 2 (11). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_8_9.htm; Михайлов А.Е. О понятии «государственная безопасность» и ее принципах // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации: сб. тр. научн. конф. / Рост. гос. ун-т. путей сообщения. – Ростов н/Д, 2008. – С. 70; Зеленков, М. Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. – М. : Юридический институт МИИТа, 2013. – С. 22.

³ Юрченко М.В. Научно-теоретические основания категории «национальная безопасность России» / М.В. Юрченко, А.В. Давыдов // Вестник БГУ. – 2011. – № 6. – С. 171.

⁴ Толстухин О. Национальная безопасность в исторической ретроспективе // Обозреватель. – 2009. – № 12. – С. 48.

стабильное функционирование государственных и общественных учреждений, а также состояние их защищенности от потенциальных и реальных угроз¹;

– государственная безопасность – функция государства по выявлению и разрешению конфликтов с целью предотвращения негативного влияния их последствий на охраняемые государством ценности².

Таким образом, просматриваются попытки объяснить категорию «государственная безопасность» через следующие базовые термины – «состояние», «обеспечение», «отношения», «функция».

Но наиболее обоснованным, на наш взгляд, является подход Д.В. Ирошникова. Относительно первого определения он справедливо отмечал, что политический, экономический, оборонный и другие аспекты не могут входить в государственную безопасность, так как это самостоятельные виды национальной безопасности. Ко всему, заужен круг угроз, так как их источниками, в данном случае, являются только иностранные спецслужбы и организации, а также преступные сообщества и отдельные лица³.

Что касается последней формулировки, то к ее недостаткам Д.В. Ирошников относил, прежде всего, использованную категорию «охраняемые государством ценности». Государством охраняются права и свободы человека и гражданина, отношения собственности, семья и т.п. Однако данные «ценности» скорее принадлежат объектам национальной, нежели государственной безопасности. Представляется ему спорным и использование термина «конфликт». Конфликт, как правило, означает противоречие во взглядах, разногласие, спор. В процессе повседневной деятельности государства возникает множество конфликтов с иными государствами, политическими структурами, общественными организациями, а также отдельными гражданами. Но далеко не все конфликты подпадают под обеспечение государственной безопасности, а лишь те из них, которые несут в себе реальную угрозу объектам государственной безопасности⁴.

Содержательную сторону своего определения Д.В. Ирошников представляет как сложную систему, включающую в себя:

– субъекты государственной безопасности, где основным субъектом является государство;

– объекты государственной безопасности, понимаемые как основные признаки государства – государственный строй; государственные органы; государственный суверенитет; территориальная целостность государства;

– угрозы государственной безопасности, где угроза определяется как совокупность условий и факторов, создающих опасность объектам государствен-

¹ Жарый А.К. Генезис термина «государственная безопасность» // Проблемы законности . – 2011. – № 116. – С. 23.

² Карнаухов С.С. Формирование юридической теории безопасности государственности в контексте новых вызовов и угроз // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2008. – № 1. – С. 63.

³ Ирошников Д.В. Презумпция государственной безопасности // Юридическая техника. – 2010. – № 4. – С. 208; Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука . – 2011. – № 2. – С. 68.

⁴ Зеленков М. Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. – М. : Юридический институт МИИТа, 2013. – С. 23.

ной безопасности. В зависимости от места зарождения угрозы квалифицируются как внешние и внутренние;

– совокупность сил и средств, необходимых для обеспечения государственной безопасности. Силы обеспечения государственной безопасности представляют собой органы государственной безопасности, которые можно определить как государственные органы, осуществляющие функции по обеспечению государственной безопасности. Средства обеспечения государственной безопасности – это технологии, а также технические, программные, правовые, организационные средства, используемые в процессе обеспечения государственной безопасности.

На основании проведенного анализа Д.В. Ирошников представляет следующее определение государственной безопасности: состояние защищенности государственного строя, государственных органов, территориальной целостности государства, а также его суверенитета от внутренних и внешних угроз¹. 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)².

И само понятие «государственная безопасность» и ее обеспечение неразрывно связано с дефиницией «угроза». Мы не случайно в качестве комплексного определения привели понятие «государственная безопасность» в трактовке Д.В. Ирошникова. Здесь четко прослеживается связь государственной безопасности с таким важнейшим признаком, как защищенность, которую следует воспринимать как активную целенаправленную деятельность субъекта обеспечения безопасности, направленную на поддержание определенного качественного уровня предохранения от внутренних и внешних воздействий. И это не просто «загороженность» от потенциальных противников, которая может привести к игнорированию важнейших свойств и функций безопасности по снижению, ослаблению, устранению или предупреждению опасности и угрозы. Ряд исследователей считают, что смысл слова «защищать» хотя и отражает одну из важнейших функций безопасности, но не исчерпывает их³. Ведь вторая составляющая определения «государственная безопасность» связана именно с внутренними и внешними угрозами (а мы уже отмечали, что в нашем случае угроза – это совокупность условий и факторов, создающих опасность объектам государственной безопасности).

И если сами категории «защищенность» и «угроза» в рассматриваемом определении – величины постоянные, то их внутреннее содержание может меняться, в зависимости от ситуации как непосредственно в нашей стране,

¹ Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука. – 2011. – № 2. – С. 65–70.

² Ирошников Д.В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юридическая наука. – 2011. – № 1. – С. 13.

³ Сипок Р.Д. О содержании понятий «безопасность», «государственная безопасность» и «национальная безопасность». URL: [http://www.rgazu.ru/db/vestnic/2009\(1\)/econ_unh/024.htm](http://www.rgazu.ru/db/vestnic/2009(1)/econ_unh/024.htm).

так и вокруг нее. Учет данного фактора позволяет прогнозировать и предупреждать возможность нанесения вреда на самых ранних стадиях формирования угрозы.

Поэтому законодатель уделяет серьезное внимание данной проблеме. Закон «О безопасности» 2010 года в содержание деятельности по обеспечению безопасности (ст. 3) включает, в том числе, прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности; разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления.

Под обеспечением безопасности обычно понимается выработка необходимых решений, принятие на их основе продуманных действий, адекватных реальным и потенциальным угрозам. При этом обеспечение безопасности должно включать в себя прогнозирование реальных и потенциальных угроз на базе полученной информации, своевременную идентификацию угроз и определение наиболее опасных из них – как внутри государства, так и за его пределами.

Эффективное обеспечение безопасности государства возможно только тогда, когда представления об угрозе, а, следовательно, и способность принимать адекватные решения будут соответствовать характеру и степени опасности самой угрозы. Только в таком случае может осуществляться комплекс отвечающих угрозам действий. Но при идентификации угроз государственной безопасности необходимо устойчивое понимание интересов государства, личности, общества, но, прежде всего, именно интересов государства. Владимирова Т.В. отмечала, что это условие считается первым в идентификации угроз как национальной, так и государственной безопасности. Данное условие невыполнимо, если не представлять в каких аспектах, на каких системных уровнях организации жизни страны интересы государства не являются интересами общества, интересами личности, т.е. расходятся с ними. К примеру, прекрасно известно противоречие между потребностью в свободе и потребностью в безопасности, которое, в различных вариациях, часто возникает при столкновении интересов таких субъектов как личность и государство, личность и общество, общество и государство. Сложная структура общества, различия в социальном положении людей, особенности преломления объективных условий действительности во внутреннем мире человека, в его сознании и деятельности приводят к появлению множества, как правило, несовпадающих между собой интересов. Соответственно, возможности прогнозирования реальных и потенциальных угроз государства исполнимы только на базе полученной информации, позволяющей своевременно идентифицировать угрозы и определять наиболее опасные из них¹.

Мы подчеркнули, 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

¹ Владимирова Т.В. О необходимом знании для идентификации угроз государственной безопасности // Армия и общество. – 2014. – № 2 (39). – С. 34–36.

конфронтации между социалистическим и капиталистическим блоками, на которые был раскол 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. Осознание этого впервые отчетливо было продемонстрировано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 23 февраля 1996 года и Концепции национальной безопасности РФ. В числе подобных были названы такие взаимосвязанные и взаимозависимые факторы, как системный экономический кризис, социально-политическая напряженность, национализм, религиозный экстремизм, сепаратизм, терроризм и т.п. На сегодняшний день основные методологические ориентиры для изучения проблем государственной безопасности сформулированы в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. 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 общественную безопасность обычно связывают с защищенностью жизни, здоровья, имущества людей и корпораций, а также с обеспечением общественного порядка. 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»¹.

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 организаций, группировок и отдельных лиц, направленную на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей); экстремистскую деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической ситуации в стране; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанную с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных

¹ Мухин Г.В. Соотношение политической и государственной безопасности как явлений общественной жизни. URL: http://pb.littera-n.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=419:2012-12-12-09-08-12&catid=36:2010-03-12-12-59-09-09&Itemid=58.

посягательств, направленных против государственной власти, а также связанных с коррупцией (п. 37).

После принятия в 2009 году Стратегии национальной безопасности РФ дальнейшая корректировка угроз государственной безопасности проводится в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. И все чаще обращается внимание на то, что угрозы государственной безопасности, исходящие от современных процессов глобализации, обусловлены ростом глобальных экономических, политических, социальных сетей, информационными потоками, которые все сильнее «оплетают» современный мир. Именно рост этнических и конфессиональных, профессиональных и социальных сетей является мощным фактором бурного роста миграционных процессов, роста транснациональной преступности, международного терроризма. Сознанием масс безраздельно владеют те, кто управляет информационными медийными потоками¹.

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). В целом, как писали авторы монографии «Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспекты», под «специальными службами принято понимать государственные органы, созданные и действующие в интересах защиты национальных интересов и безопасности как внутри страны, так и на международной арене. Они всегда являлись наиболее острым инструментом борьбы, обеспечивая политическое руководство достоверной объективной информацией о реальном состоянии дел в той или иной сфере социально-политической и экономической жизни, требующих решения на высшем уровне. Деятельность специальных служб регламентируется законом и контролируется правительственными и законодательными органами².

Расшифровывать категорию «спецслужба» следует начать с более общей формулировки собственно «службы как органа». Это можно сделать при помощи нормативно-правовой базы. Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» фиксирует,

¹ Владимирова Т.В. О необходимом знании для идентификации угроз государственной безопасности // Армия и общество. – 2014. – № 2 (39). – С. 37.

² Бабурин С.Н. Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспекты / С.Н. Бабурин, М.И. Дзалиев, А.Д. Урсул. – М. : Магистр ; Инфра-М, 2012. – С. 298.

что федеральная служба – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности (ст. 4, п. «а»). Ирошников Д.В., опираясь на анализ научных исследований в данной сфере, приводит следующее определение категории «спецслужба» – это государственный орган, наделенный полномочиями осуществлять разведывательную, контрразведывательную и (или) иную деятельность, направленную на обеспечение безопасности государства, с использованием специальных сил, средств, форм и методов деятельности¹. Нормативная база не представляет нам объяснения, какой смысл вкладывается в словосочетание «специальная функция». А доктринальное толкование «спецслужбы» не детализирует понятие «иная деятельность, направленная на обеспечение безопасности государства». Это, в первую очередь, и вызывает неоднозначность определения места ФСО в системе органов государственной безопасности.

Мы уже достаточно подробно писали об основных целях, задачах, направлениях деятельности ФСБ, СВР и ФСО. В данном разделе мы обратим внимание на организационную сторону вопроса.

Федеральная служба безопасности. Напоминаем, что основными нормативно-правовыми актами в данной сфере являются Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» и Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (утвердил Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации).

Федеральная служба безопасности – единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации (ФЗ «О Федеральной службе безопасности», ст. 1).

Данная система включает:

- Федеральную службу безопасности Российской Федерации (имеет в своем составе подразделения, непосредственно реализующие направления ее деятельности, а также подразделения, исполняющие управленческие функции);
- территориальные органы безопасности (управления (отделы) ФСБ РФ по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации);
- органы безопасности в войсках (управления (отделы) ФСБ РФ в Вооруженных Силах Российской Федерации, войсках и иных воинских формированиях, а также в их органах управления);
- пограничные органы (управления (отряды, отделы) ФСБ РФ по пограничной службе);
- другие управления (отделы) ФСБ России, осуществляющие отдельные полномочия ФСБ России или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности (другие органы безопасности);

¹ Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука . – 2011. – № 2. – С. 69.

– авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные организации, научные, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения, организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

Служба внешней разведки. Напоминаем, что основным нормативным правовым актом в данной сфере является Федеральный закон «О внешней разведке».

Общее руководство органами внешней разведки Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, который:

- определяет задачи разведывательной деятельности;
- контролирует и координирует деятельность органов внешней разведки Российской Федерации;
- принимает в пределах полномочий, определяемых федеральными законами, решения по вопросам, связанным с внешней разведкой Российской Федерации;
- назначает руководителей органов внешней разведки Российской Федерации (ст. 12).

Структурные подразделения СВР – это:

- Аппарат Директора СВР;
- Протокольный отдел;
- Академия СВР;
- Бюро по связям с общественностью и СМИ (Пресс-бюро);
- Оперативные отделы;
- Управление анализа и информации;
- Управление внешней контрразведки;
- Управление информатики;
- Управление НТР;
- Управление опертехники;
- Управление экономической разведки;
- Служба эксплуатации и обеспечения.

Таким образом, организационная структура СВР построена в соответствии с ФЗ «О внешней разведке» и включает в себя подразделения, которые можно сгруппировать, исходя из направлений деятельности на:

- оперативные подразделения;
- аналитические подразделения;
- функциональные подразделения¹.

Федеральная служба охраны. Напоминаем, что основными нормативно-правовыми актами в данной сфере являются Федеральный закон «О государственной охране» и Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации», утвердивший Положение о Федеральной службе ох-

¹ URL: http://svr.gov.ru/svr_today/struktur.htm.

раны Российской Федерации. Структура органов ФСО и организация ее деятельности выглядят следующим образом.

ФСО России возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации. Директор ФСО России имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации. Количество заместителей директора ФСО России устанавливается Президентом Российской Федерации.

Структурные подразделения государственной охраны:

- Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России);
- Подразделения ФСО России, осуществляющие отдельные полномочия ФСО России;
- Военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования ФСО России.

Специализированные службы, обеспечивающие государственную безопасность, могут входить в состав некоторых министерств и иных федеральных органов исполнительной власти России.

Раздел VII. Виды национальной безопасности.

Общественная безопасность

Вопрос о месте общественной безопасности в системе безопасности национальной является одним из наиболее проблемных в общей теории национальной безопасности. Соотношение таких дефиниций как «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность» мы рассмотрели выше. При этом основной акцент был сделан на выяснении связи с указанными понятиями именно государственной безопасности. Но в научном сообществе спорным является вопрос о том, можно ли считать общественную безопасность видом национальной безопасности.

Как отмечала И.Б. Кардашова, одни авторы полагали, что неотъемлемой частью национальной безопасности является общественная безопасность, которую призваны обеспечивать органы государства, местного самоуправления, общественные организации и движения. Другие не включали понятие «общественная безопасность» в систему национальной безопасности, хотя и обращали внимание на важность проблемы «безопасности общества». Для самой И.Б. Кардашовой этот вид национальной безопасности является «высшим срезом» национальной безопасности, т.е. его нельзя соотносить как равноценный с такими видами национальной безопасности, как экономическая, экологическая, информационная и др., можно только с государственной безопасностью¹.

Ю.Г. Федотова писала, что «общественная безопасность» очень широкое понятие. Оно включает охрану общественных отношений, которые не являются правоотношениями, а также не имеют элементов исполнения государственно-властных полномочий. Это и позволяет нам говорить о том, что общественная безопасность лишь частью входит в понятие национальной безопасности, ей присущи и иные подвиды, выходящие за рамки национальной безопасности, не регулируемые конституционно-правовыми нормами и выходящие за пределы понимания содержания фактической конституции. Она не разделяет оценки общественной безопасности, данной И.Б. Кардашовой, так как считает, что высшей, по смыслу Конституции РФ, является исключительно безопасность личности, ее интересов².

Характерно, что и тот, и другой автор ссылаются на один и тот же довод – позицию европейских ученых, которые разрабатывали концепцию общественной безопасности в 1990-х годах. Западные исследователи полагали, что в отличие от национальной безопасности, основанной на политическом контроле ситуации, общественная безопасность означала «способность общества сохранять свою сущность неизменной в условиях постоянно изменяющихся окружающих условий и фактических или возможных угроз».

Определение места общественной безопасности в системе безопасности национальной принципиально важно:

¹ Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 4. – С. 110–114 // СПС «Гарант».

² Федотова Ю.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. – 2014. – № 11. – С. 2–5 // СПС «КонсультантПлюс».

– во-первых, необходима методологическая база для решения правовых, организационных, правоприменительных задач;

– во-вторых, основой национальной безопасности и одновременно ее целью является обеспечение безопасности личности. В этом смысле положение общественной безопасности относительно безопасности национальной должно быть абсолютно понятно, так как достижение указанных целей национальной безопасности возможно путем укрепления именно общественной безопасности.

И рассмотрение вопроса о соотношении общественной и национальной безопасности мы проведем по аналогии с уже представленным вариантом национальная безопасность – 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 – государственная безопасность – общественная безопасность может быть представлено так: безопасность – общее понятие, национальная безопасность – родовое понятие, государственная и общественная – видовое, причем, как отмечал С.В. Хмелевский, государственная безопасность выступает средством, а должный уровень общественной безопасности – целью данного вида национальной безопасности¹.

Ко всему, на наш взгляд, следует обратить внимание на положение **Концепции общественной безопасности** (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 г. № Пр-2685), в которой четко записано, что **общественная безопасность – это часть национальной безопасности Российской Федерации** (п. 1)².

Следует отметить, что нет единства и в вопросе соответствия понятий «общественная безопасность» и «безопасность общества». С.В. Хмелевский использовал следующий вариант – безопасность общества (общественная безопасность)³, Н.А. Баранов утверждал, что эти два понятия близки, но не тождественны. Он уточнял, что понятие «общественная безопасность» преимущественно используется специалистами права и трактуется, как система общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий (Н.А. Баранов в основу своего определения положил объяснение, представленное еще в советское время в Юридическом энциклопедическом словаре 1984 года издания – прим. А.Ш.)⁴.

¹ Хмелевский С.В. Современная система национальной безопасности России: структурно-функциональный анализ // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С. 153.

² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>.

³ Хмелевский С.В. Современная система национальной безопасности России: структурно-функциональный анализ // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С. 153.

⁴ Баранов Н.А. Лекции по курсу «Проблемы национальной безопасности и контроля над вооружениями». URL: http://nicbar.ru/naz_bez.htm.

Мы разделяем точку зрения о несовпадении указанных категорий и полагаем, что 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. 20).

Таблица 20

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

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», хотя попытки сделать это предпринимались на уровне ведомственных актов. В частности, М.А. Камилев отмечал, что Н.А. Босхамджиева, исследуя дискуссионные подходы к определению «общественная безопасность», нашла нормативное определение общественной безопасности лишь в утратившем силу

распоряжении Правительства Москвы от 16.04.2010 г. № 707-РП «Об утверждении Концепции комплексной безопасности города Москвы»¹. Это не совсем верно. И.Б. Кардашова еще в 2008 году приводила более достоверный факт: определение общественной безопасности было дано в Приказе МВД РФ от 15 марта 2002 г. № 240 «Концепция развития службы общественной безопасности МВД РФ»².

Приведем оба этих определения (табл. 21).

Таблица 21

Определения общественной безопасности в ведомственных актах

Концепция развития службы общественной безопасности МВД РФ	Об утверждении Концепции комплексной безопасности города Москвы
Общественная безопасность в Российской Федерации определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, вызванных криминальной ситуацией в Российской Федерации, а также чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями (п. 1) ³	Общественная безопасность – неотъемлемая часть национальной безопасности, охватывающая общественные отношения в сфере предотвращения или устранения угрозы для жизни, здоровья людей и их имущества. Она органически связана с личной безопасностью граждан и общественным порядком (р. 1. Основные понятия) ⁴

Явно видно, что определение, данное в «Концепции развития службы общественной безопасности МВД РФ» тесно связано с положениями закона «О безопасности» от 5 марта 1992 года, в котором в ст. 1 было представлено понятие «безопасность» (состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз).

И исследователи, используя трактовку закона 1992 года, формулировали свое видение общественной безопасности. В частности, Н.А. Босхамджиева писала, что общественная безопасность – это защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, достигаемая применением системы мер политического, экономического, организационного, правового, военного, идеологического и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства, обеспечивающая их устойчивое прогрессивное развитие⁵.

Это понятие указанного автора в качестве примера приводится не случайно. В нем встречается ряд характерных и для других ученых подходов, вы-

¹ Камилов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 776.

² Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс – 2008 – № 2 – С. 28.

³ URL: <http://bazakonov.ru/doc/?ID=1352107>.

⁴ URL: http://mosopen.ru/document/707_rp_2010-04-16.

⁵ Босхамджиева Н.А. Вопросы теории и практики административно-правового обеспечения общественной безопасности // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 56.

зывающих вопросы. Во-первых, «жизненно важные интересы». По логике получается, что иные интересы не включаются в сферу защищенности. Соответственно, возникают сложности в конкретном использовании данной категории на практике. Во-вторых, в предмет общественной безопасности вводится безопасность интересов государства, но это фактически соединяет государственную и общественную безопасность, когда необходимо, наоборот, выделять общественную безопасность как отдельный вид безопасности национальной.

Определенная ясность в многообразное толкование смысла общественной безопасности была внесена в **Концепции общественной безопасности в Российской Федерации**. 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:

- межнациональные проблемы, где необходимость ликвидации их источников привела к отдельному выявлению такой угрозы, как «межнациональные конфликты»;

- разрушение духовно-нравственных основ русского общества, где недопустимость этого процесса 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, что, как верно отмечал М.А. Камилов, позволит «конкретизировать положения определенных нормативно-правовых актов и улучшить их практическое применение в дальнейшем»¹.

Анализ Концепции общественной безопасности Российской Федерации 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

¹ Камилов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 778.

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).

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 стратегические цели и источники угроз не разделены по видам безопасности – государственной и общественной, то в Концепции общественной безопасности РФ данное положение получило развернутое обоснование. Более того, сделана попытка построить цепочку: угроза и ее источник – направление деятельности по обеспечению общественной безопасности в сфере нейтрализации данной угрозы (табл. 22).

Направления деятельности по нейтрализации угроз общественной безопасности

Угрозы и их источники	Направление деятельности по нейтрализации угрозы
<p>Источник угрозы общественной безопасности – террористическая деятельность. Уровень террористической угрозы на территории Российской Федерации продолжает оставаться высоким, масштабы последствий террористических актов значительны (п. 10)</p>	<p>Основные направления деятельности в области противодействия терроризму:</p> <ul style="list-style-type: none"> – совершенствование системы противодействия идеологии терроризма, осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, усиление контроля за соблюдением административно-правовых режимов; – борьба с терроризмом на основе комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения терроризма, выявлению субъектов террористической деятельности, четкого разграничения функций и зон ответственности сил обеспечения общественной безопасности, своевременного определения приоритетов в решении поставленных перед ними задач, совершенствования организации и взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами; – уменьшение и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма, ориентация на недопущение (минимизацию) человеческих потерь исходя из приоритета жизни и здоровья человека над материальными и финансовыми ресурсами, своевременное проведение аварийно-спасательных работ при совершении террористического акта, оказание медицинской и иной помощи лицам, участвующим в его пресечении, а также лицам, пострадавшим в результате террористического акта, их последующая социальная и психологическая реабилитация, минимизация последствий террористического акта и его неблагоприятного морально-психологического воздействия на общество или отдельные социальные группы, восстановление поврежденных или разрушенных в результате террористического акта объектов, возмещение в соответствии с законодательством Российской Федерации причиненного вреда физическим и юридическим лицам, пострадавшим в результате террористического акта (п. 28 «а»)
<p>Одним из основных источников угроз общественной безопасности является экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение</p>	<p>Основные направления деятельности в области противодействия экстремизму:</p> <ul style="list-style-type: none"> – принятие профилактических, воспитательных и пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и ус-

