

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

*Посвящается 300-летию
российской полиции*

И.Е. Ильичёв

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебник

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2017**

УДК 35.01
ББК 66.2 (2Рос)
И 46

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

И 46 **Ильичёв, И. Е.**

Основы теории национальной безопасности : учебник / И. Е. Ильичёв. –
Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. - 323 с.

ISBN 978-5-91776-197-8

Рецензенты:

Мигущенко О.Н., доктор юридических наук, доцент (Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова);

Андреев М.В., доктор юридических наук (Казанский юридический институт МВД России);

Жигайло В.Н., заместитель начальника УМВД России по Белгородской области.

В учебнике рассматриваются теоретико-методологические, организационно-правовые основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Отдельный раздел посвящен основным направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Предназначен для курсантов, слушателей, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел.

УДК 35.01
ББК 66.2 (2Рос)

ISBN 978-5-91776-197-8

© РИО Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Глава 1. Введение в теорию национальной безопасности	10
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>10</i>
1.1. Понятие национальной безопасности	11
1.2. Национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации	17
1.2.1. Национальные интересы Российской Федерации	17
1.2.2. Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации	19
1.3. Угрозы национальной безопасности: понятие и классификация	21
1.4. Система обеспечения национальной безопасности России	26
1.4.1. Понятие. Организационная структура системы обеспечения национальной безопасности	26
1.4.2. Правовая основа функционирования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	29
1.4.3. Эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	31
Заключение	32
<i>Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию</i>	<i>34</i>
Глава 2. Конституционно-правовая основа обеспечения национальной безопасности России	35
<i>Рекомендуемая литература</i>	<i>36</i>
2.1. Роль права в обеспечении международной и национальной безопасности	36
2.1.1. Правовая основа международной (коллективной) безопасности ...	37
2.1.2. Правовая основа национальной безопасности	45
2.1.3. Ответственность и санкции	47
2.2. Президент Российской Федерации в системе её национальной безопасности	49
2.3. Законодательная власть в системе национальной безопасности Российской Федерации	59

2.4. Исполнительная власть в системе национальной безопасности Российской Федерации	67
2.4.1. Федеральный уровень. Правительство Российской Федерации	68
2.4.2. Органы исполнительной власти субъектов Федерации	72
2.4.3. Взаимоотношения федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти	80
2.5. Местное самоуправление в системе национальной безопасности Российской Федерации	82
2.6. Судебная власть в системе национальной безопасности Российской Федерации	90
Заключение	94
Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию	95
 Глава 3. Основные элементы государственной системы обеспечения национальной безопасности России	97
Рекомендуемая литература	98
3.1. Экономический рост. Наука, технологии и образование	99
3.1.1. Экономический рост	99
3.1.2. Наука, технологии и образование	101
3.2. Обеспечение национальных интересов в сфере обороны, государственной и общественной безопасности	103
3.2.1. Обеспечение национальных интересов в сфере обороны	103
3.2.2. Обеспечение национальных интересов России в сфере государственной и общественной безопасности	108
3.3. Обеспечение национальных интересов в сфере повышения качества жизни российских граждан	124
3.4. Обеспечение национальных интересов России в сфере стратегической стабильности и равноправного стратегического партнёрства	130
Заключение	135
Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию	136
 Глава 4. Конституционно-правовая основа обеспечения национальной безопасности России в условиях чрезвычайных ситуаций, чрезвычайного положения и военного положения	138
Рекомендуемая литература	138

4.1. Основы правового обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера	139
4.2. Экологическая безопасность России	151
4.3. Правовой режим чрезвычайного и военного положения	161
4.3.1. Правовой режим чрезвычайного положения	161
4.3.2. Правовой режим военного положения	166
4.4. МЧС России в системе национальной безопасности	169
Заключение	175
Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию	176
Глава 5. Проблемы экономической безопасности Российской Федерации	178
Рекомендуемая литература	179
5.1. Понятие экономической безопасности	180
5.2. Угрозы национальным экономическим интересам современной России	187
5.3. Обеспечение экономической безопасности России	195
5.4. Нормативно-правовое обеспечение противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления	205
Заключение	215
Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию	216
Глава 6. Безопасность России в социально-политической сфере, в сфере демографии и в информационной сфере	217
Рекомендуемая литература	218
6.1. Нормативно-правовое обеспечение противодействия экстремизму	219
6.1.1. Понятие экстремизма	219
6.1.2. Актуальность проблемы экстремизма в современной России ...	221
6.1.3. Нормативно-правовое обеспечение противодействия экстремизму в Российской Федерации	222
6.1.4. Практика противодействия экстремизму в Российской Федерации	224
6.2. Межэтнические конфликты: виды и угрозы национальной безопасности	230

6.2.1. Понятие и причины возникновения межэтнических конфликтов	231
6.2.2. Виды межэтнических конфликтов	233
6.2.3. Профилактика и преодоление межэтнических конфликтов ...	235
6.3. Проблемы национальной безопасности в миграционной сфере	237
6.3.1. Миграция как глобальная проблема современности	237
6.3.2. Классификация миграционных процессов	241
6.3.3. Правовое регулирование миграционных процессов	242
6.3.4. Управление миграционными процессами	246
6.4. Демографический кризис как угроза национальной безопасности России	248
6.5. Безопасность в духовной сфере	259
6.5.1. Массовая культура и безопасность в духовной сфере	260
6.5.2. Пересмотр взглядов на историю России	263
6.5.3. Духовная культура в системе жизненных ценностей русского человека	264
6.5.4. Противодействие угрозам безопасности в духовной сфере	267
6.6. Понятие и сущность информационной безопасности России	276
6.6.1. Понятие информационной безопасности	276
6.6.2. Угрозы информационной безопасности России	277
6.6.3. Противодействие угрозам национальной безопасности в информационной сфере	282
Заключение	287
Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию	288
Заключение	290
Библиографический список	299

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий учебник представляет собой развитие ранее изданного (2014 г.) курса лекций¹. Ситуация с изучением курса «Основы теории национальной безопасности» в вузах МВД России с тех пор изменилась, курсу придана дополнительная весомость, по итогам его изучения курсанты (слушатели) сдают уже не зачёт, а экзамен. Это, как представляется автору, требует усиления как теоретической, так и прикладной составляющих курса – при соблюдении базовых требований к нему, формулируемых государственным образовательным стандартом.

Продолжающаяся трансформация системы международных отношений, усиление кризисных явлений в мировой политике и экономике привели к изменению спектра угроз как глобальной, так и региональной безопасности, включая безопасность Российской Федерации. США, блок НАТО, продолжая курс на доминирование в мире, приблизили своё военное присутствие и военную активность непосредственно к границам Российской Федерации, размещают элементы глобальной противоракетной обороны на территории прилегающих к ней государств, тем самым существенно обострив проблему обеспечения безопасности России от этих угроз. По оценкам экспертов, становится реальной угрозой новая мировая войны. Признаками подготовки к ней, помимо военных приготовлений, эксперты называют целенаправленное искажение итогов Второй мировой войны, утрату Западом исторической памяти о её уроках для агрессора, замалчивание того факта, что новая мировая война станет губительной для всего человечества².

Россия и в этих условиях остаётся приверженной принципам мирного разрешения любых споров в соответствии с установками Устава Организации Объединённых Наций, способствует формированию и закреплению в международных отношениях идеологии становления многополярного мира.

Необходимость разработки нового учебника диктуется также тем обстоятельством, что за последние два-три года существенным образом обновилась нормативная база обеспечения национальной безопасности, в том числе принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», утверждена новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, иные акты стратегического планирования в сфере национальной безопасности. Меняется и организационная структура обеспечения национальной безопасности России, перераспределяются функции между её элементами.

¹ Ильичёв И.Е. Основы теории национальной безопасности: курс лекций. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2014. – 341 с.

² Латухина К. Путин предупредил о последствиях войны с США // Российская газета. 2017. 7 июня.

Целями изложения курса «Основы теории национальной безопасности» являются:

- раскрытие теоретического и нормативного содержания курса;
- формирование у курсантов (слушателей) систематизированных теоретических представлений и знаний об основных направлениях обеспечения национальной безопасности и роли государства, правоохранительных органов, органов местного самоуправления, граждан в этих процессах;
- выработка у курсантов (слушателей) практических навыков применения полученных знаний в предстоящей профессиональной деятельности, включая сферу обеспечения национальной безопасности России;
- формирование устойчивых убеждений, связанных с необходимостью строгого соблюдения законности при реализации задач по обеспечению национальной безопасности страны.

В основу курса положены прежде всего нормативные правовые акты – соответствующие нормы международного права, Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов, акты Президента и Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по соответствующей проблематике.

Наряду с этим широко привлекаются и результаты оригинальных научных исследований, включая диссертации³, научные статьи и монографии⁴. За последние годы издан также ряд учебников и учебных пособий⁵.

³ См., напр.: Возженников А.В. Национальная безопасность в контексте современного политического процесса в России: Теория и политика обеспечения: дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2002; Чумак А.В. Национальная безопасность Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки: сопоставительный анализ концептуальных основ, механизмов и технологий / автореф дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2009; Велиева Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011.

⁴ См., напр.: Быков А.Н. Постсоветское пространство: стратегии интеграции и новые вызовы глобализации. – СПб.: Алетейя, 2009. – 192 с.; Вербицкая Т.В. Национальная безопасность как институт конституционного права: монография. – М.: Мир науки, 2015. – 94 с.; Заречанский В.В., Ильичёв И.Е. Безопасность России: вопросы теории. – Белгород: Институт социологии и права, 2009. – 500 с.; Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. – М.: Юридический институт МИИТа, 2002. – 209 с.; Кардашова И.Б. Обеспечение национальной безопасности МВД России: монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2007. – 258 с.; Слоботчиков О. Н. Влияние политики народонаселения государства на национальную безопасность Российской Федерации: политико-правовой анализ. – М.: Институт бизнеса и политики, 2009. – 388 с. и др.

⁵ См., напр.: Чернышёв Б.В., Лобанов А.В., Шаповалов А.А., Плешаков А.П. Основы теории национальной безопасности: учебное пособие. – Саратов, 2015. – 80 с.; Шободоева А.В. Основы теории национальной безопасности: курс лекций. – Иркутск: БГУЭП, 2015. – 208 с.; Зеленков М.Ю. Основы теории национальной безопасности: учебник. – М.: ЮНИТИ, 2016. – 295 с.

Заметный вклад в развитие науки о безопасности вносят видные учёные России доктор исторических наук, член-корреспондент РАН А.А. Арбатов, доктор экономических наук, профессор А.Н. Быков, доктор политических наук А.В. Возжеников, доктор юридических наук, профессор Б.В. Ганюшкин, доктор юридических наук, профессор А.Б. Гвоздев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации П.С. Дмитриев, доктор социологических наук, профессор, член-корреспондент РАН В.Н. Кузнецов, доктор юридических наук, профессор В.И. Попов, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации А.И. Поздняков, доктор экономических наук, профессор А.А. Прохожев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации А.А. Толкаченко, доктор юридических наук, профессор И.Л. Трунов, доктор юридических наук, профессор А.Ю. Шумилов и др.

Задачами изучения дисциплины являются:

- выработка у курсантов (слушателей) умения и навыков правомерного и эффективного применения норм различных отраслей права в процессе обеспечения национальной безопасности России;
- формирование у выпускников практической готовности и способности осуществлять правоприменительную, нормотворческую и контрольно-надзорную функции в рамках государственно-правовых отношений в сфере обеспечения национальной безопасности;
- подготовка будущих специалистов к практической работе по предотвращению угроз национальной безопасности России в соответствии со спецификой правоохранительной системы.