Угрозы и их источники	Направление деятельности по нейтрализации угрозы
<p>ние единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране (п. 11)</p>	<p>ловий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности и развитию социальных и международных конфликтов, противодействие экстремизму на основе комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения экстремизма, четкого разграничения функций и зон ответственности сил обеспечения общественной безопасности, противодействие распространению экстремистских материалов через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет»;</p> <p>– выявление субъектов экстремистской деятельности, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций путем осуществления мер по предупреждению такой деятельности, совершенствование мер организационного и оперативного характера, направленных на пресечение экстремистской деятельности организаций и физических лиц (п. 28 «б»)</p>
<p>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 постоянно-го источника дохода (п. 14)</p>	<p>Основные направления деятельности в области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам:</p> <p>– совершенствование системы профилактики правонарушений, включающей в себя выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также принятие мер по их устранению, реализация федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по предупреждению правонарушений, социальных и международных конфликтов, привлечение граждан к участию в охране общественного порядка, развитие правовой грамотности и правосознания населения;</p> <p>– выявление лиц, склонных к совершению преступлений (в том числе страдающих заболеваниями наркоманией и алкоголизмом, лиц без определенного места жительства), и применение к ним мер профилактического воздействия в целях недопущения с их стороны преступных посягательств, развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению преступлений, и контроля за ними, совершенствование механизмов административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также механизмов их социальной адаптации и реабилитации;</p> <p>– противодействие организованной преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, незаконным вывозом и ввозом стратегических ресурсов, причинением ущер-</p>

Угрозы и их источники	Направление деятельности по нейтрализации угрозы
	<p>ба материальным и духовным ценностям общества;</p> <ul style="list-style-type: none"> – профилактика дорожно-транспортных происшествий, преступлений и иных правонарушений, совершаемых по неосторожности в быту, на транспорте, при использовании техники в сферах промышленности, строительства, сельского хозяйства, а также в сфере профессиональной деятельности, не связанной с использованием управленческих функций или технических средств; –предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий, совершаемых несовершеннолетними, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому (п. 28 «в»)
<p>Одной из системных угроз общественной безопасности является 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)</p>	<p>Основные направления деятельности в области противодействия коррупции:</p> <ul style="list-style-type: none"> – выявление и последующее устранение причин коррупции и условий ее возникновения, разработка и осуществление профилактических мер, направленных на снижение уровня коррумпированности общественных отношений, обеспечение участия институтов гражданского общества в профилактике коррупции; – минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений (п. 28 «г»)
<p>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)</p>	<p>Основные направления деятельности в области противодействия незаконной миграции:</p> <ul style="list-style-type: none"> – совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также взаимодействия с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции; – формирование автоматизированной системы оформления и выдачи миграционных карт с одновременным внесением информации, содержащейся в них, в государственную информационную систему миграционного учета; – развитие инфраструктуры для осуществления административного выдворения за пределы территории Российской Федерации, депортации, а также процедуры реадмиссии; – совершенствование информационной и разъяснительной работы с гражданами и работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации; – совершенствование взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными

Угрозы и их источники	Направление деятельности по нейтрализации угрозы
	объединениями, национальными диаспорами в сфере профилактики правонарушений на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни; – развитие механизмов общественного контроля за расследованием преступлений, общественного мониторинга, независимой экспертизы в целях предотвращения роста уровня ксенофобии, социальной, расовой, национальной или религиозной розни (п. 28 «е»)
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)	Основные направления деятельности в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: – предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, уменьшение размеров ущерба и потерь от них, ликвидация чрезвычайных ситуаций; – осуществление мероприятий по надзору и контролю в области гражданской обороны, защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (п. 28 «д»)

Следует отметить, что не все исследователи однозначно положительно оценили выявление в Концепции приоритета именно указанных видов угроз. Доктор юридических наук А.В. Ростокин писал, что в Концепции был проведен выбор криминологически необоснованных приоритетов и политизированных оценок. Это, по его словам, не только делает серьезный документ инструментом манипулирования общественным мнением, но и формирует информационные предпосылки для последующего принятия необоснованных и неэффективных решений в сфере обеспечения общественной безопасности, распределения ограниченных ресурсов общества, воспроизведения и умножения ранее совершенных ошибок¹.

Хочется обратить внимание, что Концепция общественной безопасности является системой взглядов на обеспечение общественной безопасности в РФ и изначально не ставит целью представить конкретный механизм борьбы с основными угрозами общественной безопасности. Во многом ее предназначение – обеспечить правовую базу, которая могла бы позитивно использоваться при решении задач, обозначенных в Концепции.

Эффективность обеспечения общественной безопасности напрямую зависит от состояния правового регулирования в этой сфере. Как указывается в Концепции общественной безопасности, правовую основу ее обеспечения со-

¹ Ростокин А.В. Неудобные вопросы авторам Концепции общественной безопасности в Российской Федерации // Российский следователь. – 2014. – № 6. – С. 43.

ставляют 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»¹, иные федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, 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. По утверждению С.Ю. Чапчикова «ключевую роль в укреплении правовой основы обеспечения общественной безопасности играют общегосударственные концептуальные документы: стратегии и концепции развития страны»².

Для объединения всех усилий и придания им системной направленности и была утверждена **Концепция общественной безопасности в Российской Федерации**. В ней четко зафиксировано, что концептуальные подходы к обеспечению общественной безопасности разработаны в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (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 разногласия, 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 безопасно-

¹ В данном положении допущена явная опечатка. Дата и номер ФЗ соответствуют не закону «О безопасности», а закону «О полиции» – прим. А.Ш.

² Чапчиков С.Ю. Концепция общественной безопасности как основополагающий документ стратегического планирования, определяющий государственную политику в данной сфере. URL: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2508&Itemid=130.

сти, что, в свою очередь, не могло не являться тормозом в практической деятельности по реализации процесса обеспечения национальной безопасности. Отсюда вытекает еще **одна причина** – необходимость, как писал А.А. Чекалин, создания универсальных, основополагающих федеральных стандартов в российском законодательстве и развитием на их основе соответствующей правовой базы в субъектах Российской Федерации, что в целом приведет к совершенствованию правового регулирования общественной безопасности¹.

Несомненной необходимостью принятия Концепции общественной безопасности являлся и нестабильный уровень внутренней безопасности в нашей стране, где, несмотря на принимаемые государством и обществом усилия, направленные на борьбу с преступными и иными противоправными посягательствами, предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, необходимый уровень обеспечения общественной безопасности не был достигнут.

Соответственно, законодателем в рамках реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 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 (п. 1–2 Концепции общественной безопасности в РФ).

Процесс разработки Концепции общественной безопасности освещал начальник ВНИИ МВД России, генерал-майор полиции, доктор юридических наук С.И. Гирько.

В 2009 году по инициативе Всероссийского научно-исследовательского института МВД России и по поручению секции по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации были проведены исследования, направленные на разработку концептуальных подходов к созданию теории общественной безопасности. Результаты проведенных исследований получили одобрение на секции Совета Безопасности Российской Федерации.

В сентябре 2010 года Правительством Российской Федерации был утвержден Комплекс мер по исполнению Комплексного плана мероприятий по реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Основ стратегического планирования в Российской Федерации. МВД России определялось головным разработчиком проекта Концепции общественной безопасности, а Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России – головным исполнителем по разработке проекта. Учеными Института, совместно с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, были изучены и проанализированы: состояние существующей системы обеспечения безопасности в Российской Федерации и совре-

¹ Чекалин А.А. О состоянии и проблемах совершенствования правового регулирования общественной безопасности в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2013 (июнь). – № 18 (502). URL: <http://mobile.council.gov.ru/media/files/41d474a68bd4587145db.pdf>.

менные проблемы правового регулирования правоохранительной деятельности; сущность и содержание угроз общественной безопасности; опыт разработки проектов документов государственного планирования в сфере обеспечения общественной безопасности; зарубежный опыт. Проведенные исследования позволили разработчикам дать определение понятию «общественная безопасность», выделить основные направления деятельности сил по обеспечению общественной безопасности в пределах своей компетенции (противодействие терроризму, экстремизму, коррупции, угрозам в миграционной сфере, снижение криминализации общественных отношений, защита населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера). Учитывая, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года в качестве одного из главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу определяла совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, а также цели и принципы будущей Концепции, в качестве одного из основных механизмов ее реализации разработчики предложили совершенствование законодательства Российской Федерации. Это совершенствование предусматривалось в части, касающейся: профилактики правонарушений; прохождения правоохранительной службы; дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за правонарушения в сфере общественной безопасности; социальной поддержки жертв преступлений, техногенных аварий и природных катастроф; социальной адаптации и реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Гирько С.И. подчеркивал, что данные направления развития законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации хотя и являются общими, однако не представлены в нем базовыми (тематическими) нормативными правовыми актами. Помимо профилактического сегмента в обеспечении общественной безопасности в результате проведенных исследований была определена и взаимосвязь эффективности реализации мероприятий в рамках обеспечения общественной безопасности и качества организации системы государственной службы в Российской Федерации¹.

Концепция общественной безопасности состоит из семи разделов, включающих 33 пункта (рис. 6).

¹ Гирько С.И. О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 года и перспективах развития законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2013 (июнь). – № 18 (502). URL: <http://mobile.council.gov.ru/media/files/41d474a68bd4587145db.pdf>.

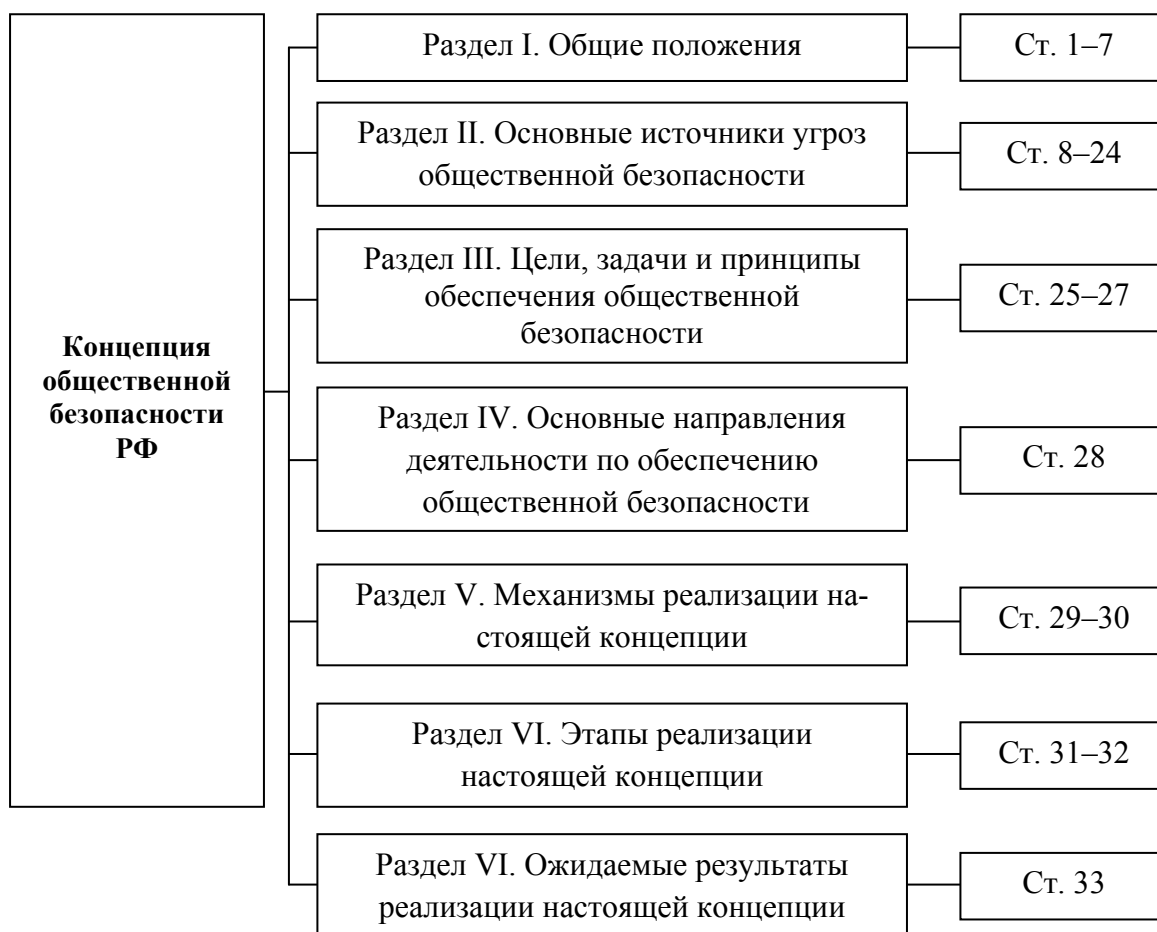


Рис. 6. Структура Концепции общественной безопасности РФ

Несомненным достоинством документа является выделение собственно общественной безопасности, а не демонстрация ее взаимодействия с безопасностью государственной, как это представлялось в Стратегии национальной безопасности РФ. В разделе I представлены основные категории теории общественной безопасности, где, помимо уже рассмотренных («общественная безопасность», «угроза общественной безопасности», «обеспечение общественной безопасности»), сформулированы такие понятия, как:

– **система обеспечения общественной безопасности** – силы и средства обеспечения общественной безопасности (п. 6);

– уполномоченные государственные органы, а также органы местного самоуправления, иные органы и организации, принимающие участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации (далее – **силы обеспечения общественной безопасности**) (п. 2);

– **средства обеспечения общественной безопасности** – технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые и организационные средства, включая телекоммуникационные каналы и автоматизированные системы управления процессами, используемые для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии общественной безопасности и мерах по ее укреплению (п. 6);

– **государственная система мониторинга состояния общественной безопасности** – единая межведомственная многоуровневая автоматизированная информационная система наблюдения за состоянием общественной безопасности, предназначенная для выявления, прогнозирования и оценки угроз общественной безопасности, оценки эффективности государственной политики, проводимой в сфере обеспечения общественной безопасности, а также для формирования предложений по совершенствованию состояния общественной безопасности (п. 6).

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:

- по предупреждению, выявлению и пресечению террористической и экстремистской деятельности, преступлений, связанных с коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции, торговлей людьми, а также других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, критически важные и (или) потенциально опасные объекты инфраструктуры Российской Федерации;

- по профилактике социальных и межнациональных конфликтов;

- по предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая оказание первой помощи лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

- по совершенствованию государственного управления в области пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности;

- по развитию международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а также в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий (п. 5). Данные меры должны реализовываться системно и комплексно.

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 нега-

тивный 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.

В осуществлении Концепции предусмотрено два этапа. **На первом этапе (2013–2016 годы)** предполагается осуществить следующие мероприятия:

а) разработка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности;

б) разработка и апробация комплексных целевых программ по обеспечению общественной безопасности;

в) корректировка региональных и муниципальных программ по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

г) реализация и мониторинг действующих программ в рамках осуществления основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности (п. 31).

Второй этап (2017–2020 годы) предусматривает:

а) принятие 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;

б) реализация и мониторинг принятых комплексных целевых программ по обеспечению общественной безопасности;

в) обобщение и анализ правоприменительной практики законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на

достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности (п. 32).

Реализация Концепции должна будет способствовать:

- укреплению правопорядка, сохранению гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе;
- повышению эффективности защиты жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации;
- дальнейшему развитию системы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации;
- усилению роли государства как гаранта безопасности граждан, прежде всего несовершеннолетних;
- повышению эффективности деятельности сил обеспечения общественной безопасности;
- снижению уровня криминализации общественных отношений;
- повышению защищённости населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от последствий проявления терроризма и экстремизма;
- совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере профилактики правонарушений, коррупции, терроризма и экстремизма (п. 33).

Эффективность обеспечения общественной безопасности во многом зависит от деятельности субъектов ее обеспечения. Четкого законодательного перечня данных субъектов не существует, но если исходить из логики закона «О безопасности» 2010 года, и признания того, что общественная безопасность – это вид безопасности национальной, то можно представить следующее положение, исходя из которого, организационную структуру системы обеспечения общественной безопасности представляют:

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления (ст. 3);
- граждане и общественные объединения (ст. 4).

Круг субъектов обеспечения общественной безопасности описывался исследователями в различных вариациях:

- государство, органы государственной власти, государственные органы, не являющиеся носителями властных полномочий, органы местного самоуправления, общественные объединения, международные правительственные и неправительственные организации, субъекты правозащитной деятельности и т.д.¹
- органы государства (милиция, внутренние войска, службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т.п.), а также органы местного самоуправления, общественные организации и движения².

¹ Федотова Ю.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. – 2014. – № 11. – С. 2–5. // СПС «КонсультантПлюс».

² Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 4. – С. 110–114. // СПС «Гарант».

– государство, органы публичной власти, общественные и иные организации и объединения правоохранительной направленности, а также граждане¹.

Но, несомненно, общим является выделение всеми авторами двух основных групп элементов – **субъектов государственной и негосударственной системы обеспечения общественной безопасности**.

Общепризнанным является утверждение, что состояние общественной безопасности – это зона ответственности государства, которое реализует функции по ее обеспечению через органы законодательной, исполнительной и судебной власти на всех ступенях управления – федеральной, региональной и местной. В разделе «Система обеспечения национальной безопасности» данный вопрос был рассмотрен полностью, здесь же мы заострим внимание только на нескольких специфических моментах, связанных именно с проблемами обеспечения общественной безопасности.

На федеральном уровне федеральную правовую основу обеспечения общественной безопасности создает Федеральное Собрание Российской Федерации. Принимаемые им законы позволяют формировать систему обеспечения общественной безопасности, устанавливают общие принципы функционирования этой системы, определяют функции каждого из ее звеньев, порядок и объемы финансирования, права и обязанности граждан по охране общественного порядка.

В систему обеспечения общественной безопасности данного уровня входят и Президент Российской Федерации, и федеральные органы исполнительной власти, участвующие в обеспечении общественной безопасности (МВД, МЧС России и др.). Особо хочется подчеркнуть, что именно на МВД России ложится основная ответственность по обеспечению преимущественно общественной безопасности.

Роль Вооруженных сил РФ в обеспечении общественной безопасности определяется рамками основных положений Военной доктрины Российской Федерации. В частности, в п. 32 «Основные задачи Вооруженных Сил, других войск и органов в мирное время» к таковым относятся:

- п) подготовка к проведению мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне;
- р) участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;
- с) участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и восстановление объектов специального назначения.

Как отмечал А.М. Воронов, Вооруженные силы РФ могут принимать участие в охране общественной безопасности только: во-первых, в рамках отдельных формирований Вооруженных Сил; во-вторых, только для содействия органам внутренних дел и внутренним войскам МВД, а не самостоятельно; в-

¹ Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Теория и практика административного права и процесса : матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. Ч.1. – Краснодар: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. – С. 54

третьих, в порядке, установленном законодательством; в-четвертых, для решения ограниченного числа четко обозначенных задач¹.

Что касается уровня субъекта Федерации, в систему обеспечения общественной безопасности входят соответствующие структуры органов публичной (государственной) власти и управления. Органы муниципальной власти занимают нижнюю ступень государственной системы обеспечения общественной безопасности и, исходя из норм российского законодательства, им делегированы государственные полномочия по управлению силами и средствами безопасности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в пределах своих муниципальных образований.

Особо следует упомянуть о полиции, которая является частью единой централизованной системы органов исполнительной власти в области внутренних дел. В ФЗ «О полиции» от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015 г.) четко зафиксировано, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности (ст. 1). Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав (ст. 3)².

Компетенция полиции получает свое проявление в различных сферах жизни общества. Основным направлением деятельности полиции провозглашено предупреждение и профилактика преступлений. И в ФЗ «О полиции» заложена новая социальная модель, где во главу угла поставлена безопасность личности, защита ее прав и законных интересов от разного рода противоправных посягательств.

Основными субъектами негосударственной (общественной) системы обеспечения общественной безопасности являются граждане, общественные объединения граждан, иные организации и объединения, причем не только сугубо правоохранительной направленности, которые обладают правами и обязанностями участвовать в обеспечении национальной безопасности. Они действуют в соответствии с нормами Конституции РФ и других правовых актов. Большое место в системе обеспечения общественной безопасности занимают органы местного самоуправления как важнейшие элементы гражданского общества. В соответствии со ст. 12 закона «О безопасности» 2010 года, органы местного самоуправления признаны полноценными субъектами системы обеспечения общественной (в том числе) безопасности в пределах своей компетенции.

¹ Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Теория и практика административного права и процесса : матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. Ч. 1. – Краснодар: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. – С. 55.

² СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

А.М. Воронов полагал, что становления негосударственной системы обеспечения безопасности было связано с принятием закона РФ от 11 марта 1992 года «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹.

В данном законе рассмотрены вопросы о правовой основе частной детективной и охранной деятельности, основных о видах охранных и сыскных услуг, применении физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия при осуществлении частной охранной деятельности и другие аспекты административно-правового режима функционирования частных детективных и охранных предприятий².

В целом негосударственная система обеспечения безопасности включает следующие важнейшие составляющие: частные детективные структуры, частные охранные организации, службы безопасности отдельных предприятий. Кроме этого в систему также входит множество других элементов, среди которых:

- различные профессиональные объединения;
- общественные фонды (союзы);
- общественные организации ветеранов различных правоохранительных органов;
- организации, основной задачей которых является обслуживание, обучение негосударственных субъектов безопасности и др.³

И если изначально сотрудники частных охранных предприятий и служб безопасности в своей деятельности реализовывали задачи, связанные с обеспечением личной безопасности предпринимателей и их деятельности, то сегодня они участвуют в предотвращении преступлений против жизни и собственности, в обеспечении безопасности при проведении общественных мероприятий, охране порядка в населенных пунктах.

Более подробно необходимо рассмотреть вопрос об общественных объединениях граждан, участвующих в обеспечении общественной безопасности. Законодательство Российской Федерации закрепляет право граждан на участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности как индивидуально, так и в составе определенного объединения. Например, в ФЗ «О полиции» прямо отмечается необходимость «привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности» (ст. 9, п. 7). А летом 2014 года вступил в силу Федеральный Закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ⁴. Целью данного закона является создание правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. В связи с этим закон установил принципы и основные

¹ Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Теория и практика административного права и процесса : матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. Ч. 1. – Краснодар: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. С. 58–59.

² О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации от 11.03.1992 г. № 2487-1 (ред. от 13.07.2015 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 888.

³ URL: <http://detective-agency.ru/articles/negosudarstvennaya-sistema-obespecheniya-bezopasnosti>.

⁴ СЗ РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.

формы участия граждан в охране общественного порядка, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников (ст. 1).

Были конкретно определены **формы участия граждан в охране общественного порядка**, где граждане в целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам были вправе:

1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;

2) участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;

3) участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;

4) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению (ст. 8).

Различные организационные формы участия граждан в обеспечении общественной безопасности актуализировали вопрос об их классификации, где можно общественные объединения, действующие в рассматриваемой сфере, поделить на две группы:

– те объединения, которые прямо нацелены на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности;

– объединения, не обладающие явно выраженной правоохранительной направленностью, но затрагивающие в своей деятельности отдельные стороны охраны общественного порядка и общественной безопасности.

К первой группе, в основном, относятся общественные объединения правоохранительной направленности. **Общественное объединение правоохранительной направленности** – это не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка (ст. 2, п. 4 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности вправе граждане, достигшие возраста восемнадцати лет. **Основные направления деятельности общественных объединений правоохранительной направленности:**

1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений;

3) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах (ст. 11, п. 3).

Основой первой группы являются возрождающиеся в современное время, причем очень активно, народные дружины. **Народная дружина** – это, согласно

ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 2, п. 5). Основными направлениями деятельности народных дружин являются:

- 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- 2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;
- 3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;
- 4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах (ст. 12, п. 6).

Интересно, что их деятельность, в основном, достаточно четко специализирована в какой-то конкретной области – охрана порядка на транспорте, профилактика правонарушений среди несовершеннолетних, борьба с распространением наркотиков и т.п. Еще одной разновидностью добровольных дружин можно считать добровольные студенческие дружины (отряды). Студенческие дружины выполняют задачи и функции, аналогичные добровольным народным дружинам, только формируются они из числа студентов высших учебных заведений и осуществляют свою деятельность в пределах территории соответствующих учебных заведений. Основными функциями студенческих отрядов являются профилактическая работа и предупреждение правонарушений среди молодежи, обеспечение пропускного режима в учебных корпусах и студенческих общежитиях, обеспечение правопорядка в зданиях и на прилегающей к учебным заведениям территории, в том числе при проведении массовых мероприятий. Студенческие отряды формируются на основе разрабатываемых учебными заведениями положений об отрядах и утвержденных соответствующими нормативными актами ректоров вузов или органов студенческого самоуправления¹.