Решение этих задач требует соединения необходимых теоретических представлений с примерами из практики деятельности по обеспечению национальной безопасности России: теория без практики мертва.

Исходя из такого понимания задач курса, автор стремился насытить его информацией о деятельности наделённых соответствующими полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления, показать роль общественности и отдельных граждан в обеспечении национальной безопасности страны.

Прослушав и усвоив курс, выпускник должен проникнуться убеждением в том, что обеспечение национальной безопасности России – это забота не только государства, но патриотический долг каждого гражданина нашей великой страны. Только сильная страна, страна патриотов способна выстоять и успешно развиваться в условиях внутренних и внешних угроз её существованию. Только сильная и динамично развивающаяся страна способна обеспечить достойный уровень и качество жизни своих граждан, надёжно защитить их права как внутри страны, так и за её пределами – в чём, собственно, и состоит главная миссия современного государства.

ГЛАВА 1.

ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Национальная безопасность как комплексное явление политической, экономической, социальной, культурной жизни государств и международного сообщества в целом стала предметом достаточно многочисленных исследований историко-философского, правового, социологического, геополитического характера. Понимание смысла термина национальной безопасности, раскрытие его содержания в стратегических приоритетах в Российской Федерации становится одним из важных элементов введения в курс основ теории национальной безопасности.

Национальная безопасность – явление многогранное⁶. Представители различных наук (политологи, юристы, экономисты, социологи, историки и т.д.), исследующие национальную безопасность с позиций своей конкретной науки, могут давать этому термину собственные определения, отражающие специфическое понимание этого явления данной наукой. В ходе исторического развития меняются и представления о безопасности, и соответствующие этим представлениям определения, понятие безопасности дополнилось понятием «национальная безопасность».

Рекомендуемая литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р // СПС «КонсультантПлюс».
6. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-І «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., напр.: Кардашова И.Б. Национальная безопасность – сложная комплексная система // Российский следователь. 2005. № 1.

7. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2004 № 24) // СПС «КонсультантПлюс».

9. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».

1.1. Понятие национальной безопасности

Слова опасность, безопасность знакомы и, в общем, понятны каждому с детства. Мы понимаем, что опасность – это та или иная угроза непосредственно нам или же каким-то нашим интересам. Безопасность, напротив, воспринимается нами как отсутствие внешних угроз⁷.

Опасность может угрожать не только нам, но и нашим близким, соседям, нашему посёлку, городу, целому региону, а то и стране, группе стран, миру в целом. Это могут быть опасности, связанные с преступными посягательствами на наше имущество, а то и жизнь; стихийные бедствия (бури, ураганы, наводнения и т.п.). Это могут быть вооружённые конфликты, в которые люди оказываются втянутыми помимо своей воли.

В широком современном понимании понятие «безопасность» определяется как сложнейшее социальное явление, которое объективно имеет конкретно-исторический характер и тесно связано со всеми формами и направлениями взаимодействия в системе «природа – человек – общество»⁸.

Искусство жизни есть способность предвидеть и минимизировать угрозы для себя и своих близких.

Искусство государственного управления состоит в способности руководителей страны правильно оценить имеющиеся и возможные угрозы для государства, населения страны и отдельных её граждан, откуда бы эти угрозы не исходили, принимать меры, направленные не только на минимизацию этих угроз, но и создание необходимых условий для процветания страны и благополучия граждан, устойчивого развития экономики страны как основы общего процветания и благополучия.

Безопасность становится, таким образом, задачей государственной важности – столь значимой, что приоритеты безопасности устанавливает документ

⁷ Имеется и другое определение безопасности – как совокупности условий существования субъекта, контролируемых им, см.: Иващенко Г.В. О понятии «безопасность» // Теоретический журнал «Credo». 2000. № 24.

⁸ Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – 2 изд. – М.: РАГС, 2005. Гл. 1.

наивысшей юридической силы – Конституция страны. В число этих приоритетов входят:

- человек, его права и свободы, которые, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 2), являются высшей ценностью;
- суверенитет Российской Федерации, целостность и неприкосновенность её территории (ст. 4 Конституции);
- конституционный строй страны (гл. 1 Конституции).

Утративший ныне силу Закон Российской Федерации «О безопасности»⁹ в статье 1 давал следующее определение: *безопасность – состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз*. Новая редакция закона¹⁰, к сожалению, не даёт нормативного определения термина «безопасность».

Если понятие безопасность используется давно, то термин «национальная безопасность» появился по историческим меркам недавно.

Впервые это понятие было использовано в 1904 году в Послании Президента США Теодора Рузвельта Конгрессу, где он обосновал присоединение зоны Панамского канала к США интересами «национальной безопасности».

В 1947 году Конгресс США принял закон «О национальной безопасности»¹¹, согласно которому был создан существующий и сегодня Совет национальной безопасности (СНБ). В законе представлена система целей, интересов, угроз и приоритетов национальной политики. С 1971 года действует подкомитет СНБ, устанавливающий приоритеты США в сфере национальной безопасности.

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

В современной России осмысление проблемы национальной безопасности с начала 1990 года предпринималось в рамках комитета Верховного Совета СССР по обороне и госбезопасности. Был создан Фонд национальной и международной безопасности, возник ряд инициативных групп.

Термин «национальная безопасность» введён в регулярный политический оборот в России первым посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации¹², фигурирует во всех последующих посланиях Президента Федеральному Собранию.

17 декабря 1997 г. Президент Российской Федерации своим указом утверждает Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, которая даёт следующее определение термина: «Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается *безопасность её многонационального*

⁹ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности».

¹⁰ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

¹¹ National Security Act of 1947 / U.S. National Archives and Records Administration. 1947. July 26.

¹² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)». 1994. 24 февраля. Раздел 6.1.

народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации»¹³.

Новая редакция Концепции (2004 г.)¹⁴ оставляет определение понятия без изменений.

Первая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2009 г.) определяет национальную безопасность как *состояние защищённости 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*.

Федеральный закон «О безопасности» (2010 г.) определяет термины «безопасность» и «национальная безопасность» как синонимы.

Современную трактовку термина даёт действующая Стратегия национальной безопасности: *национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации*¹⁵.

Приведённое определение является на сегодня официальным, следовательно, нормативным.

Проанализируем данное определение. Из определения следует:

1. Национальная безопасность – это состояние защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

2. В качестве *объектов защиты* в системе национальной безопасности выступают личность, общество, государство.

3. Личность, общество и государство находятся под воздействием внутренних и внешних угроз.

4. Защищённость личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз обеспечивает:

- конституционные права и свободы, достойные качество и уровень жизни граждан Российской Федерации;
- суверенитет, независимость, государственную и территориальную целостность Российской Федерации;
- устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

¹³ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300. Преамбула.

¹⁴ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2004 № 24).

¹⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. П. 6.

Согласно Стратегии (п. 6) национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

Представление о национальной безопасности окажется неполным без понимания её *деятельностной* характеристики – деятельности, связанной с обеспечением безопасности личности, общества и государства.

Федеральный закон «О безопасности» устанавливает содержание деятельности и принципы обеспечения безопасности.

Согласно статье 3 указанного закона 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 обеспечения 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.

Статья 2 указанного закона закрепляет основные общеобязательные принципы обеспечения безопасности. Согласно указанной статье основными принципами обеспечения безопасности являются:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) 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, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- 4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

5) 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.

Стратегия национальной безопасности (п. 6) обобщает положения Федерального закона, определяя обеспечение национальной безопасности – реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

Субъектами деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» и Стратегией национальной безопасности являются:

- Президент Российской Федерации;
- палаты Федерального Собрания Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- граждане и их объединения, институты гражданского общества.

Альтернативные представления о национальной безопасности как комплексном явлении современности формулируют достаточно многочисленные научные публикации по данной проблеме.

Современная философская мысль призывает подойти к определению термина «национальная безопасность», отвечая на вопрос: *кто мы, откуда мы и куда идем?*¹⁶.

Такая постановка вопроса предполагает, во-первых, понимание исторического пути «национальной безопасности» от её истоков вплоть до современного состояния, во-вторых, философское осознание исторического предназначения «национальной безопасности» для современной России, в-третьих, сопоставление действующих официальных актов в сфере национальной безопасности с научно осознанной миссией, историческим предназначением «национальной безопасности» как идеологии сохранения и развития самобытности русского человека, его духа и традиций в условиях динамично развивающегося всё более глобализирующегося мира.

Развивая такой подход, А.П. Андреев определяет *предназначение* «национальной безопасности» (и её цель) как *обеспечение самосохранения и саморазвития материального и духовного бытия российских народов*. Автор определённо приоритетным считает самосохранение и саморазвитие духовного бытия российских народов на основе Русской Традиции, в основе которой лежит

¹⁶ Андреев А.П. Национальная безопасность как философская категория / СОФИЯ: Альманах. Вып. 1. А.Ф. Лосев: Ойкумена мысли. – Уфа: Здравоохранение Башкортостана, 2005. С. 169-177.

национальное самосознание русских людей. Цивилизационно А.П. Андреев предлагает осмысливать «национальную безопасность» как безопасность *особого типа человека особого типа цивилизации и особого типа культуры* по имени Россия¹⁷. В оценке самобытности и исторической значимости русской цивилизации, необходимости её защиты средствами «национальной безопасности» автор поддерживает традицию, заложенную великими русскими философами Н.Я. Данилевским, Ф.М. Достоевским, Л.Н. Толстым и др. и разделяемую нашими современниками¹⁸.

Профессор Г.И. Ванюрихин (МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва) предлагает рассматривать национальную безопасность как *процесс*¹⁹. В этом контексте национальная безопасность представляет собой совокупность политических, социальных, экономических, военных, правовых технологий, методов, средств и способов обеспечения безопасности личности, общества и государства.

В.В. Мамонов²⁰, В.В. Заречанский²¹ полагают в принципе неудачным использование термина «национальная безопасность», поскольку Россия является многонациональным федеративным государством, в котором многие субъекты образованы по национально-государственному (республики в составе Российской Федерации) и национально-территориальному (автономная область, автономные округа) принципам, а сам термин содержит внутреннее логико-правовое противоречие.

Однако А.Ю. Кирьянов полагает, что понятие «национальная безопасность» следует раскрывать не строго этимологически, а в широком смысле – с учётом того содержания, которое в него вкладывается принятой в России правовой базой и государственными органами (в том числе Федеральным Собранием Российской Федерации, Президентом России и т.д.) – тем более, что такое понимание термина прочно вошло не только в юридический, но и в научный оборот²².

Эту точку зрения поддерживает и профессор В.Д. Зорькин, подчёркивая, что национальная безопасность как система взглядов отражает не интересы какой-либо нации в смысле этноса (коренного, титульного, составляющего боль-

¹⁷ Там же.

¹⁸ См., напр.: Перевезенцев С.В. Россия. Великая судьба. – М.: Белый город, 2005. – 704 с.; Панарин А.С. Реванш истории: российская стратегическая инициатива в XXI веке. – М.: Логос, 1998; Панарин А.С. Искушение глобализмом. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2002.; Панарин А.С. Православная цивилизация в глобальном мире. – М.: Алгоритм, 2002. – 496 с.; Чихарев И.А. Национальная безопасность, интересы России и современная цивилизация // Вест. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 1999. № 4.