Существуют и народные дружины из числа членов казачьих обществ.

Помимо этого, можно назвать и общественные пункты охраны правопорядка, добровольные пожарные дружины, общества спасателей, службы спасения и др. Несомненно, что основной функцией таких формирований является содействие соответствующим государственным органам в выполнении ими отдельных мер обеспечения общественной безопасности.

Вторую группу, например, представляют такие **объединения**, как различные общества охраны природы или общественные объединения, **созданные с целью коллективного решения социальных проблем**, связанных со спецификой учебы, работы, или места жительства граждан. При реализации отдельных направлений их деятельности они напрямую могут потребовать взаимо-

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка // Медиапортал о безопасности «Хранитель», 31 июля 2014 года. URL: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=78532.

действия с правоохранительными органами, или окажутся непосредственно связанными с охраной общественного порядка.

В России существует и такой своеобразный вариант объединения населения, участвующего и в обеспечении общественной безопасности, как **казачьи общества**. Их нельзя назвать в полной мере общественным объединением. Основываясь на положении ФЗ «О государственной службе российского казачества» от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 13.07.2015 г.), **казачье общество** – это форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация) (ст. 2, п. 3)¹. Соответственно, это скорее социально-этническое образование, члены которого могут в установленном порядке:

- принимать участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, по гражданской и территориальной обороне, в природоохранных мероприятиях;
- принимать участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности... (ст. 5, п. 4).

И, несомненно, что перспективы успешного обеспечения общественной безопасности связаны именно с активным вовлечением населения в эту работу.

В настоящее время сложилась довольно противоречивая ситуация. С одной стороны, признано, что не только существует негосударственная система обеспечения безопасности, но и то, что она является важнейшим субъектом обеспечения национальной безопасности и социальным партнером государства в сфере безопасности. С другой стороны, нет сколько-нибудь оформленной и последовательно реализуемой позиции государства в отношении негосударственной системы безопасности. Во-первых, на государственном уровне не существует целостной концепции, определяющей место и роль негосударственной системы обеспечения безопасности в современном обществе. Во-вторых, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации так и не нашли своего отражения в качестве приоритетных направлений государственной политики вопросы развития и функционирования негосударственной системы обеспечения безопасности российского общества.

Сегодня негосударственная и государственная системы национальной безопасности функционируют как бы в разных плоскостях. Несмотря на единство целей деятельности и на взаимопонимание, обе стороны действуют чаще всего исходя из принципов целесообразности. Фактически, они не связаны единым механизмом функционирования и взаимодействия, как на концептуальном, так и на правовом и административном уровнях.

В качестве связующего звена здесь можно предложить органы муниципальной власти. Они, являясь низшим (местным) уровнем государственной системы обеспечения общественной безопасности, в тоже время занимают веду-

¹ СЗ РФ. – 2005. – № 50. – Ст. 5245.

щее положение в негосударственной системе обеспечения безопасности российского общества¹.

Полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой области подробно представлены в разделе «Система обеспечения национальной безопасности». В данном же случае нас интересует именно их своеобразная роль и место в системе обеспечения общественной безопасности. Методологически важно отметить, что местное самоуправление, как важнейший институт гражданского общества, как основа демократического строя, представляет «органы власти, наиболее близкие к гражданам»².

Соответственно, местное самоуправление – это мощный рычаг в деле оптимизации государственного управления во многих сферах общественной жизни. Органы муниципальной власти наиболее полно осведомлены о насущных потребностях населения, а в силу непосредственного взаимодействия, фактического вхождения муниципальных руководителей в местное сообщество высоко заинтересованы в разрешении местных проблем.

Проводя умную и грамотную управленческую политику и практически напрямую контактируя с населением, органы муниципальной власти обладают большим потенциалом в привлечении местных жителей к участию в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Следовательно, развитие и укрепление позиций муниципальной власти открывает широкие перспективы к совершенствованию системы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации в целом, к созданию необходимых условий защищенности жизнедеятельности граждан в границах своих муниципальных образований³.

Таким образом, мы видим, что обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации – это деятельность не только государства, но и всего общества, и отдельных граждан, а взаимодействие государственной и общественной систем обеспечения общественной безопасности формирует некий баланс, защищающий общество от социальных потрясений и конфликтов.

¹ Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Теория и практика административного права и процесса : матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. Ч. 1. – Краснодар: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. – С. 58–61.

² Ст. 4 «Европейской хартии местного самоуправления (ETS N 122)» : принята в г. Страсбурге 15.10.1985 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

³ Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Теория и практика административного права и процесса : матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. Ч. 1. – Краснодар: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. – С. 63–64.

Раздел VIII. Характеристика Стратегии национальной безопасности РФ от 31 декабря 2015 года

Когда данное учебное пособие уже было подписано в печать, Президент РФ В.В. Путин 31 декабря 2015 года Указом № 683 утвердил обновленную Стратегию национальной безопасности РФ (далее – Стратегия 2015 года), на основные положения которой необходимо обратить внимание¹.

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 (ст. 1 Стратегии).

Еще 3 июля 2015 года Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета Безопасности поручил отредактировать Стратегию национальной безопасности РФ до 2020 года (ред. от 01.07.2014 г.) (далее – Стратегия 2009 года). 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»². «В случае необходимости надо будет внести изменения в концепцию внешней политики и в основы комплексной политики России на пространстве СНГ», – уточнял глава государства. Путин В.В. также отметил, что Россия должна изменить и концепцию внешней политики, но подчеркнул, что страна останется открытой для равноправного сотрудничества без ущерба для своего суверенитета.

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

Следует обратить внимание, что Президент говорил именно о корректировке Стратегии. Исходя из ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» корректировка документа стратегического планирования – это изменение документа стратегического планирования без изменения периода, на который разрабатывался этот документ стратегического планирования (ст. 3, п. 11). Соответственно, новая Стратегия должна быть так же рассчитана до 2020 года.

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

Во-первых, 6 февраля 2015 года 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 года Совет

¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012-51230038?index>.

² URL: <http://www.rbc.ru/politics/22/10/2015/5628ad209a7947849bd28e03>.

Безопасности РФ констатировал, что проведенный аппаратом Совета Безопасности РФ анализ Стратегии национальной безопасности США показал, что в отличие от предыдущей (2010 год) 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». Для устранения неугодных США политических режимов в ее арсенале все более широкое распространение приобретают усовершенствованные технологии «цветных революций»¹.

Во-вторых, 1 июля Министерство обороны США опубликовало национальную военную стратегию 2015 года. 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»².

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 году.

¹ URL: <http://tass.ru/politika/1856823>.

² URL: <http://www.rbc.ru/politics/03/07/2015/5596b44f9a79474dce82447d>.

За эти годы она показала свою эффективность. «Россия продемонстрировала способность к защите суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности. Возросла ее роль в решении важнейших международных проблем, урегулировании межгосударственных конфликтов и кризисов»¹.

В подготовке проекта Стратегии участвовали федеральные органы исполнительной власти, представители научного сообщества, сотрудники аппарата Совета Безопасности РФ. В октябре пресс-служба Совета Безопасности России сообщила, что Стратегия была рассмотрена межведомственной комиссией по стратегическому планированию Совета Безопасности. В ходе ее заседания, участники исключили закрытость страны от внешнего мира, отметив, что активная внешняя политика, развитие сотрудничества с другими государствами, привлечение зарубежных инвестиций и технологий должны дополнять собственные усилия по модернизации экономики и укреплению национальной безопасности РФ. В ходе обсуждения уточненного проекта Стратегии было подчеркнуто, что необходимо максимально эффективно использовать внутренние резервы России, ее экономического, политического, человеческого, культурного и духовного потенциала. По мысли разработчиков, Стратегия должна консолидировать усилия органов власти и институтов гражданского общества по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных приоритетов и по противодействию новым угрозам российским национальным интересам. В ходе корректировки Стратегии все эти угрозы для национальной безопасности России были учтены. Заострилось внимание на том, что среди них стремление к наращиванию и модернизации наступательных потенциалов, разворачиванию новых видов вооружений, созданию глобальной системы ПРО, в том числе вокруг России. Все это, несомненно, «размывает» структуру глобальной безопасности. Ко всему, США при поддержке ряда стран Запада намеревается сохранить свое доминирование в мировых делах, поэтому предпринимаются попытки ограничить проведение Россией самостоятельной внешней и внутренней политики.

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. Мы предлагаем обратить внимание на несколько важнейших ее направлений: теоретико-методологическое (1), политическое, в том числе, и внешнеполитическое (2), социально-экономическое (3), организационно-правовое (4).

Первое.

1.1. Понятийный аппарат. В рассматриваемой Стратегии используются следующие основные понятия: Стратегия национальной безопасности РФ

¹ URL: <http://tass.ru/politika/2549755>.

(ст. 1), национальная безопасность Российской Федерации, национальные интересы Российской Федерации, угроза национальной безопасности, обеспечение национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, система обеспечения национальной безопасности (ст. 6).

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 перспективу¹. 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. В ней, как отмечал Секретарь Совета Безопасности РФ Н.П. Патрушев, сформулированы задачи, которые будут актуальны на длительную перспективу, а также выработаны меры, направленные на консолидацию усилий органов государственной власти, местного самоуправления и гражданского общества для достижения стратегических целей развития страны и обеспечения ее национальной безопасности².

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 Федерации³. В данном случае выделены изменения в рассматриваемом термине, по сравнению с аналогичным термином, представляемом в Стратегии 2009 года. Соответственно, акцент смещен с «обеспечения» конституционных прав и свобод...на их реализацию, а представленный в предыдущей Стратегии новый подход «безопасность через развитие» выделяет именно социально-экономическое развитие, так как и обороноспособность государства, и политическая стабильность, и социальная стабильность общества определяется уровнем экономического развития страны и качеством жизни ее граждан.

Национальные интересы Российской Федерации – это объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития⁴. В данном случае однозначно ставятся на

¹ Напоминаем, что в Стратегии 2009 года под Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года понималась 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.

² URL : <http://www.rg.ru/2015/12/22/patrushev-site.html>.

³ Напоминаем, что в Стратегии 2009 года под национальной безопасностью понималось 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.

⁴ Напоминаем, что в Стратегии 2009 года под национальными интересами Российской Федерации понималась совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

первое место потребности личности, общества и государства. Соответственно, демонстрируется понимание первенствующей роли в жизнедеятельности страны **не только** государства.

Угроза национальной безопасности – это совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам¹. Явно видно сокращение определения, связанное не с перечислением объектов угрозы, а введением обобщающего понятия «национальный интерес».

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 интересов².

Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации – это важнейшие направления обеспечения национальной безопасности³. Соответственно, в новом определении отказались от перечисления конкретных направлений обеспечения национальной безопасности, заменив их синонимом – «важнейшие».

Система обеспечения национальной безопасности – это совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов⁴. Законодатель, с одной стороны, отказался от излишней детализации сил обеспечения национальной безопасности, но, с другой, дополнил их органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, что позволило привести перечень субъектов обеспечения национальной безопасности РФ в соответствие с ФЗ «О безопасности» 2010 года.

1.2. Виды безопасности. Мы уже отмечали (раздел V данного учебного пособия), что нет строгого законодательного оформления видов безопасности. Не решает, а, пожалуй, еще более запутывает ситуацию, и ФЗ «О безопасности» 2010 года (ред. от 05.10.2015 г.). Опираясь на Стратегию 2009 года, автор рас-

¹ Напоминаем, что в Стратегии 2009 года под угрозой национальной безопасности понималась прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

² Стратегия 2009 года не содержала расшифровки данного понятия.

³ Напоминаем, что в Стратегии 2009 года под стратегическими национальными приоритетами понимались 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.

⁴ Напоминаем, что в Стратегии 2009 года под системой обеспечения национальной безопасности понимались силы и средства обеспечения национальной безопасности, где силы обеспечения национальной безопасности – это 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.

смаатривал виды национальной безопасности, отталкиваясь от обозначенных в ней стратегических национальных приоритетов.

В Стратегии 2015 года четко показано, что национальная безопасность является комплексом составляющих ее видов безопасности и включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности (ст. 6).

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 2015 года повторила широко критикуемый подход своих предшественников. В разделе IV «Обеспечение национальной безопасности» сохраняется никак не объясненное объединение указанных видов безопасности союзом «и», то есть, по-прежнему, выделяются общие цели обеспечения государственной и общественной безопасности.

Можно сделать вывод, что Стратегия 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.

Второе.

2.1. Место России в современном мире. Его оценка в Стратегии представлена через выявление характерных черт в развитии международных отношений:

- формирование новой полицентричной модели мироустройства, что сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности. Обостряются противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями (ст. 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, финансо-

во-экономических и информационных инструментов. Все активнее используется потенциал специальных служб (ст. 13);

- сохранение роли фактора силы, что проявляется в стремлении к наращиванию и модернизации наступательного вооружения, созданию и развертыванию его новых видов. Это ослабляет систему глобальной безопасности, а также систему договоров и соглашений в области контроля над вооружением (ст. 14);

- не соблюдение принципов равной и неделимой безопасности в Евро-Атлантическом, Евразийском и Азиатско-Тихоокеанском регионах. В соседних с Россией регионах развиваются процессы милитаризации и гонки вооружений (ст. 14);

- увеличение силового потенциала Организации Североатлантического договора. «Наращивание силового потенциала организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам создают угрозу национальной безопасности» (ст. 15);

- 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 (ст. 15);

- сохранение блокового подхода к решению международных проблем, что не способствует противодействию всему спектру современных вызовов и угроз (ст. 16);

- 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 (ст. 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 (ст. 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 (ст. 12);

– широкое распространение практики свержения легитимных политических режимов, провоцирование внутригосударственных нестабильности и конфликтов. Наряду с сохраняющимися очагами напряженности на Ближнем и Среднем Востоке, в Африке, Южной Азии, на Корейском полуострове появляются новые «горячие точки», расширяются зоны, не контролируемые властями каких-либо государств (ст. 18);

– сохранение риска увеличения числа стран – обладателей ядерного оружия, распространения и использования химического оружия, а также неопределенность относительно фактов обладания иностранными государствами биологического оружия, наличия у них потенциала для его разработки и производства (ст. 19);

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 (ст. 8). Российская Федерация выстраивает международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств, взаимного уважения народов, сохранения многообразия их культур, традиций и интересов. Россия заинтересована в развитии взаимовыгодного и равноправного торгово-экономического сотрудничества с иностранными государствами, является ответственным участником многосторонней торговой системы. Цель Российской Федерации заключается в приобретении как можно большего числа равноправных партнеров в различных частях мира (ст. 28). В области международной безопасности Россия сохраняет приверженность использованию прежде всего политических и правовых инструментов, механизмов дипломатии и миротворчества. Применение военной силы для защиты национальных интересов возможно только в том случае, если все принятые меры ненасильственного характера оказались неэффективными (ст. 29). И в целях защиты национальных интересов Россия проводит открытую, рациональную и прагматичную внешнюю политику, исключая затратную конфронтацию (в том числе новую гонку вооружений) (ст. 27). Несмотря на сложности в отношениях с Европейским союзом, США, НАТО, РФ выступает за укрепление сотрудничества с ЕС и полноценное партнерство с США. Российская Федерация выступает за укрепление взаимовыгодного сотрудничества с европейскими государствами, Европейским союзом, за гармонизацию интеграционных процессов в Европе и на постсоветском пространстве, формирование в Евро-Атлантическом регионе открытой системы коллективной безопасности на четкой договорно-правовой основе (ст. 97). Российская Федерация заинтересована и в выстраивании полноценного партнерства с Соединенными Штатами Америки на основе совпадающих интересов, в том числе в экономической сфере, и с учетом ключевого влияния российско-американских отношений на состояние международной обстановки в целом. Важнейшими направлениями такого партнерства остаются совершенствование предусмотренных международными договорами механиз-

мов контроля над вооружениями, укрепление мер доверия, решение вопросов, связанных с нераспространением оружия массового уничтожения, расширением сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом, урегулированием региональных конфликтов (ст. 98). РФ готова и к развитию отношений с НАТО при согласии альянса учитывать интересы России. Российская Федерация готова к развитию отношения с НАТО на основе равноправия в целях укрепления всеобщей безопасности в Евро-Атлантическом регионе. Как отмечено в Стратегии, определяющим фактором в отношениях с НАТО остается неприемлемость для РФ наращивания военной активности альянса и приближение его военной инфраструктуры к российским границам (ст. 107).

В конечном итоге, внешняя политика России будет, как и прежде, основана на принципах равноправия, взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела государств, взаимовыгодного сотрудничества, политического разрешения глобальных и региональных кризисных ситуаций. Наша цель – приобрести как можно больше равноправных партнеров во всех частях мира. И в тексте Стратегии определены задачи в области сотрудничества Российской Федерации с партнерами по ОДКБ, Евразийскому экономическому союзу, ШОС, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке, Африке и Арктике, с США, европейскими государствами, но только на равноправной основе.

Все эти факторы позволяют четко сформулировать один из национальных интересов России на долгосрочную перспективу, где **за РФ должно закрепиться место одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира** (ст. 30).

2.2. Радикализм и терроризм как опасность для личности, общества и государства. В Стратегии четко определены причины распространения терроризма, экстремизма, межрелигиозной и межэтнической вражды. Во-первых, практика смены легитимных режимов с использованием методов «цветных революций»¹. Во-вторых, политика двойных стандартов, которой некоторые государства придерживаются в области борьбы с терроризмом (ст. 18). В частности, появление террористической организации, объявившей себя «Исламским государством», и укрепление ее влияния стали результатом именно таких действий ряда государств. В-третьих, распространение и пропаганда идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, что наносит ущерб гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе (ст. 43). В-четвертых, 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 (ст. 43).

¹ Под цветными революциями принято подразумевать серийные массовые беспорядки и протесты населения той или иной страны, которые осуществляются, как правило, при поддержке иностранных неправительственных организаций. Результатом таких действий должна стать смена политического режима, происходящая без военного участия. Одновременно меняется и правящая элита страны. Например, «Розовая революция» (Грузия, 2003 год), «Оранжевая революция» (Украина, 2004 год), «Тюльпановая революция» (Киргизия, 2005 год).

В Стратегии прописаны пути противодействия расширению влияния радикальной идеологии и террористической угрозы, в том числе:

- усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности, совершенствование правового регулирования предупреждения преступности (в том числе в информационной сфере), коррупции, терроризма и экстремизма, распространения наркотиков и борьбы с такими явлениями (ст. 44);

- совершенствование структуры и деятельности федеральных органов исполнительной власти, развитие системы выявления, предупреждения и пресечения актов терроризма, проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма (ст. 47);

- создание механизмов предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов, а также противодействия участию российских граждан в деятельности преступных и террористических группировок за рубежом (ст. 47);

- принятие мер для повышения защищенности граждан и общества от деструктивного информационного воздействия со стороны экстремистских и террористических организаций, иностранных специальных служб и пропагандистских структур (ст. 47);

- развитие Организации Договора о коллективной безопасности, превращение ее в универсальную международную организацию, способную противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера, включая международный терроризм и экстремизм (ст. 90);

- выстраивание полноценного партнерства с Соединенными Штатами Америки на основе совпадающих интересов, в том числе в сфере борьбы с терроризмом (ст. 98).

Таким образом, Стратегия 2015 года, **в отличие** от предыдущего документа, **четко определила 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 года 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.

В Стратегии 2009 года все вызовы и опасности были определены достаточно верно, так как «горячие точки» существуют на планете уже не одно десятилетие. Прогнозировалось и возможное обострение отношений в пограничных с Россией регионах. Но, **во-первых**, в Стратегии 2015 года 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. **Во-вторых**, констатируется, что Россия на-

мерена защищать свои национальные и экономические интересы за рубежами страны, а так же, 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. **В-третьих**, признавая наличие вооруженных конфликтов на границах нашей страны как угрозу национальной безопасности, как путь распространение терроризма, тем не менее, Стратегия 2009 года однозначно не рассматривала реальное, военное участие РФ в решении таких проблем. Поэтому несомненным новшеством является то, что **Стратегия 2015 года предусматривает применение военной силы, но, конечно, только в случае, если ненасильственные меры оказались неэффективными** (ст. 29).

В Стратегии 2009 года 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 года 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. Следует заострить внимание на том, что **выявление и признание большинством народа России общего внешнего врага всегда способствовало укреплению** (этому свидетельствуют многочисленные исторические примеры) **политико-идеологического единства населения страны.**

Стратегия 2009 года в оценке развития мира отмечала, что он идет по пути глобализации всех сфер международной жизни, которая отличается высоким динамизмом и взаимосвязанностью событий. Считалось, что Россия достаточно удачно «вписывается» на равных правах в этот глобальный мир. **В современной Стратегии представляются общие очертания модели мироустройства, противоположного глобализму США.** «В конце II раздела «Россия в современном мире» продвигается ещё не идеология, но модель мироустройства, альтернативная глобализму с США в роли формального центра – после указания «Государства в качестве реакции на рост международной нестабильности все чаще берут на себя ответственность за дела в своих регионах. ... Повышается интерес к использованию региональных валют», в п. 28 предлагается стратегия международных отношений, предлагаемая Россией миру... При этом документ, хотя и написан «от обороны», тем не менее предлагает другим странам перспективную концепцию международных отношений, основанную на равнопра-

вии наций, что можно рассматривать как своеобразную оборону наилучшим методом «асимметричного нападения»: «...Цель Российской Федерации заключается в приобретении как можно большего числа равноправных партнеров в различных частях мира». В конечном же итоге предлагается «закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав...»¹. Таким образом, Россия предоставляет возможность всем государствам, которых не устраивает финансовый глобализм США, присоединиться к числу наших равноправных партнеров и развивать свои национальные валюты.

Третье.

3.1. 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 году. 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 конкретизировать комплекс угроз, как в экономической, так и в социальной сфере, что и сделано в Стратегии 2015 года. Например, **угрозами качеству жизни российских** граждан названы неблагоприятная динамика развития экономики, отставание в технологическом развитии, введение ограничительных экономических мер против Российской Федерации, нецелевое расходование бюджетных ассигнований, усиление дифференциации населения по уровню доходов, снижение качества потребительских товаров и оказываемых населению услуг (ст. 51). Главными же **стратегическими угрозами национальной безопасности в области экономики** являются ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала, уязвимость ее информационной инфраструктуры, несбалансированность национальной бюджетной системы, регистрация прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых, прогрессирующая трудонедостаточность, сохранение значительной доли теневой экономики, ус-

¹ URL: http://so-l.ru/news/show/borba_zh_nezavisimost_rf_prinyata_novaya_strategi.

ловий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции, неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения (ст. 56).

Таким образом, видно, что наша экономика переживает сегодня непростой период. И в Стратегии 2015 года подчеркивается, что обеспечение национального интереса – повышение конкурентоспособности национальной экономики (ст. 30), осуществляется посредством реализации стратегического национального приоритета, определенного как «экономический рост» (ст. 31). Данному приоритету уделяется в Стратегии повышенное внимание. Национальными интересами на долгосрочную перспективу названы и укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны (ст. 30).

3.2. Повышение качества жизни российских граждан как один из национальных приоритетов. Интересно, что в конечном итоге, **основная социально-экономическая направленность Стратегии 2009 года и года 2015 сходны – повышение качества жизни граждан, рост его благосостояния** (ст. 24, 45 Стратегии 2009 года; ст. 31, 50 Стратегии 2015 года). Мы уже отмечали, что уровень экономического развития предопределяет и социальную стабильность, и качество жизни населения, и увеличение его доходов. В Стратегии 2015 года 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 года особое внимание уделяется необходимости диверсификации экономики¹, преодоления ее сырьевой направленности, перехода на новый уровень технологического развития, рационального импортозамещения.

Еще в сентябре 2015 года Президент РФ В.В. Путин, выступая на межрегиональном российско-белорусском форуме в Сочи, подчеркнул, что импортозамещение для России не самоцель, это путь развития собственного высокотехнологичного производства. «Импортозамещение не является для нас каким-то фетишем, речь идет, прежде всего о наиболее важных технологиях, о технологиях двойного назначения...Мы так или иначе все равно должны этим заниматься, должны были бы это делать. Но сейчас будем делать просто с ускоренной силой и с двойным эффектом»².