¹⁹ Ванюрихин В.И. Национальная безопасность как процесс // Соискатель: приложение к научно-му журналу «Вестник военного университета». 2007. № 2.

²⁰ Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России. – Саратов: Саратовский университет, 2002. С. 20.

²¹ Заречанский В.В. «Национальная безопасность» в многонациональном государстве // Общество: экономика, политика, право. 2008. № 3.

²² Кирьянов А.Ю. Общая характеристика понятия безопасность. Подходы к определению и виды // Безопасность бизнеса. 2010. № 1.

шинство), а единство интересов граждан и общества в рамках конкретного суверенного государства, то есть интересы народа (многонационального народа), интегрированного в государственное сообщество на основе права²³.

1.2. Национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации

Национальные интересы и стратегические национальные приоритеты – взаимосвязанные понятия, имеющие фундаментальное значение для теории и практики обеспечения национальной безопасности. Связь между этими понятиями состоит в том, что изменяющиеся во времени в силу тех или иных внутренних, внешних причин национальные интересы определяют спектр стратегических национальных приоритетов как направлений деятельности государства. Национальные интересы, таким образом, первичны по отношению к стратегическим национальным приоритетам.

В то же время содержательно национальные интересы и стратегические национальные приоритеты являются вполне самостоятельными категориями теории национальной безопасности.

1.2.1. Национальные интересы Российской Федерации

В официальном политическом лексиконе термин «национальные интересы России» впервые встречается в первом Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации (февраль 1994 г.)²⁴.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации (последняя редакция 2000 г.) определяла национальные интересы России как *совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах*²⁵.

Из приведённого определения следует, что, во-первых, национальные интересы России складываются из интересов личности, общества и государства; во-вторых, эти интересы должны быть сбалансированы в триаде личность – общество – государство, то есть быть взаимно увязанными и согласованными; в-третьих, национальные интересы России, а следовательно, и входящие в их состав интересы личности, общества и государства распространяются на эко-

²³ Зорькин В.Д. Роль права в обеспечении национальных интересов // Право и безопасность. 2006. № 1-2.

²⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского Государства (основные направления внутренней и внешней политики)». Москва. Кремль. 1994. 24 февраля.

²⁵ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24). Раздел II. Национальные интересы России.

номическую, внутривнутриполитическую, социальную, международную, информационную, военную, пограничную, экологическую и другие сферы.

Концепция раскрывала *содержание* интересов личности, общества и государства:

- 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.

Аналогичным образом расписывались национальные интересы России в перечисленных в определении сферах этих интересов.

Приведённое выше определение было нормативным вплоть до 12 мая 2009 г. – момента утверждения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. С этого момента согласно Указу Президента Российской Федерации утрачивала силу Концепция национальной безопасности Российской Федерации.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определяла национальные интересы Российской Федерации как *совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищённости и устойчивого развития личности, общества и государства*.

Современное нормативное определение термина даёт действующая Стратегия национальной безопасности (п. 6): *национальные интересы Российской Федерации – объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищённости и устойчивого развития*²⁶.

По аналогии с тем, как мы это сделали в отношении первого определения, проанализируем его современную формулу. Из определения следует:

- 1) национальные интересы Российской Федерации – это прежде всего потребности личности, общества и государства;

- 2) это не любые потребности из всего их многообразия, но лишь те из них, которые Стратегия определяет как *объективно значимые*, то есть наиболее существенные для личности, общества и государства;

- 3) назначение этих потребностей – обеспечение защищённости и устойчивого развития личности, общества и государства.

²⁶ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. П. 6.

Сравнение приведённых определений позволяет сделать вывод о том, что каждое новое определение представляет собой шаг в сторону более глубокого осмысления сущности явления, определяемого как «национальные интересы».

Как следует из действующей Стратегии (раздел III, п. 30), национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу включают в себя:

1) укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

2) укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

3) повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;

4) сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

5) повышение конкурентоспособности национальной экономики;

6) закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнёрских отношений в условиях полицентричного мира.

1.2.2. Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации

Понятие стратегических национальных приоритетов вводит Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Указанная Стратегия определяет стратегические национальные приоритеты как *важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, её независимости и территориальной целостности*.

Приведённое определение соединяет в себе сущностную характеристику термина (важнейшие направления обеспечения национальной безопасности) и его содержательную сторону (реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации; устойчивое социально-экономическое развитие; охрана суверенитета страны, её независимости и территориальной целостности).

Действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации разделяет сущностную характеристику термина и его содержательную сторону. Пункт 6 Стратегии сохраняет прежнее определение термина (*стратегические национальные приоритеты Российской Федерации – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности*), которое становится нормативным с момента утверждения Стратегии Президентом Российской Федера-

ции в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁷.

Содержательная сторона стратегических национальных приоритетов Российской Федерации выносится в самостоятельный пункт Стратегии, где и прописывается более конкретно и детально. Согласно п. 31 Стратегии в состав стратегических национальных приоритетов входят:

- 1) оборона страны;
- 2) государственная и общественная безопасность;
- 3) повышение качества жизни российских граждан;
- 4) экономический рост;
- 5) наука, технологии и образование;
- 6) здравоохранение;
- 7) культура;
- 8) экология живых систем и рациональное природопользование;
- 9) стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Стратегия (п. 26) устанавливает: для предотвращения угроз национальной безопасности Российская Федерация сосредоточивает усилия на следующих направлениях:

- 1) укрепление внутреннего единства российского общества;
- 2) обеспечение социальной стабильности, межнационального согласия и религиозной терпимости;
- 3) устранение структурных дисбалансов в экономике и её модернизация;
- 4) повышение обороноспособности страны.

Данный перечень можно было бы рассматривать как уточнение, конкретизацию состава стратегических национальных приоритетов – если бы он текстуально следовал за реестром стратегических национальных приоритетов. Пространственное разделение цитируемых пунктов, перечисление направлений деятельности, определяемых в качестве необходимых для предотвращения угроз национальной безопасности Российской Федерации (п. 26) ранее перечня стратегических национальных приоритетов (п. 31) нарушает логическую стройность Стратегии.

Укрепление внутреннего единства российского общества, обеспечение социальной стабильности невозможны без скрупулёзной реализации одной из главных конституционных обязанностей государства – признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако данная обязанность как сохраняющаяся проблема национальной безопасности России, о чём свидетельствуют ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека Российской Федерации²⁸ и констатируемая исследователями социальная апатия значительной части населения страны, в первую очередь молодёжи²⁹, чреватая нараста-

²⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²⁸ См., напр.: Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. № 6929 (61).

²⁹ См., напр.: Морозова В. Б. Социальная сущность апатии современной российской молодежи: дис. ... канд. филос. наук. – Ростов-н/Д, 2010. – 167 с.

нием нигилистских настроений и социальным взрывом, не вошла в состав стратегических национальных приоритетов в новой Стратегии.

Стратегия, к сожалению, не раскрывает содержания национальных интересов по каждому из видов называемых ею стратегических национальных приоритетов. Частично этот недостаток компенсируется формулированием *стратегических целей* по каждому из стратегических приоритетов (см. раздел IV Стратегии). Однако хотя стратегические цели косвенно и могут в той или иной степени отражать национальные интересы, это понятия не совпадающие.

Перечисленные недостатки и упущения создают впечатление о недостаточном уровне теоретической проработанности рассматриваемых вопросов Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

1.3. Угрозы национальной безопасности: понятие и классификация

Угроза – это возможность нанесения ущерба – личности, обществу, государству, их жизненно важным интересам.

Стратегия национальной безопасности (п. 6) даёт следующее общее определение: *угроза национальной безопасности – совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам.*

Факторы – это причины, движущие силы процесса или явления, определяющие его характер или отдельные черты³⁰. Условия – это обстоятельства, благоприятствующие или, напротив, препятствующие, затрудняющие реализацию того или иного фактора.

Приведённое выше определение вводит также понятие прямой и косвенной возможности нанесения ущерба как угрозы национальной безопасности. Прямая возможность нанесения ущерба интересам личности, общества, государства предполагает наличие умысла, цели, преднамеренность в действиях субъекта, принявшего решение о нанесении ущерба национальным интересам России. Косвенная возможность нанесения ущерба не связана с умыслом, преднамеренностью, она может быть следствием непредумышленных действий.

Выделяя косвенную возможность нанесения ущерба состоянию национальной безопасности, Стратегия тем самым указывает на необходимость противодействия и таким возможностям.

Многообразие угроз национальной безопасности требует выработки научных основ классификации этих угроз.

В основу классификации угроз национальной безопасности могут быть положены следующие признаки:

- источники угроз;
- виды угроз;
- вектор направленности угроз;

³⁰ Большой энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. С. 1263.

- степень готовности угроз к их реализации;
- масштабы угроз.

Источники угроз национальной безопасности принято делить на *внешние* и *внутренние*.

Если опасность исходит от другого государства или его граждан, где бы они ни находились, то угроза признается внешней, если же источник причинения вреда или его угроза находятся на территории страны, то такая угроза является внутренней.

Действующая Стратегия национальной безопасности позволяет выделить следующие внешние угрозы безопасности России:

- противодействие со стороны США и их союзников проведению Российской Федерацией самостоятельной внешней и внутренней политики (п. 12);
- обострение противоречий, связанных с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями (п. 13);
- конкуренция между государствами в сфере ценностей и моделей общественного развития, за человеческий, научный и технологический потенциалы, за лидерство в освоении ресурсов Мирового океана и Арктики (п. 13);
- ослабление системы глобальной безопасности, а также системы договоров и соглашений в области контроля над вооружением вследствие наращивания и модернизации наступательного вооружения, создания и развертывания его новых видов (п. 14);
- несоблюдение принципов равной и неделимой безопасности в Евро-Атлантическом, Евразийском и Азиатско-Тихоокеанском регионах (п. 14);
- развивающиеся процессы милитаризации и гонки вооружений в соседних с Россией регионах (п. 14);
- наращивание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение её глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам (п. 15);
- блоковый подход к решению международных проблем, исповедуемый США и их союзниками (п. 16);
- 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, превращающий Украину в долгосрочный очаг нестабильности в Европе и непосредственно у границ России (п. 17);
- распространение терроризма, межнациональной розни, религиозной вражды, иных проявлений экстремизма как следствие практики свержения легитимных политических режимов, провоцирования внутригосударственных нестабильности и конфликтов (п. 18);
- риск увеличения числа стран-обладателей ядерного оружия, распространения и использования химического оружия, а также неопределённость от-

носителем фактов обладания иностранными государствами биологическим оружием, наличия у них потенциала для его разработки и производства (п. 19);

- критическое состояние физической сохранности опасных объектов и материалов, особенно в государствах с нестабильной внутриполитической ситуацией, неконтролируемое распространение обычного вооружения (п. 20);

- противоборство в глобальном информационном пространстве, обусловленное стремлением некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе путём манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории (п. 21);

- осложнения мировой демографической ситуации, проблем окружающей среды и продовольственной безопасности (п. 23);

- попытки применения отдельными государствами экономических методов, инструментов финансовой, торговой, инвестиционной и технологической политики для решения своих геополитических задач, высокий риск повторения масштабных финансово-экономических кризисов (п. 24 Стратегии).

Некоторые угрозы национальной безопасности могут иметь как внешнюю, так и внутреннюю природу. К таким угрозам можно отнести, например, появление новых форм противоправной деятельности, в частности, с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий, неконтролируемую и незаконную миграцию, торговлю людьми, наркоторговлю и другие проявления транснациональной организованной преступности (п. 22 Стратегии).

Стратегия национальной безопасности 2009 года в качестве внутренних угроз национальной безопасности называла противоправную деятельность экстремистских, националистических, сепаратистских, других организаций, направленную на дестабилизацию внутренней обстановки в Российской Федерации, нарушение её территориальной целостности, попытки дезорганизации функционирования органов государственной власти и управления, рост организованной преступности, контрабандной деятельности в масштабах, угрожающих безопасности граждан и общества, незаконное распространение на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств осуществления диверсий и террористических актов, некоторые другие угрозы.

Действующая Стратегия, не обозначая конкретных внутренних угроз национальной безопасности и вообще не разделяя угрозы на внешние и внутренние, устанавливает: для предотвращения угроз национальной безопасности Российская Федерация сосредоточивает усилия на укреплении внутреннего единства российского общества, обеспечении социальной стабильности, межнационального согласия и религиозной терпимости, устранении структурных дисбалансов в экономике и её модернизации, повышении обороноспособности страны (п. 26). Здесь прослеживается стремление охватить все виды угроз – и внутренние, и внешние, и реально существующие, и потенциально возможные.

По видам, характеру, специфике угрозы национальной безопасности делятся на природные, антропогенные и социальные.

Природные угрозы включают в себя всевозможные стихийные бедствия: наводнения, лесные пожары, ураганы, землетрясения, извержения вулканов, падение крупных метеоритов и т.п.

Антропогенные угрозы – это угрозы, возникающие вследствие человеческой деятельности в глобальном или региональном масштабе.

Ещё в начале прошлого столетия гениальный мыслитель России В.И. Вернадский сравнил мощь человеческого интеллекта с геологической силой, предсказал колоссальный потенциал человеческого разума в преобразовании биосферы, отметив, что эти преобразования могут нести человечеству как благо, процветание, так и ужасающие беды³¹.

Человечество в своём развитии за столетие пошло по обоим направлениям. Многократно возросли производительные силы. Однако рост производительных сил создал как новое качество жизни для значительной части населения планеты, так и оружие, способное в мгновение ока уничтожить всё живое на земле.

Тем самым проблема безопасности выходит за рамки национальных границ, становится международной проблемой, общей проблемой всего человечества.

На региональном уровне угрозы антропогенного характера возникают прежде всего в сфере природопользования: масштабные разработки полезных ископаемых привели многие регионы на грань экологической катастрофы. Такая угроза существует и в бассейне Курской магнитной аномалии.

К угрозам *социального* характера относятся политическая нестабильность, угрозы в информационной сфере, угрозы локальных и международных вооружённых конфликтов.

Классификация угроз безопасности по векторам их направленности также вытекает из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. В соответствии с перечнем стратегических национальных приоритетов (п. 31 Стратегии) основные угрозы национальной безопасности можно классифицировать как:

- 1) направленные против обороны страны, государственной и общественной безопасности;
- 2) препятствующие повышению качества жизни российских граждан;
- 3) затрудняющие экономический рост, развитие науки, технологий и образования;
- 4) препятствующие или затрудняющие развитие здравоохранения;
- 5) разрушающие культуру;
- 6) разрушающие экологию живых систем и затрудняющие рациональное природопользование;
- 7) нарушающие стратегическую стабильность и равноправное стратегическое партнёрство.

Стратегия национальной безопасности (раздел IV) формулирует развёрнутые перечни мер, направленных на противодействие угрозам по каждому из перечисленных направлений.

³¹ См., напр.: Вернадский В.И. Философские мысли натуралиста – М.: Наука, 1988. – 520 с.; Владимир Вернадский: Жизнеописание. Избранные труды. Воспоминания современников. Суждения потомков / сост. Г.П. Аксёнов. – М.: Современник, 1993. – 688 с.

По отдельным направлениям национальной безопасности идеи, развиваемые Стратегией, дополняют отраслевые доктринальные акты³².

По *степени готовности* угроз к их реализации угрозы национальной безопасности делят на *потенциальные* и *реальные*. Такое деление является важным с позиций организации деятельности по обеспечению национальной безопасности.

Потенциальными являются угрозы, которые находятся в стадии формирования, ещё не представляют реальной опасности и не требуют разработки и применения мер немедленного реагирования. Знание и учёт потенциальных угроз необходимы для заблаговременной (превентивной) подготовки мер, направленных на предотвращение или минимизацию возможного ущерба при их переходе из потенциальных в реальные.

Реальная угроза – это окончательно сформировавшееся явление, когда для нанесения вреда не хватает одного или нескольких факторов или условий. Реальными являются угрозы, происхождение, источники и степень опасности которых известны и требуют принятия адекватных мер реагирования.

Между реальными и потенциальными угрозами существует диалектическое взаимодействие: при определённых условиях и обстоятельствах потенциальные угрозы могут переходить в реальные и наоборот. Например, заявление Гитлера после прихода к власти в начале 30-х годов прошлого века о том, что необходимое для Германии жизненное пространство находится на Востоке, создало потенциальную угрозу развязывания второй мировой войны. Такие взгляды представляли собой опасность для Советского Союза. Концентрация немецко-фашистских войск у советской границы превратила потенциальную угрозу в реальную. Раскол антигитлеровской коалиции, блоковое противостояние в послевоенный период вновь создали потенциальную угрозу развязывания войны.

Таким образом, деление угроз на потенциальные и реальные отражает *степень сформированности* этих угроз.

По *масштабам* различают восемь видов угроз: объектовые, локальные, местные, региональные, межрегиональные, общегосударственные, межгосударственные и глобальные.

Объектовые угрозы создают потенциальную или реальную опасность для конкретного объекта – жилого дома, канализационной системы, технологической установки на промышленном предприятии, трубопровода, лесного участка и т.п.

Локальные угрозы несут опасность сложному объекту или нескольким объектам, расположенным в пределах определённой ограниченной территории.

³² См., напр.: Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646; Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120; Климатическая доктрина Российской Федерации: утверждена Распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп.

Местными считаются угрозы, зона действия которых ограничивается территорией населённого пункта, части или всей территории муниципального района.

Региональными определяют угрозы, действие которых распространяется на два и более муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации.

Межрегиональные угрозы распространяют своё действие на два и более субъектов Российской Федерации.

Общегосударственными являются угрозы, действие которых распространяется на более чем половину субъектов Российской Федерации, вне зависимости от того, объединены ли такие субъекты общей территорией или же они образуют несколько отдельно расположенных зон.

Межгосударственные угрозы распространяют своё влияние на два или более государств вне зависимости от того, имеют ли такие государства общие границы.

Угрозы *глобального* характера распространяют своё влияние на континенты, Мировой океан, планету Земля в целом.

Классификация угроз национальной безопасности является одним из необходимых условий выработки теоретических представлений и практических мер, направленных на минимизацию их влияния и преодоление их последствий.

1.4. Система обеспечения национальной безопасности России

Общая характеристика государственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации включает в себя уточнение соответствующего понятия, представление об организационной структуре этой системы, правовых основах и эффективности её функционирования.

1.4.1. Понятие. Организационная структура системы обеспечения национальной безопасности

Понятие системы национальной безопасности впервые вводит Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Стратегия определяла: *система обеспечения национальной безопасности – силы и средства обеспечения национальной безопасности.*

Согласно Стратегии национальной безопасности 2009 года в состав *сил* обеспечения национальной безопасности входят:

- Вооружённые 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.

Средства обеспечения национальной безопасности в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации 2009 года – это технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приёма информации о состоянии национальной безопасности и мерах по её укреплению.

Действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2015 года (п. 6) определяет: *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 инструментов.*

Последнее определение следует воспринимать как нормативное.

В состав органов государственной власти – субъектов обеспечения национальной безопасности на федеральном уровне входят:

- Президент Российской Федерации, в соответствии со статьёй 83 Конституции возглавляющий Совет безопасности Российской Федерации;
- двухпалатный парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации (ФОИВ);
- органы судебной власти Российской Федерации;
- иные государственные органы Российской Федерации.

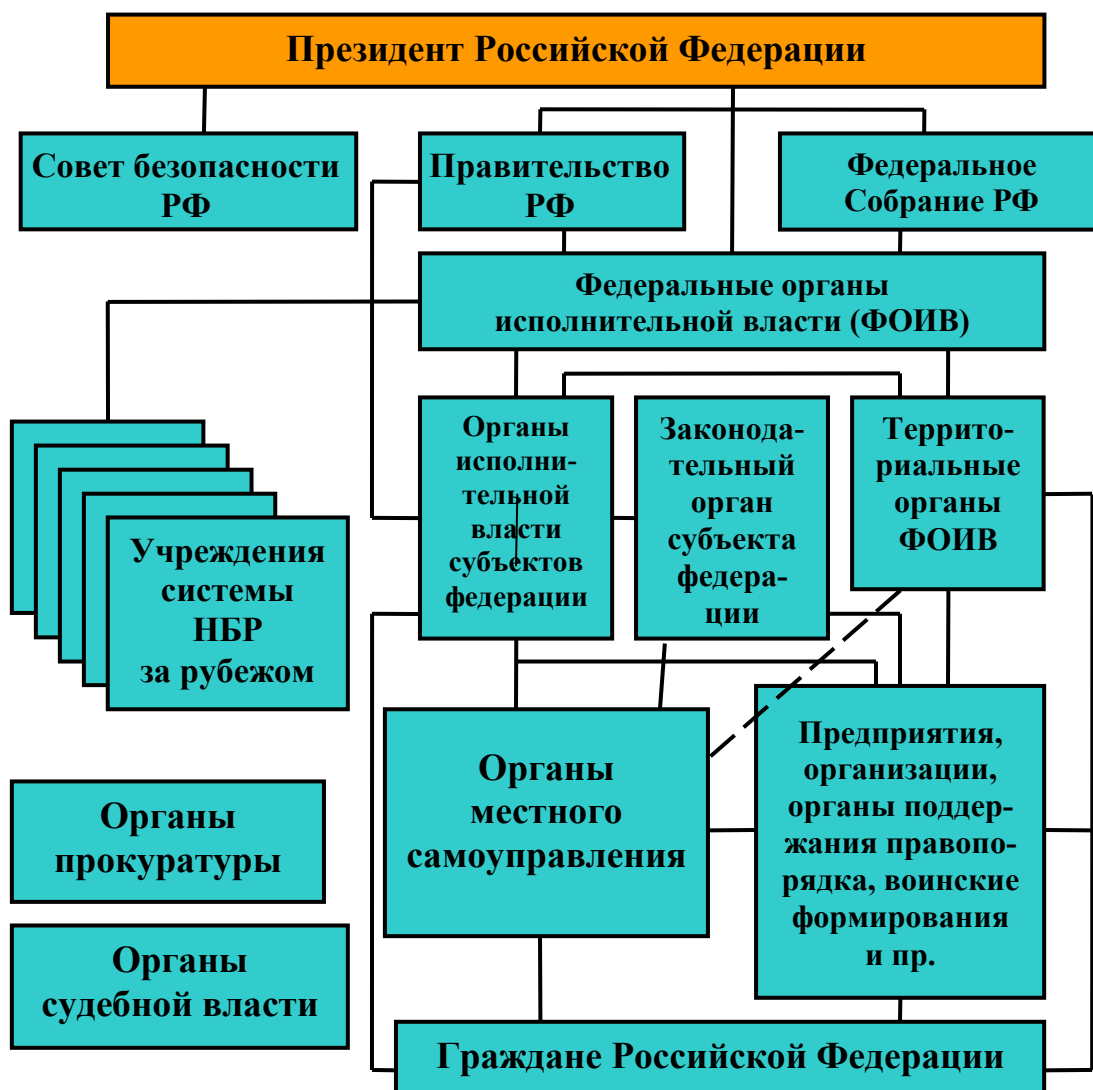
В состав органов государственной власти – субъектов обеспечения национальной безопасности на региональном уровне входят:

- высшее должностное лицо – руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

В состав органов местного самоуправления – субъектов обеспечения национальной безопасности на местном уровне входят:

- глава муниципального образования;
- представительный орган муниципального образования;
- глава местной администрации;
- местная администрация – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

Организационная структура системы национальной безопасности России в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» и Стратегией национальной безопасности может быть представлена приводимой ниже схемой.