¹ Диверсификация – от латинского «изменение, разнообразие». Термин означает расширение ассортимента, разработка новых продуктов, освоение новых рынков для оптимизации производства и получения большей прибыли. Диверсификация экономики – это развитие уже работающих и запуск новых видов деятельности, которые позволят обеспечить рост экономики и социальное развитие региона или страны. Фактически, это перестройка, направленная на модернизацию и активное развитие самых разнообразных отраслей. Главной целью таких изменений является повышение уровня жизни через развитие альтернативных отраслей (очень точно смысл объясняет известная русская пословица – не клади все яйца в одну корзину).

² URL: <http://www.kp.ru/online/news/2167948>.

3.3. Обеспечение национальной безопасности в социально-экономической сфере. В Стратегии 2015 года четко прописана зависимость состояния национальной безопасности от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности (ст. 32). Анализ Стратегии позволяет выделить стратегические цели обеспечения национальной безопасности в рассматриваемой сфере и конкретные пути ее обеспечения.

В частности, **стратегическими целями обеспечения национальной безопасности** являются развитие экономики страны, обеспечение экономической безопасности и создание условий для развития личности, перехода экономики на новый уровень технологического развития, вхождения России в число стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта и успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз (ст. 55). **Обеспечение экономической безопасности осуществляется** путем развития промышленно-технологической базы и национальной инновационной системы, модернизации и развития приоритетных секторов национальной экономики, повышения инвестиционной привлекательности Российской Федерации, улучшения делового климата и создания благоприятной деловой среды. **Важнейшими факторами обеспечения экономической безопасности являются** повышение эффективности государственного регулирования экономики в целях достижения устойчивого экономического роста, повышение производительности труда, освоение новых ресурсных источников, стабильность функционирования и развития финансовой системы, повышение ее защищенности, валютное регулирование и контроль, накопление финансовых резервов, сохранение финансовой стабильности, сбалансированности бюджетной системы, совершенствование межбюджетных отношений, преодоление оттока капитала и квалифицированных специалистов, увеличение объема внутренних сбережений и их трансформация в инвестиции, снижение инфляции. Кроме того, необходимы активные меры по борьбе с коррупцией, теневой и криминальной экономикой, а также по государственной защите российских производителей, осуществляющих деятельность в области военной, продовольственной, информационной и энергетической безопасности (ст. 58). Для обеспечения экономической безопасности основные усилия направлены на устранение дисбалансов в экономике, территориальном развитии, развитии рынка труда, транспортной, информационной, социальной и образовательной инфраструктурах, формирование новой географии экономического роста, новых отраслей экономики, центров промышленности, науки и образования, активизацию фундаментальных и прикладных научных исследований, повышение качества общего, профессионального и высшего образования, совершенствование национальных инвестиционных и финансовых институтов, стимулирование миграции производства из других стран в Россию (ст. 59). В конечном итоге, **роль двигателя модернизации производства отводится оборонно-промышленному комплексу.** Неоднократно подчеркивается необходимость укрепления финансовой системы, а, соответственно, и устойчивость курса рубля, и снижение банковских ставок (ст. 62).

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения прежде всего за счет роста его доходов (ст. 50). Повышение качества жизни граждан гарантируется за счет обеспечения продовольственной безопасности, большей доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг, современного образования и здравоохранения, спортивных сооружений, создания высокоэффективных рабочих мест, а также благоприятных условий для повышения социальной мобильности, качества труда, его достойной оплаты, поддержки социально значимой трудовой занятости, обеспечения доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур для инвалидов и других маломобильных групп населения, достойного пенсионного обеспечения (ст. 52).

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

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

Во-вторых, в Стратегии прорабатывается следующая цепочка: «укрепление финансовой системы, обеспечение ее суверенитета», что соответствует «устойчивости валютного курса рубля» для чего необходимо провести «оптимизацию валютного регулирования и контроля». Укрепление финансовой системы связывается и с развитием национальных финансовых рынков через снижение банковских ставок (ст. 62). «Другими словами, аккуратно заявляется ручное регулирование курса валют¹, доступности кредитов и т.д. Понятно, что это не получится ввести сразу и полностью – но намерение заявлено².

В-третьих, 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 года стра-

¹ Ручное регулирование – это ситуация, когда валюта не является свободно конвертируемой. Задача Центробанка при этом сопоставлять курс внутренней валюты с интересами экономики государства.

² URL: http://so-l.ru/news/show/borba_zh_nezavisimost_rf_prinyata_novaya_strategi.

тегическими 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... (ст. 79). **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» (ст. 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» (ст. 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» (ст. 80).

Когда принималась Конституция РФ 1993 года, эйфория единения с Европой привела к официальному запрету на государственную идеологию. Фактически начала внедряться так называемая «либеральная идеология», отстаивающая «общечеловеческие ценности». Стратегия 2015 года 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»¹.

Четвертое.

4.1. Организационно-правовая основа реализации Стратегии 2015 года. 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. В Стратегии 2015 года 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 (ст. 2). Необходимо обратить внимание, что в Стратегии 2009 года такое концентрированное отдельное утверждение отсутствовало.

Предпринята попытка определить организационно-правовой механизм претворения данной Стратегии в жизнь. Подчеркивается, что реализация госу-

¹ URL: http://so-l.ru/news/show/borba_zh_nezavisimost_rf_prinyata_novaya_strategi.

дарственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется путем согласованных действий всех элементов системы ее обеспечения под руководством Президента Российской Федерации и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации (ст. 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** (ст. 109). 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.

В Стратегии упоминается о системе документов, их подготовке, о различных государственных органах, призванных обеспечивать национальную безопасность. Положения настоящей Стратегии являются основой для разработки и корректировки документов стратегического планирования и программ в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, а также документов, касающихся деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Деятельность Центрального банка Российской Федерации как участника стратегического планирования осуществляется в целях обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов (ст. 109). В целях реализации настоящей Стратегии осуществляется под руководством Президента Российской Федерации совершенствование системы государственного управления, стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываются и реализуются документы стратегического планирования, а также принимаются меры по подготовке квалифицированных специалистов в области обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования (ст. 111).

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 (ст. 112). При реализации настоящей Стратегии особое внимание уделяется обеспечению информационной безопасности с учетом стратегических национальных приоритетов (ст. 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 (ст. 114).

4.2. Основные показатели состояния национальной безопасности. Отдельно выделяются в Стратегии основные показатели состояния национальной безопасности, перечень которых может уточняться по результатам его мониторинга. Этими **показателями являются:** 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 процентов наиболее обеспеченного населения и 10 процентов 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 (ст. 115).

В Стратегии 2009 года было приведено 7 показателей оценки¹. В Стратегии 2015 года 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, 2, 3, 4, 10), без изменений оставлены уровень безработицы и децильный коэффициент.

Контроль за ходом реализации настоящей Стратегии осуществляется в рамках государственного мониторинга состояния национальной безопасности; его результаты отражаются в ежегодном докладе Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению (ст. 110).

Подводя итог организационно-правовому обеспечению Стратегии 2015 года 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 реали-

¹ 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.

зацией сводится лишь к ежегодному докладу Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации.

Завершить обзор Стратегии 2015 года логично, как нам кажется, общим определением национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, о части которых мы уже упоминали. Между приоритетами и интересами наблюдается глубокая взаимозависимость, так как приоритеты РФ во многом обусловлены ясностью определения национальных интересов. Следует заметить, что в Стратегии 2015 года никаких особых расхождений в формулировке интересов и приоритетов, по сравнению с предыдущим документом, нет¹.

Национальными интересами на долгосрочную перспективу являются: 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 (ст. 30). **Стратегические национальные приоритеты:** 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. Новшество здесь в том, что разработчики отказались от характерного для Стратегии 2009 года деления приоритетов на основные приоритеты и приоритеты устойчивого развития. **Принципиальные изменения наблюдаются в положениях об обеспечении национальных интересов.** Стратегия 2009 года трактовала данный вопрос следующим образом: основное содержание обеспе-

¹ В Стратегии 2009 года национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются: в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики; в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации; в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира (ст. 21). Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность (ст. 23). Приоритеты устойчивого развития: повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения; экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал; наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства; экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства (ст. 24).

чения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации (ст. 25). Стратегия 2015 года констатирует: обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации следующих стратегических национальных приоритетов: оборона..... (ст. 31), и, далее, состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности (ст. 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. Попробуем выделить особенности в Стратегии 2015 года в сфере обороны страны. Во-первых, более четко определены стратегические цели защиты РФ от стремлений использовать против нее военную силу. Во-вторых, продемонстрировано увеличение интереса к вопросам мобилизационной готовности и гражданской обороны. В-третьих, применение военной силы рассматривается как крайняя мера после безуспешности использования других, невоенных средств. При этом акцентируется внимание на то, что России не нужна новая гонка вооружения как показатель «затратной конфронтации» (ст. 27). И, наконец, «совершенно прямым текстом намекается на реальность применения ядерного оружия для обороны России. В старой Стратегии говорилось лишь о сохранении потенциала сил ядерного сдерживания»¹.

И в заключение хочется привести слова Секретаря Совета Безопасности РФ Н.П. Патрушева о том, что суть Стратегии – укрепление единства российского общества, обеспечение социальной стабильности, межнационального согласия и религиозной терпимости, устранение структурных дисбалансов экономики, повышение обороноспособности страны².

¹Стешин Д. Почему «Стратегию 2020» заменили «Стратегией». URL: <http://www.krsk.kp.ru/daily/26475/3347128>.

² URL: <http://www.rg.ru/2015/12/22/patrushev-site.html?geoid=9>.

Список использованной и рекомендуемой литературы

1. Александров Р.А. Обеспечение национальной безопасности в Средневековой Руси / Р.А. Александров // История государства и права. – 2006. – № 10. – С. 11–12.
2. Бабурин С.Н. Стратегия национальной безопасности: безопасность через устойчивое развитие / С.Н. Бабурин, А.Д. Урсул // Национальные интересы. – 2010. – № 2. URL: <http://www.ni-journal.ru/archive/4ca2193e/n-2-2010/cfdd8156/5a44850f/?print=1>.
3. Бабурин С.Н. Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологический аспект / С.Н. Бабурин, М.И. Дзлиев, А.Д. Урсул. – Магистр: ИНФРА-М, 2014. – 512 с.
4. Баранов Н.А. Лекции по курсу «Проблемы национальной безопасности и контроля над вооружениями» / Н.А. Баранов. URL: http://nicbar.ru/naz_bez.htm.
5. Белокрылова Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / Е.А. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС КонсультантПлюс. 2012.
6. Босхамджиева Н.А. Вопросы теории и практики административно-правового обеспечения общественной безопасности / Н.А. Босхамджиева // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 55–57.
7. Бурьяк А. Национальная безопасность (Наброски) / А. Бурьяк. URL: <http://national-secur.narod.ru/Index.htm#2.4>.
8. Бушуев В.А. Понятие национальной безопасности в отечественном и зарубежном государственно-правовом дискурсе / В.А. Бушуев // Известия ЮФУ. – Технические науки. – 2013. – № 6 (143). – С. 179–185.
9. Варламов В.Ю. Проблемы совершенствования федерального закона «О безопасности» / В.Ю. Варламов // Право и безопасность. – 2011. – № 2 (39). – С. 112–116.
10. Владимирова Т.В. О необходимом знании для идентификации угроз государственной безопасности / Т.В. Владимирова // Армия и общество. – 2014. – № 2 (39). – С. 34–40.
11. Военное право: учебник / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. – М.: За права военнослужащих, 2004. – 640 с.
12. Возжеников А.В. Национальная безопасность в контексте современного политического процесса России : Теория и политика обеспечения / А.В. Возжеников : дис. д-ра полит. наук. – М., 2002. – 391 с.
13. Война и мир в терминах и определениях. Военно-политический словарь / Д. Рогозин, А. Данилевич, О. Рогозин, В. Цимбал, А. Савельев и др. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во Вече, 2011. – 640 с.
14. Волошко В.С. Военная политика и проблемы обеспечения военной безопасности Российской Федерации / В.С. Волошко // Военная безопасность Российской Федерации в XXI веке: сб. науч. ст. – М, 2004. URL: <http://flot.com/publications/books/shelf/safety/9.htm>.