Функции структурных элементов системы национальной безопасности Российской Федерации, приведённых на схеме, будут исследоваться в последующих разделах курса.

Действующая Стратегия (2015 г.) не раскрывает содержания понятия «инструменты обеспечения национальной безопасности».

Однако из текста Стратегии можно сделать вывод, что в состав этих инструментов входят, во-первых, политические, военные, организационные, социально-экономические, информационные, правовые и иные меры, направленные на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов, а также, во-вторых, всё то, что прежняя Стратегия определяла как средства обеспечения национальной безопасности, то есть технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приёма информации о состоянии национальной безопасности и мерах по её укреплению.

1.4.2. Правовая основа функционирования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Правовую основу функционирования системы обеспечения национальной безопасности составляют:

- Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные конституционные законы³³, федеральные законы по вопросам обеспечения национальной безопасности³⁴;

- подзаконные акты:

1) Стратегия национальной безопасности Российской Федерации;

2) ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства³⁵;

3) иные акты стратегического планирования, принимаемые в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

4) доктринальные акты по частным вопросам обеспечения национальной безопасности страны (см. выше);

5) иные акты Президента Российской Федерации³⁶ и Правительства Российской Федерации³⁷ по вопросам обеспечения национальной безопасности;

- конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации³⁸;

- подзаконные акты субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности на региональном уровне;

- нормативные правовые акты органов местного самоуправления по вопросам обеспечения национальной безопасности на уровне муниципальных образований.

³³ См., напр.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

³⁴ См., напр.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

³⁵ См., напр.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль. 2016. 1 декабря.

³⁶ См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года».

³⁷ См., напр.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 2203-р «Об утверждении Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в России на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

³⁸ См., напр.: Закон Белгородской области от 13 декабря 2000 г. № 123 «О защите прав ребёнка в Белгородской области».

В соответствии с Федеральным законом «О безопасности» все органы и должностные лица системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации обязаны в своей деятельности руководствоваться законодательно закреплёнными принципами.

Совокупность этих принципов формулирует Федеральный закон «О безопасности».

Согласно статье 2 указанного закона основными принципами обеспечения безопасности являются:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) 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, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
- 4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 5) 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.

Действующая Стратегия национальной безопасности (декабрь 2015 г.) определяет: состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности³⁹.

По-видимому, не менее справедливыми будут и утверждения, вытекающие из приведённой формулы:

- степень реализации стратегических национальных приоритетов определяется эффективностью функционирования системы обеспечения национальной безопасности;
- показателем эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности является степень реализации ею стратегических национальных приоритетов.

Надлежащая эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности может быть достигнута при условии консолидации усилий федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации⁴⁰.

³⁹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. П. 32.

⁴⁰ Там же. П. 3.

Положения Стратегии обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления. Они 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.

1.4.3. Эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Действующая Стратегия национальной безопасности (п. 32) определяет: состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

По-видимому, не менее справедливыми будут и утверждения, вытекающие из приведённой формулы:

- степень реализации стратегических национальных приоритетов предопределяется эффективностью функционирования системы обеспечения национальной безопасности;

- показателем эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности является степень реализации ею стратегических национальных приоритетов.

Согласно п. 108 Стратегии реализация государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется путём согласованных действий всех элементов системы её обеспечения под руководством Президента Российской Федерации и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации.

В целях реализации Стратегии под руководством Президента Российской Федерации осуществляется 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.

Раздел VI Стратегии закрепляет основные показатели состояния национальной безопасности. Таковыми являются:

- 1) удовлетворённость граждан степенью защищённости 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 Вооружённых 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.

Согласно п. 116 Стратегии перечень основных показателей состояния национальной безопасности может уточняться по результатам его мониторинга.

Стратегия национальной безопасности не ставит в прямой постановке вопрос об *экономичности* системы обеспечения национальной безопасности. Между тем экономичность функционирования этой системы – при условии обеспечения ею необходимой и достаточной меры безопасности личности, общества и государства – становится одним из решающих факторов, определяющих способность государства обеспечить решение задач, формулируемых Стратегией национальной безопасности.

Вместе с тем эта проблема находит косвенное отражение при обсуждении ряда вопросов, в том числе противостояния агрессивным действиям иностранных государств в отношении России (недопустимость «затратной конфронтации», в том числе новой гонки вооружений – п. 27 Стратегии).

Заключение

Изложенный материал позволяет сделать ряд общих выводов.

1. Обеспечение национальной безопасности – важнейшее направление деятельности любого государства, поскольку такая деятельность призвана гарантировать суверенитет, территориальную целостность государства, защиту прав и свобод его граждан.

2. Каждое государство выстраивает собственную систему национальной безопасности, вытекающую из сложившихся в стране теоретико-правовых представлений о сущности и задачах национальной безопасности, реальных возможностях реализовать эти задачи.

3. Концептуальную основу и программу действий по обеспечению национальной безопасности в России формулирует утверждённая Указом Президента Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Этот документ анализирует имеющиеся и потенциальные внутренние и внешние угрозы национальным интересам России, описывает систему обеспечения национальной безопасности России и формулирует задачи по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации – документ международного значения.

Это связано, во-первых, с тем, что Россия является одним из глобальных игроков на арене мировой политики. Национальные интересы России вступают в противоречие с интересами тех государств и их политиков, которые имеют виды прежде всего на наши природные ресурсы. Задача системы национальной безопасности состоит в обеспечении надёжной защиты нашей экономики, наших богатств от подобных посягательств.

Немаловажное значение имеет и то, как, какими средствами страна намеревается защищать интересы, права и свободы граждан, обеспечивать общественную безопасность внутри страны, интересы и права наших граждан за рубежом.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации даёт ясные и недвусмысленные ответы на все эти вопросы. Внутри страны государство придерживается закреплённых в Конституции принципов демократии и законности, за её пределами следует общепризнанным принципам международного права, объединяя усилия с добросовестными партнёрами из ближнего и дальнего зарубежья, выстраивая с ними добрососедские отношения на двусторонней и многосторонней основе в качестве фундамента коллективной безопасности в регионе и во всём мире.

Основы теории национальной безопасности следуют Стратегии национальной безопасности Российской Федерации как продуманному документу, имеющему не только нормативное значение, но и вносящему вклад в понимание теоретических основ обеспечения национальной безопасности в нашей стране.

5. Предметом основ теории национальной безопасности как учебной дисциплины в Белгородском юридическом институте МВД России имени И.Д. Путилина являются:

- политико-правовая основа национальной безопасности Российской Федерации;
- организационная основа (силы и средства) национальной безопасности Российской Федерации;
- экономическая основа национальной безопасности Российской Федерации;
- роль и место органов внутренних дел в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В результате изучения данной дисциплины курсанты должны сформировать основные представления о системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, о месте и функциях органов внутренних дел в этой системе. Эти представления будут развиваться, углубляться и конкретизироваться при изучении последующих дисциплин, формируя целостную картину профессиональных знаний офицера полиции по вопросам и проблемам национальной безопасности современной России.

Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию

1. Общие представления о современной геополитической обстановке.
2. Россия в современном мире.
3. Цели и задачи курса «Основы теории национальной безопасности».
4. Понятие безопасности.
5. Конституционные приоритеты безопасности России.
6. Происхождение термина «национальная безопасность».
7. Нормативное определение термина «национальная безопасность».
8. Определение и содержание термина «национальные интересы» в Концепции национальной безопасности Российской Федерации.
9. Определение и содержание термина «национальные интересы» в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.
10. Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации.
11. Приоритеты устойчивого развития России.
12. Понятие угрозы национальной безопасности.
13. Классификация угроз национальной безопасности.
14. Внутренние угрозы национальной безопасности.
15. Внешние угрозы национальной безопасности.
16. Классификация угроз по сферам деятельности.
17. Понятие системы обеспечения национальной безопасности России.
18. Организационная структура системы национальной безопасности России.
19. Основы теории национальной безопасности как элемент подготовки сотрудника органов внутренних дел.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Современная Россия – государство, глубоко интегрированное в мировое сообщество стран как на региональном, так и на глобальном уровне, в том числе по решению проблем международной безопасности.

Став правопреемником СССР, Российская Федерация сохранила за собой статус постоянного члена Совета Безопасности Организации Объединённых Наций – высшего арбитра по проблемам международной безопасности.

СССР, а затем и Российская Федерация прошли сложный путь обеспечения своей безопасности. Сотрудничество государств в ходе Второй мировой войны быстро сменилось «холодной войной», в ходе которой 4 апреля 1949 года по инициативе США и их западных союзников была создана Организация Североатлантического договора (*North Atlantic Treaty Organization*, НАТО), которая сегодня объединяет большинство стран Европы, США и Канаду.

После отказа принять в состав НАТО СССР и другие восточноевропейские государства последние в мае 1955 года учредили Организацию Варшавского договора. К 70-м годам прошлого столетия было достигнуто военно-стратегическое равновесие между этими блоками, ставшее достаточно прочной основой международной безопасности.

Самороспуск Организации Варшавского договора (1 июля 1991 г.) поставил задачу формирования новой региональной системы безопасности с учётом трансформации мира из биполярного в однополярный с доминированием США и их союзников, быстрого продвижения НАТО на восток, непосредственно к границам Российской Федерации.

Формирование системы региональной безопасности в 90-е годы прошлого века существенно осложнялось системным кризисом на постсоветском пространстве. Тем не менее, усилиями Российской Федерации, других заинтересованных государств созданы системы региональной безопасности, превратившие мир из однополярного в многополярный. Тем самым созданы условия для противостояния безраздельному господству США на мировой арене.

Авторитет и сила России и её союзников базируется на приверженности принципам Организации Объединённых Наций, сохраняющим своё значение как правовой основы поддержания международного мира.

Закон, право лежат и в основе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Установленный Конституцией Российской Федерации принцип разделения властей предопределяет закреплённые в нормах права специфические функции законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления в системе национальной безопасности Российской Федерации.

Рекомендуемая литература

1. Устав Организации Объединённых Наций: подписан Государствами – Учредителями 26 июня 1945 года в г. Сан-Франциско (США) на заключительном заседании Конференции Объединённых Наций по созданию Международной Организации; вступил в силу 24 октября 1945 года // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Заречанский В.В., Ильичёв И.Е. Безопасность России: вопросы теории. – Белгород: Институт социологии и права, 2009. - 500 с.
8. Зателепин О.К. Квалификация преступлений против военной безопасности государства: монография / Правовая энциклопедия военнослужащего. Вып. 106. – М.: Военный университет, 2009. - 288 с.

2.1. Роль права в обеспечении международной и национальной безопасности

Национальная безопасность как комплексное явление политической, экономической, социальной, культурной жизни государств и международного сообщества в целом нуждается в правовом урегулировании как на государственном, так и на международном уровне.

В России такое понимание проблемы имеет более чем тысячелетнюю историю и восходит к временам Закона Русского и Русской правды (IX-X в.в.)⁴¹.

Понимание необходимости правового урегулирования проблем международной безопасности приходит к мировому сообществу после Первой мировой войны (создание Лиги Наций, 1919 г.), возобновляется в ходе Второй мировой войны (подписание странами антигитлеровской коалиции Декларации Объединённых Наций 1 января 1942 г. во время проведения Первой Вашингтонской конференции).

⁴¹ Русская правда. В кн.: Кара-Мурза С.Г., Курицын В.М., Чибиряев С.А. История государства и права России: учебник для вузов / под ред. С.А. Чибиряева. – М.: Былина, 2000. С. 25-33.

Формирование, развитие и совершенствование правовой основы обеспечения национальной безопасности является одной из важнейших задач государственного строительства современной России.

Основой для решения этой задачи является Конституция Российской Федерации. Конституция формулирует базовые принципы и определяет основные направления государственного строительства в сфере безопасности, ориентирует законодателя и правоприменителей на соблюдение основополагающих принципов международного права в данной сфере.

Хотя международное и внутреннее право по вопросам безопасности тесно взаимодействуют между собой, они всё-таки решают разные задачи. Поэтому из дидактических соображений представляется целесообразным разграничить их рассмотрение.

2.1.1. Правовая основа международной (коллективной) безопасности

Стратегия национальной безопасности (п. 13) констатирует: процесс формирования новой, полицентричной модели мироустройства 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. Конкуренция между государствами всё в большей степени охватывает ценности и модели общественного развития, человеческий, научный и технологический потенциалы.

В условиях обострения международной обстановки единственной возможностью сохранения мира в отношениях между государствами остаётся соблюдение всеми субъектами международных отношений общепринятых норм и принципов международного права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права:

- закрепляют общие подходы к поддержанию международного мира;
- формулируют и раскрывают содержание прав и свобод человека и гражданина;
- обозначают круг мер, необходимых для устойчивого развития человечества.

Общие подходы к поддержанию международного мира формулирует Устав Организации Объединённых Наций⁴².

Согласно статье 1 Устава Организация Объединённых Наций преследует *цели*:

1. Поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира.

⁴² Устав Организации Объединённых Наций: подписан Государствами - Учредителями 26 июня 1945 года в г. Сан-Франциско (США) на заключительном заседании Конференции Объединённых Наций по созданию Международной Организации; вступил в силу 24 октября 1945 г.

2. Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира.

3. Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

4. Быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей.

Для достижения целей, указанных в статье 1, Организация и её Члены действуют в соответствии со следующими Принципами:

1. Организация основана на принципе суверенного равенства всех её Членов.

2. Все Члены Организации Объединённых Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу Членов Организации.

3. Все Члены Организации Объединённых Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость.

4. Все Члены Организации Объединённых Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или её применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединённых Наций.

5. Все Члены Организации Объединённых Наций оказывают ей всемерную помощь во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с настоящим Уставом, и воздерживаются от оказания помощи любому государству, против которого Организация Объединённых Наций предпринимает действия превентивного или принудительного характера.

Реализуя цели Устава, ООН приняла ряд обязывающих деклараций, направленных на поддержание международного мира. В их числе:

- Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или её применения в международных отношениях⁴³;

- Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединённых Наций в этой области⁴⁴;

⁴³ Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или её применения в международных отношениях: принята резолюцией 42/22 Генеральной Ассамблеи от 18 ноября 1987 г.

⁴⁴ Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединённых Наций в этой области: принята резолюцией 43/51 Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1988 г.

- Декларация об установлении фактов Организацией Объединённых Наций в области поддержания международного мира и безопасности⁴⁵;

- Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединённых Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности⁴⁶;

- Всеобщая декларация о построении мира, свободного от ядерного оружия⁴⁷.

Право международной безопасности, мирного разрешения международных споров является самостоятельной отраслью международного права⁴⁸.

В 1991 году Генеральная Ассамблея ООН утвердила принципы и программу действий Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия⁴⁹. Программа предусматривает, в частности, создание глобальной информационной сети в области преступности и уголовного правосудия в целях содействия надлежащим образом сбору, анализу, обмену и распространению информации и централизации информации от неправительственных организаций и научных учреждений в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

Общепризнанные принципы и нормы международного права находят отражение и последовательное воплощение в концептуальных актах Российской Федерации по вопросам её внешней политики.

Первый такой акт - Концепция внешней политики Российской Федерации - был принят в 1993 году⁵⁰. В последующем аналогичные акты утверждались в 2000 году⁵¹, в 2008 году⁵², в 2013 году⁵³ и, наконец, в 2016 году⁵⁴.

⁴⁵ Декларация об установлении фактов Организацией Объединённых Наций в области поддержания международного мира и безопасности: принята резолюцией 46/59 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1991 г.

⁴⁶ Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединённых Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности: принята резолюцией 49/57 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1994 г.

⁴⁷ Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединённых Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности: принята резолюцией 70/57 Генеральной Ассамблеи от 7 декабря 2015 г.

⁴⁸ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебное для студентов юрид. фак. и вузов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2005. Главы XI, XII.

⁴⁹ Декларация принципов и программа действий программы Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия: приняты резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 г.

⁵⁰ Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации: утверждены Распоряжением Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 г. № 284-рп.

⁵¹ Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 28 июня 2000 г.

⁵² Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 12 июля 2008 г. № Пр-1440.

⁵³ Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г.

⁵⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640.

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.

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.

В качестве центрального элемента системы международных отношений Россия рассматривает Организацию Объединенных Наций и её Совет Безопасности⁵⁵.

Наряду с ООН всё более значимым в XXI веке становится региональное международное сотрудничество, связанное с обеспечением региональной безопасности⁵⁶.

Стратегия национальной безопасности называет основной перечень международных органов регионального сотрудничества, в которых Россия принимает деятельное участие:

- Содружество Независимых Государств (СНГ);
- Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ);
- Союзное государство Белоруссии и России;
- Евразийский экономический союз;
- БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южно-Африканская Республика);
- РИК (Россия, Индия, Китай);
- Шанхайская организация сотрудничества (ШОС);
- форум «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество»;
- «Группа двадцати».

Справочная информация об указанных организациях, их целях и решаемых задачах приводится в Приложении к данной теме.

Стратегия национальной безопасности раскрывает значение участия России в указанных организациях, перспективы их дальнейшего развития, их роль в укреплении региональной и глобальной безопасности.

Развитие отношений двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, Респуб-

⁵⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. П.п. 28, 29.

⁵⁶ Федоров В.Н. Организация Объединённых Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. – М.: Логос, 2007. – 944 с.

ликой Абхазия и Республикой Южная Осетия является для Российской Федерации одним из ключевых направлений внешней политики.

Российская Федерация выступает за качественное 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, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, нелегальную миграцию), а также угрозам в информационной сфере.

Формирование Евразийского экономического союза открыло новый этап интеграции на евразийском пространстве. Российская Федерация всемерно способствует укреплению Союза в целях дальнейшей интеграции, стабильного развития, всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности экономик государств – членов Союза в рамках глобальной экономики, а также в целях повышения жизненного уровня их населения, обеспечения свободы перемещения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов, реализации совместных инфраструктурных и инвестиционных проектов.

Россия развивает потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств – участников Содружества Независимых Государств в рамках самого Содружества, а также Организации Договора о коллективной безопасности, Евразийского экономического союза, Союзного государства Белоруссии и России. Сотрудничество в рамках указанных организаций оказывает стабилизирующее влияние на общую обстановку в регионах, граничащих с Россией, с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

Российская Федерация развивает отношения всеобъемлющего партнёрства и стратегического взаимодействия с Китайской Народной Республикой, рассматривая их как ключевой фактор поддержания глобальной и региональной стабильности.

Российская Федерация отводит важную роль привилегированному стратегическому партнёрству с Республикой Индией.

Российская Федерация придает большое значение наращиванию политического и экономического потенциала Шанхайской организации сотрудничества, стимулированию в её рамках практических мер, способствующих укреплению взаимного доверия и партнёрства в Центральной Азии, а также развитию взаимодействия с государствами – членами, наблюдателями и партнёрами Организации, в том числе в форме диалога и сотрудничества на двусторонней основе. Особое внимание уделяется работе со странами, проявляющими желание присоединиться к Организации в качестве её полноправных членов.

Российская Федерация выступает за создание в Азиатско-Тихоокеанском регионе надёжных механизмов обеспечения региональной стабильности и безопасности на внеблоковой основе, повышение эффективности политического и экономического сотрудничества со странами этого региона, расширение взаимодействия в области науки, образования и культуры, в том числе в рамках региональных интеграционных структур.

С июля 1996 г. Россия является полномасштабным партнёром по диалогу с АСЕАН (*Association of SouthEast Asian Nations*), межправительственной организацией стран Юго-Восточной Азии, в частности, по вопросам мира и безопасности, а также по борьбе с международным терроризмом.

Российская Федерация заинтересована в выстраивании полноценного партнёрства с Соединёнными Штатами Америки на основе совпадающих интересов, в том числе в экономической сфере, и с учётом ключевого влияния российско-американских отношений на состояние международной обстановки в целом. Важнейшими направлениями такого партнёрства остаются совершенствование предусмотренных международными договорами механизмов контроля над вооружениями, укрепление мер доверия, решение вопросов, связанных с нераспространением оружия массового уничтожения, расширением сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом, урегулированием региональных конфликтов.

Положения Стратегии национальной безопасности в сфере внешней политики развивает Концепция внешней политики Российской Федерации 2016 года⁵⁷.

Согласно указанной Концепции, внешнеполитическая деятельность государства направлена на выполнение следующих основных задач:

1) обеспечение безопасности страны, её суверенитета и территориальной целостности, укрепление правового государства и демократических институтов;

2) создание благоприятных внешних условий для устойчивого роста и повышения конкурентоспособности экономики России, её технологического обновления, повышения уровня и качества жизни населения;

3) упрочение позиций Российской Федерации как одного из влиятельных центров современного мира;

4) укрепление позиций России в системе мирохозяйственных связей, недопущение дискриминации российских товаров, услуг, инвестиций, использование возможностей международных и региональных экономических и финансовых организаций в этих целях;

5) дальнейшее продвижение курса на укрепление международного мира, обеспечение всеобщей безопасности и стабильности в целях утверждения справедливой демократической международной системы, основанной на коллективных началах в решении международных проблем, на верховенстве международного права, прежде всего на положениях Устава Организации Объединённых Наций, а также на равноправных и партнёрских отношениях между государствами при центральной координирующей роли Организации Объединённых Наций (ООН) как основной организации, регулирующей международные отношения;

6) формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся очагов напряжённости и конфликтов на их территориях и предотвращению возникновения таких очагов и конфликтов;

⁵⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640.

7) развитие двусторонних и многосторонних отношений взаимовыгодного и равноправного партнерства с иностранными государствами, межгосударственными объединениями, международными организациями и в рамках форумов на основе уважения принципов независимости и суверенитета, прагматизма, транспарентности, многовекторности, предсказуемости, неконфронтационного отстаивания национальных приоритетов; расширение международного сотрудничества на недискриминационной основе, содействие становлению сетевых альянсов, активное участие в них России;

8) всесторонняя эффективная защита прав и законных интересов российских граждан и проживающих за рубежом соотечественников, в том числе в различных международных форматах;

9) усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве, распространение и укрепление позиций русского языка в мире, популяризация достижений национальной культуры, национального исторического наследия и культурной самобытности народов России, российского образования и науки, консолидация российской диаспоры;

10) укрепление позиций российских средств массовой информации и массовых коммуникаций в глобальном информационном пространстве и доведение до широких кругов мировой общественности российской точки зрения на международные процессы;

11) содействие развитию конструктивного диалога и партнёрства в интересах укрепления согласия и взаимообогащения различных культур и цивилизаций.