15. Воробьев Ю.Л. Культура безопасности – показатель зрелости и развитости общества / Ю.Л. Воробьев, Н.В. Твердохлебов, В.А. Акимов. URL: <http://www.naprinter.ru/kb/detail.php?ID=246>.
16. Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации / А.М. Воронов // Теория и практика административного права и процесса : матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. Ч. 1. – Краснодар: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. – С. 49–64.
17. Гареев М. Оборонная безопасность и новая военная доктрина России / С.И. Гареев. URL: http://old.nasledie.ru/voenpol/14_2/article.php?art=48.
18. Гирько С.И. О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 года и перспективах развития законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2013 (июнь). – № 18 (502). URL: <http://mobile.council.gov.ru/media/files/41d474a68bd4587145db.pdf>.
19. Глобалистика: энциклопедия / ред. И. Мазур, А. Чумаков. – М., 2003. – 1328 с.
20. Головин Ю.А. Основы национальной безопасности Российской Федерации / Ю.А. Головин, П.В. Штарев. – Ярославль: ЯрГУ, 2008. – 112 с.
21. Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону «О безопасности» (постатейный) / В.В. Григорьев. – М.: Деловой двор, 2011. – 144 с.
22. Гунич С.В. Конституционно-правовые аспекты определения сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / С.В. Гунич // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 15–17.
23. Гурлев И.В. Этимология и генезис термина «государственная безопасность» / И.В. Гурлев // Власть. – 2013. – № 2. – С. 149–152.
24. Данилейко В.В. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности России / В.В. Данилейко: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – 24 с.
25. Дугенец А.С. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России / А.С. Дугенец, А.В. Мельников, Ф.П. Васильев, М.Н. Дашко // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 65–67.
26. Жарый А.К. Генезис термина «государственная безопасность» / А.К. Жарый // Проблемы законности. – 2011. – № 116. – С. 18–28.
27. Зеленков М.Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации / М.Ю. Зеленков. – М.: Юридический институт МИИТа, 2013. – 196 с.
28. Ирошников Д.В. Презумпция государственной безопасности / Д.В. Ирошников // Юридическая техника. – 2010. – № 4. – С. 203–209.
29. Ирошников Д.В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность / Д.В. Ирошников // Юридическая наука. – 2011. – № 1. – С. 10–14.
30. Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание / Д.В. Ирошников // Юридическая наука. – 2011. – № 2. – С. 65 – 70.

31. Ирошников Д.В. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности (теоретический аспект) / Д.В. Ирошников: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 30 с.
32. Калюжный А.Н. Федеральный закон «О безопасности»: итоги реализации и перспективы развития / А.Н. Калюжный // Военно-юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 7–10.
33. Камилов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации / М.А. Камилов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 775–778.
34. Кардашова И.Б. Об общественной безопасности / И.Б. Кардашова // Административное право и процесс – 2008 – № 2 – С. 27–30.
35. Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности / И.Б. Кардашова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 4. – С. 110–114. // СПС «Гарант».
36. Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации / И.Б. Кардашова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5 (37). – С. 23–27.
37. Кардашова И.Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / И.Б. Кардашова // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 30–32.
38. Кардашова И.Б. О проблемах исследования обеспечения национальной безопасности / И.Б. Кардашова // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 29–32.
39. Карнаухов С.С. Формирование юридической теории безопасности государственности в контексте новых вызовов и угроз / С.С. Карнаухов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2008. – № 1. – С. 62–68.
40. Карпушин М.П. Государственная безопасность / М.П. Карпушин // Большая Советская Энциклопедия. Т. 7. – М.: Изд-во Советская энциклопедия, 1972. – С. 151.
41. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева). – М.: Деловой двор, 2009. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5697462/chapter/3>.
42. Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.А. Котухов, В.А. Кузьмин, Ю.В. Соболева // СПС «КонсультантПлюс». 2011.
43. Кравченко В.Ю. Стратегические приоритеты в сфере национальной безопасности / В.Ю. Кравченко, В.В. Щипалов // Современные проблемы национальной безопасности, их правовое регулирование и критерии оценки. Серия: Проблемы национальной безопасности. – Аналитический вестник Совета Федерации. – 2010. – № 17 (403). URL: http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25867.
44. Куковский А.А. Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование / А.А. Куковский : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 22 с.

45. Кутьин Н.Г. Безопасность: понятие, виды, определения / Н.Г. Кутьин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 1. – С. 10–16.
46. Ласовская Н.Ф. Основные составляющие национальной безопасности современной России / Н.Ф. Ласовская // ИСОМ. – 2011. – № 4. – С. 129–123.
47. Лекции по национальной безопасности. URL: http://distance.rpa-mu.ru/files/specosn_teorii_nas_bez.pdf.
48. Литвинов В.А. Основы национальной безопасности России / В.А. Литвинов. – М.: ЛЕНАНД, 2011. – 322 с.
49. Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность / А.Б. Логунов. – М.: ИНФРА, 2014. – 457 с.
50. Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России / В.В. Мамонов // Журнал российского права. – 2003 – № 6 – С. 18–21.
51. Мигачев Ю.И. Правовые основы национальной безопасности (административные и информационные аспекты) / Ю.И. Мигачев, Н.А. Молчанов // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 46–49.
52. Михайлов А.Е. О понятии «государственная безопасность» и ее принципах / А.Е. Михайлов // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации: сб. тр. научн. конф. / Рост. гос. ун-т. путей сообщения. – Ростов н/Д, 2008. – С. 67–72.
53. Мурадян Э.Р. Концепция безопасности личности, общества и государства / Э.Р. Мурадян // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – Право. – Вып. 19. – № 15. – С. 20–24.
54. Мухин Г.В. Соотношение политической и государственной безопасности как явлений общественной жизни / Г.В. Мухин. URL: http://pb.litteran.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=419:2012-12-12-09-08-12&catid=36:2010-03-12-12-59-09&Itemid=58.
55. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. – 2005. – № 2 // СПС «Гарант».
56. Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – Изд. 2-е. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 344 с.
57. Основы национальной безопасности / Л.А. Михайлов и др.; под ред. Л.А. Михайлова. – 2-е изд., испр. – М.: Академия, 2014. – 175 с.
58. Петров С. В. Основы национальной безопасности: учеб. пособие / С.В. Петров, Ю.В. Пушкарёв, Е.А. Пушкарёва. – Новосибирск: АРТА, 2011. – 191 с.
59. Пожаров А.И. Понятие «государственная безопасность» в истории отечественных спецслужб советского периода / А.И. Пожаров // Исторические чтения на Лубянке: 15 лет. – М.: Кучково поле. – С. 34–47.
60. Поздняков А.И. Основы теории национальной безопасности. Курс лекций. Лекция 1 «Концептуальные основы национальной безопасности России» / А.И. Поздняков // Электронное научное издание Альманах Пространство

и Время. Т. 2. Вып. 1. – 2013. URL: <http://e-almanac.space-time.ru/assets/files/Tom%202%20Vip%201/rubr3-kategoriya-smysla-st3-pozdnyakov-2013.pdf>.

61. Полосин А.В. Региональные параметры национальной безопасности / А.В. Полосин // Власть. – 2011. – № 12. – С. 99–102.

62. Поучение Владимира Мономаха // Библиотека литературы Древней Руси / РАН. ИРЛИ; Под ред. Д.С. Лихачева, Л.А. Дмитриева, А.А. Алексеева, Н.В. Поньрко. – СПб.: Наука, 1997. – Т. 1: XI–XII века. – 543 с.

63. Пыпина Г.С. Становление теории безопасности в российском государстве XIX – XXI веков : политико-правовой аспект / Г.С. Пыпина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н-Новгород, 2012. – 30 с.

64. Рогов А.С. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации / А.С. Рогов, Ю.Г. Федотова // Власть. – 2013. – № 12. – С. 128–132.

65. Ростокинский А.В. Неудобные вопросы авторам Концепции общественной безопасности в Российской Федерации / А.В. Ростокинский // Российский следователь. – 2014. – № 6. – С. 40–43.

66. Руденко Ф.Г. Обеспечение национальной безопасности в Российской империи, XVIII – начало XX вв. / Ф.Г. Руденко: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – 23 с.

67. Саматов А.В. Общественные институты и государственные органы в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции»: сборник статей по материалам XXXVIII международной научно-практической конференции. (Новосибирск, 23 июня 2014 г.) / А.В. Саматов. URL: <http://sibac.info/15230>.

68. Сацута А.А. Национальная безопасность как социальное явление: современная парадигма / А.А. Сацута // Вестник военного университета. – 2007. – № 3. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/14>.

69. Сивков К. Стратегию национальной безопасности РФ надо разрабатывать заново / К. Сивков. URL: <http://army-news.ru>.

70. Сипок Р.П. Система органов власти обеспечивающих государственную безопасность Российской Федерации / Р.П. Сипок // Армия и общество. – 2013. – № 1 (33). – С. 151–156.

71. Сипок Р.Д. О содержании понятий «безопасность», «государственная безопасность» и «национальная безопасность» / Р.П. Сипок. URL: [http://www.rgazu.ru/db/vestnic/2009\(1\)/econ_unh/024.htm](http://www.rgazu.ru/db/vestnic/2009(1)/econ_unh/024.htm).

72. Толстухин О. Национальная безопасность в исторической ретроспективе / О. Толстухин // Обозреватель. – 2009. – № 12. – С. 46–54.

73. Федотова Ю.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации / Ю.Г. Федотова // Российская юстиция. – 2014. – № 11. – С. 2–5.

74. Федотова Ю.Г. Правовые средства ограничения прав и свобод граждан и организаций в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства / Ю.Г. Федотова // Современное право. – 2015. – № 4. – С. 21–29.

75. Философский словарь. М. : Политиздат, 1991. URL http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus.

76. Хмелевский С.В. Современная система национальной безопасности России: структурно-функциональный анализ / С.В. Хмелевский // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С. 152–161.
77. Хомякова В.С. Безопасность как фактор устойчивого развития / В.С. Хомякова: автореф. дис. ... канд. философ. наук. – Чита, 2007. – 21 с.
78. Чапчиков С. Ю. Необходима конституционная доктрина безопасности личности, общества, государства / С.Ю. Чапчиков // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 14–18.
79. Чапчиков, С. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) / С.Ю. Чапчиков. – М. : Юстицинформ, 2011. – 193 с.
80. Чапчиков С.Ю. Проблемы формирования конституционной доктрины национальной безопасности Российской Федерации / С.Ю. Чапчиков // Проблемы в российском законодательстве. – 2012. – № 1. – С. 16–18.
81. Чапчиков С.Ю. Категория «национальных интересов» в стратегиях национальной безопасности России и США/ С.Ю. Чапчиков // Армия и общество. – Выпуск № 4 (36). – 2013. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kategoriya-natsionalnyh-interesov-v-strategiyah-natsionalnoy-bezopasnosti-rossii-i-ssha>.
82. Чапчиков С.Ю. Концепция общественной безопасности как основополагающий документ стратегического планирования, определяющий государственную политику в данной сфере / С.Ю. Чапчиков. URL: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2508&Itemid=130.
83. Чекалин А.А. О состоянии и проблемах совершенствования правового регулирования общественной безопасности в Российской Федерации / А.А. Чекалин // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2013 (июнь). – № 18 (502). URL: <http://mobile.council.gov.ru/media/files/41d474a68bd4587145db.pdf>.
84. Чеканов В.Е. Некоторые проблемы государственного управления системой обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях и пути их разрешения / В.Е. Чеканов // Право и безопасность. – 2004. – № 2 (11). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_8_9.htm.
85. Четвертков Р.В. Развитие представлений о безопасности России (IX–XVII вв) / Р.В. Четвертков. URL: http://www.ihst.ru/~biosphere/Mag_1/Save.htm.
86. Юрченко М.В. Научно-теоретические основания категории «национальная безопасность России» / М.В. Юрченко, А.В. Давыдов // Вестник БГУ. – 2011. – № 6. – С. 169–173.

Учебное издание

Шободоева Анна Владимировна

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Издается в авторской редакции

Технический редактор
А.С. Ларионова

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 14.12.15. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 14,3. Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.
Отпечатано в ИПО БГУ.