Реализация основных задач внешнеполитической деятельности государства возлагается на Министерство иностранных дел Российской Федерации⁵⁸.

Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина во всём их разнообразии является необходимым и важнейшим условием внутренней стабильности в любом государстве, основой предупреждения социальной напряжённости и социальных взрывов.

Международное право детально прописывает свод прав и свобод личности. основополагающими актами в этой области являются:

- Всеобщая декларация прав человека⁵⁹;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах⁶⁰;
- Международный пакт о гражданских и политических правах⁶¹.

⁵⁸ Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 (ред. от 28.10.2016).

⁵⁹ Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

⁶⁰ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.

⁶¹ Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.

Помимо указанных, Организацией Объединённых Наций принят целый ряд документов, детализирующих особые права ребёнка⁶², женщин⁶³, инвалидов⁶⁴ и других категорий лиц.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод⁶⁵ обязывает подписавшие её государства обеспечивать каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определённые в разделе I указанной Конвенции, вводит запреты – на пытки, рабство и принудительный труд, на дискриминацию, лишение свободы за долги, на высылку граждан и др.

Международное право прав человека является важнейшей отраслью международного права.

Принципы и нормы этой отрасли, закреплённые в актах международного права, предусматривают их имплементацию в национальные правовые системы, регулируют сотрудничество государств в обеспечении прав человека⁶⁶.

Соответствующие принципы и нормы международного права прав человека нашли подробное отражение и закрепление в Конституции и текущем законодательстве Российской Федерации.

Устойчивое развитие человечества – направление в политике международного сотрудничества, имеющее целью:

- обеспечение поступательного развития общества с учётом ограничений, связанных с хозяйственной ёмкостью биосферы;
- поддержание должного уровня экологической безопасности;
- разрешение проблемы окружающей среды и развития.

Основы идеологии устойчивого развития человечества сформулировал великий русский учёный В.И. Вернадский (1863-1945), создавший *учение о ноосфере*⁶⁷. В основе этого учения лежит понимание единства и взаимной зависимости человека и биосферы в условиях, когда человеческий разум обрёл небывалую мощь. Эта мощь способна либо сохранить жизнь на Земле для нынешнего и грядущих поколений, либо уничтожить её в ядерной (термоядерной) войне.

⁶² См., напр.: Декларация прав ребенка: принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г.; Конвенция о правах ребенка: принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г.; Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей: принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей. Нью-Йорк, 30 сентября 2000 г. и др.

⁶³ См., напр.: Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1967 г.; Декларация об искоренении насилия в отношении женщин: принята резолюцией 48/104 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г. и др.

⁶⁴ См., напр.: Декларация о правах инвалидов: принята резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1975 г.; Конвенция о правах инвалидов: принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 г. и др.

⁶⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.

⁶⁶ Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: учебник для студентов юрид. фак. и вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. Глава I. Международное право для человека.

⁶⁷ Вернадский В.И. Несколько слов о ноосфере // Успехи современной биологии. 1944. № 18. Вып. 2. С. 113-120.

Устойчивое развитие человечества возможно только:

- в условиях прочного мира;
- при условии рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, необходимых для жизни человека.

Организацией Объединённых Наций принят ряд документов в поддержку устойчивого развития человечества:

- Стокгольмская декларация по окружающей среде⁶⁸;
- Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и устойчивому развитию⁶⁹;
- Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию⁷⁰.

Все указанные и иные подобные акты ООН ориентируют государства на соблюдение принципов устойчивого развития в своей внутренней и внешней политике.

Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций (2000 г.)⁷¹ провозглашает общий принцип: в основу охраны и рационального использования всех живых организмов и природных ресурсов должна быть положена осмотрительность в соответствии с постулатами устойчивого развития. Только таким образом можно сохранить для наших потомков те огромные богатства, которые дарованы нам природой. Нынешние неустойчивые модели производства и потребления должны быть изменены в интересах нашего будущего благосостояния и благополучия наших потомков.

2.1.2. Правовая основа национальной безопасности

Правовую основу обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в соответствии со статьёй 5 Федерального закона «О безопасности» формируют:

- Конституция Российской Федерации;
- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые в пределах их компетенции в области безопасности;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

⁶⁸ Стокгольмская декларация по окружающей среде: принята Конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды. Стокгольм, 5-16 июня 1972 г.

⁶⁹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и устойчивому развитию: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г.

⁷⁰ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию: принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию. Йоханнесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 г.

⁷¹ Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций: принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.

Конституция Российской Федерации закрепила базовые принципы, отражающие объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищённости и устойчивого развития, определив тем самым национальные интересы Российской Федерации в сфере безопасности.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации в соответствии со статьёй 15 (ч. 4) Конституции вошли в состав правовой системы Российской Федерации.

Российская Федерация ратифицировала ряд важнейших международных конвенций и иных актов в области безопасности, в том числе в области прав человека⁷², в области борьбы с преступностью, в том числе организованной⁷³, в области ограничения вооружений⁷⁴ и др.

Помимо этого Россией подписан и ратифицирован ряд актов о сотрудничестве в области безопасности со многими государствами на двусторонней основе. В числе этих государств – Азербайджанская Республика, Итальянская Республика, Киргизская Республика, Республика Абхазия, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Республика Южная Осетия, Французская Республика и др.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, развивая и конкретизируя базовые положения Конституции по вопросам безопасности, формируют *правовые механизмы* обеспечения национальной безопасности, то есть определяют перечень субъектов деятельности в сфере безопасности и закрепляют за ними соответствующие полномочия.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые в пределах их компетенции в области безопасности, конкретизируют соответствующие функции и особенности обеспечения интересов регионов с учётом региональной специфики.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности, конкретизируют соответствующие функции и особенности обеспечения интересов муниципальных образований с учётом местной специфики.

⁷² См., напр.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, г. Рим, Италия, 4 ноября 1950 г.; Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, г. Страсбург, Франция, 26 ноября 1987 г.; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, г. Минск, Республика Беларусь, 26 мая 1995 г.

⁷³ См., напр.: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности: принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.; Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, г. Страсбург, Франция, 8 ноября 1990 г.; Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам, г. Страсбург, Франция, 20 апреля 1959 г.

⁷⁴ См., напр.: Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении: принята в Париже, Франция, 13 января 1993 г.

Федеральный закон «О безопасности» (ст. 4, ч. 3) определяет, что государственная политика в области обеспечения безопасности формулируется на основе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации. Указанную политику реализуют:

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления являются основными *субъектами* обеспечения национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности дополняет этот список институтами гражданского общества.

В качестве объектов национальной безопасности Федеральный закон «О безопасности» и в соответствии с ним Стратегия национальной безопасности называют личность, общество и государство.

2.1.3. Ответственность и санкции

Право становится эффективным, когда его нормы содержат не только гипотезу и диспозицию, но и санкции – меры принудительного воздействия, предусматривающие неблагоприятные (негативные) последствия для субъекта, нарушающего общепринятые нормы поведения.

В сфере безопасности различают международно-правовую ответственность субъектов права⁷⁵ и ответственность в соответствии с нормами национального законодательства.

Международно-правовые санкции – это воздействие на страну – нарушителя международного права или её представителей, принуждающее данную страну (её руководство) соблюдать международный закон.

Международные санкции предусмотрены Уставом ООН.

Согласно Уставу ООН, уполномоченным органом, устанавливающим существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии, является Совет Безопасности ООН.

Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооружённых сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от Членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений⁷⁶.

⁷⁵ См., напр.: Международно-правовая ответственность. В кн.: Международное право: учебник / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. - 2-е изд. – М.: Норма, 2007. Глава 10.

⁷⁶ Устав Организации Объединённых Наций. Ст. 41.

Если Совет Безопасности сочтёт, что меры, предусмотренные в статье 41 Устава ООН, могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными, он уполномочивается предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил Членов Организации⁷⁷.

Реализуя своё право, Совет Безопасности ООН вводил санкции в отношении Анголы, Афганистана, Гаити, Демократической Республики Конго, Ирака, Ирана, Корейской Народно-Демократической Республики, Ливана, Ливии, Руанды, Сомали, Судана, Эфиопии, бывшей Югославии (включая Косово), ЮАР, Южной Родезии, некоторых других стран.

В 2011 году по инициативе США и их партнёров по НАТО Совет Безопасности ООН принял резолюцию о введении санкций против Ливии. Бессмысленная по масштабам и жестокости реализация санкций их инициаторами (США и НАТО) привела не только к падению режима М. Каддафи и физическому уничтожению главы государства, но и к разрушению государственности в дотоле процветавшей стране с реально высоким уровнем социальных гарантий для её граждан.

Аналогичным образом США и НАТО разгромили Ирак, пытаются свергнуть режим законного правительства Сирии и расчлнить страну на подконтрольные США анклавы. Поддержка США вооружённой «оппозиции» – по сути, террористических структур в этих странах привела к возникновению на территории этих стран так называемого «исламского государства» – террористической организации, запрещённой в Российской Федерации и ряде других стран.

Действия США и их ближайших союзников не только нарушают Устав ООН, дискредитируют Организацию Объединённых Наций, но, по сути, ставят её на грань кризиса. Принятие каких-либо санкций ООН в отношении США и их союзников по НАТО оказывается невозможным (как и в отношении России), поскольку Китай, Россия, США, Великобритания и Франция являются постоянными членами Совета Безопасности ООН как государства – учредители ООН и в силу этого особого статуса обладают правом вето при принятии любых резолюций Совета Безопасности ООН.

В этих условиях многие государства видят выход из сложившейся ситуации в создании региональных систем безопасности. Создание региональных систем безопасности не противоречит принципам Устава ООН, который допускает применение мер коллективной защиты безопасности объединяющихся для этой цели государств.

Такую – оборонительную – цель декларирует в своём уставе НАТО. На деле же НАТО наращивает военную активность альянса и пытается распространить своё влияние в глобальном масштабе. Приближая военную инфраструктуру к российским границам, НАТО откровенно демонстрирует агрессивные намерения в отношении России.

⁷⁷ Устав Организации Объединённых Наций. Ст. 42.

Противостоят НАТО региональные системы безопасности, в том числе Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Государства – члены Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) подписали и ратифицировали Соглашение о порядке оперативного развёртывания, применения и всестороннего обеспечения коллективных сил быстрого развёртывания Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности (КСБР ЦАР) (г. Минск, 23 июня 2006 г.).

КСБР ЦАР предназначены для участия в отражении военной агрессии, участия в совместных общевойсковых, контртеррористических и специальных операциях, в том числе для своевременного реагирования государствами ЦАР на вызовы, угрозы национальной и региональной безопасности.

Региональные системы безопасности, делающие мир полицентрическим, разрушают монополию США на мировое господство.

Тем самым создаются условия не только для восстановления авторитета ООН как важнейшего инструмента обеспечения мира во всём мире, но и для повышения уровня реальной безопасности для всех государств, включая Соединённые Штаты Америки.

2.2. Президент Российской Федерации в системе её национальной безопасности

Президент Российской Федерации играет исключительную роль в системе национальной безопасности Российской Федерации.

Полномочия и обязанности Президента Российской Федерации в системе национальной безопасности Российской Федерации устанавливают Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы.

Прерогативы Президента в системе национальной безопасности – это исключительные полномочия, в соответствии с Конституцией исполняемые Президентом Российской Федерации *лично* как главой государства, без права передачи этих полномочий какому бы то ни было иному лицу. Перечень этих полномочий устанавливают Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы.

Согласно Конституции (гл. 4) Президент Российской Федерации:

- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации⁷⁸;
- является Верховным Главнокомандующим Вооружёнными Силами Российской Федерации;
- назначает и освобождает высшее командование Вооружённых Сил Российской Федерации;
- в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории Российской Федерации или в отдельных

⁷⁸ Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации // Российская газета. 2014. № 6570 (298).

её местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;

- при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;

- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

- ведёт переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

- вносит законопроекты в Государственную Думу;

- подписывает и обнародует федеральные законы;

- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;

- награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почётные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;

- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Помимо Конституции, огромный спектр полномочий Президента Российской Федерации закрепляют федеральные законы. Это полномочия в области обороны⁷⁹, при введении чрезвычайного⁸⁰ и военного⁸¹ положения, мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации⁸², в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁸³ и др.

Ежегодные послания Президента уточняют цели и задачи государственного управления, внутренней и внешней политики государства на краткосрочную перспективу.

Вступая в должность, Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и граж-

⁷⁹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». Ст. 4.

⁸⁰ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

⁸¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2001 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

⁸² Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации». Ст. 4.

⁸³ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ст. 8.

данина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Принося присягу, Президент тем самым принимает на себя соответствующие обязанности.

Вновь избранный Президент Российской Федерации своим Указом утверждает структуру исполнительных органов государственной власти Российской Федерации⁸⁴.

Утверждаемая Президентом структура исполнительных органов государственной власти предусматривает их разграничение по подведомственности на три категории:

- федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

- федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

- федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

В состав исполнительных органов государственной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, входят министерства и ведомства, призванные обеспечивать оборону и безопасность государства, защиту его территориальной целостности, поддержание общественной безопасности, а также структуры, назначение которых состоит в обеспечении деятельности Президента Российской Федерации как главы государства.

В состав исполнительных органов государственной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, входят структуры социально-экономического блока.

После вступления в должность в 2012 году Президент В.В. Путин обнародовал ряд Указов («майские указы Президента»), в которых конкретизировались основные предвыборные обещания кандидата в Президенты Российской Федерации:

- «О долгосрочной государственной экономической политике»;
- «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»;

- «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

- «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;

⁸⁴ См., напр.: Структура исполнительных органов государственной власти Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636.

- «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- «Об обеспечении межнационального согласия»;
- «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»;
- «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»;
- «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Указы формируют своего рода программу государственного строительства на очередной президентский срок, включающую в себя ряд базовых проблем обеспечения национальной безопасности страны.

Согласно Конституции Президент Российской Федерации является *гарантом* Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти⁸⁵.

Приведённая формулировка даёт концентрированное определение целей и задач национальной безопасности и важнейших, стратегических приоритетов деятельности Президента Российской Федерации в этой сфере. Это, во-первых, гарантии соблюдения Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Во-вторых, – принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности. Третьей важнейшей задачей для Президента Конституция Российской Федерации определяет согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Гарантии соблюдения Конституции Российской Федерации лежат в основе функционирования правового государства, развития его политической системы и институтов гражданского общества. Эти гарантии воплощают в себе правовую основу реализации принципа *законности*, в равной степени обязательного для всех: «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»⁸⁶. Законность необходима в первую очередь как гарантия неукоснительного соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Реализуя конституционные полномочия в данной сфере, Президент Б.Н. Ельцин своим указом в 1996 г. учреждает Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации.

⁸⁵ Конституция Российской Федерации. Ст. 80. Ч. 2.

⁸⁶ Там же. Ст. 15. Ч. 2.

Согласно утверждённому Положению⁸⁷, указанная Комиссия является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, содействующим реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Указом Президента В.В. Путина Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации в ноябре 2004 года преобразована в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека⁸⁸.

Президент Д.А. Медведев своим указом от 1 февраля 2011 г. преобразовал Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Согласно утверждённому Положению⁸⁹ основными задачами Совета являются:

а) оказание содействия Президенту Российской Федерации в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, рассмотрение по поручению главы государства вопросов, относящихся к компетенции Совета;

б) содействие процессам гуманизации и модернизации российского общества, подготовка предложений Президенту Российской Федерации по развитию указанных процессов;

в) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития институтов гражданского общества и расширения участия граждан в модернизации страны, в том числе путём передачи отдельных функций государственных органов институтам гражданского общества;

г) систематическое информирование Президента Российской Федерации о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и за рубежом;

д) организация проведения экспертизы проектов федеральных законов, находящихся на рассмотрении палат Федерального Собрания Российской Федерации, для определения их соответствия целям развития гражданского общества, защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка по результатам экспертизы соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

⁸⁷ Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1457.

⁸⁸ Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека».

⁸⁹ Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120.

е) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и иными структурами гражданского общества;

ж) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам становления институтов гражданского общества, расширения взаимодействия между общественными и государственными институтами, а также разработки технологий учета общественных инициатив при формировании государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

з) подготовка предложений к ежегодным посланиям Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Совета;

и) содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

к) участие в укреплении международного сотрудничества в области развития гражданского общества, обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

л) содействие правовому просвещению населения путём активного взаимодействия Совета с представителями средств массовой информации и иных структур гражданского общества;

м) анализ обращений физических и юридических лиц, содержащих информацию о проблемах в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

н) рассмотрение иных вопросов, относящихся к компетенции Совета⁹⁰.

Поскольку и данный Совет работает на общественных началах, обеспечение его деятельности осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации.

Неукоснительное соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина, развитие институтов гражданского общества формируют понимаемую в широком смысле *общественную безопасность*, согласие в обществе. Именно в этом состоит одна из важнейших обязанностей Президента страны как гаранта Конституции.

Охрана суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности.

Суверенитет как право и способность государства вырабатывать и осуществлять независимую внутреннюю и внешнюю политику, верховенство государственной власти внутри страны и её независимость во внешнеполитической сфере является высшим выражением независимости государства.

⁹⁰ Совет не рассматривает обращения по личным вопросам, в том числе связанным с имущественными, жилищными и трудовыми спорами, а также с жалобами на решения судов, органов следствия и дознания – см. п. 5 Положения о Совете.

Меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности являются важнейшим направлением государственного строительства, которое возглавляет и которым руководит Президент Российской Федерации как глава государства. Это меры политического, правового, экономического, организационного характера, которые разрабатываются Президентом Российской Федерации и составляют основу формулируемой им внутренней и внешней политики государства.

Основы внутренней и внешней политики государства на долгосрочную перспективу закладывают документы концептуального характера, утверждаемые Президентом страны⁹¹.

Оценку текущего положения страны и задачи в области внутренней и внешней политики государства на краткосрочную перспективу формулируют ежегодные послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации⁹².

Подготовка концептуальных актов, ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию Российской Федерации – работа чрезвычайной сложности и ответственности. В помощь Президенту в решении этих вопросов Конституция Российской Федерации учреждает специальные органы – Администрацию Президента и Совет Безопасности Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону «О безопасности» (ст. 13, ч. 1) Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим 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 безопасности⁹³. Организационная структура Совета Безопасности представлена на приводимой ниже схеме.

Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации.

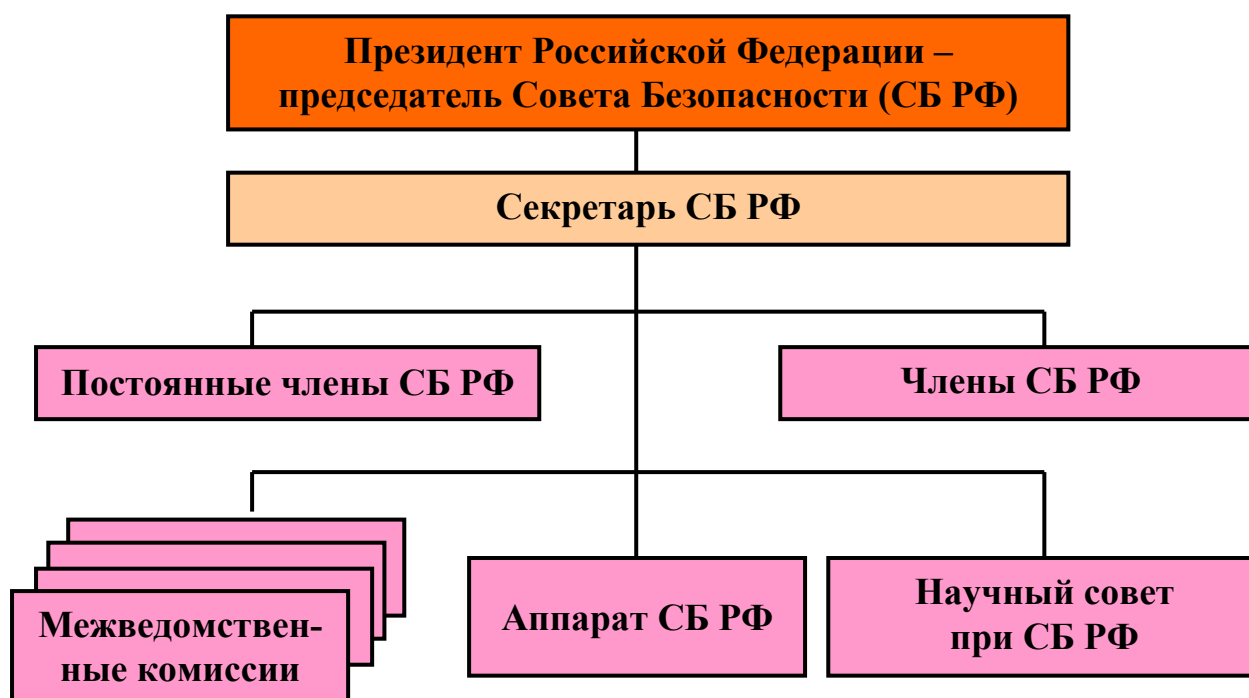
Организует работу Совета Безопасности и руководит аппаратом Совета Безопасности Секретарь Совета Безопасности, который подчиняется непосредственно Президенту Российской Федерации.

Совет Безопасности Российской Федерации состоит из постоянных членов и членов Совбеза.

⁹¹ См., напр.: Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации // Российская газета. 2014. № 6570(298); Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646; Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

⁹² См., напр.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2016. № 7142 (274).

⁹³ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». Ст. 13. Ч. 1.



В состав постоянных членов Совета Безопасности Российской Федерации входят председатели обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации, министры обороны, иностранных дел, внутренних дел, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации, директор Службы внешней разведки Российской Федерации.

Членами Совета Безопасности являются министры юстиции, финансов, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Генеральный прокурор Российской Федерации, начальник Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации, президент Российской академии наук, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, мэр Москвы и губернатор Санкт-Петербурга.

Аппарат Совета Безопасности согласно утверждённому Положению⁹⁴ является самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации (на правах управления Администрации Президента Российской Федерации).

Аппарат Совета Безопасности решает широкий круг задач, в числе которых информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации, а также подготовка Президенту Российской Федерации и Совету Безопасности предложений:

⁹⁴ Положение об Аппарате Совета Безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590.

- по формированию и совершенствованию государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, по осуществлению контроля за её реализацией;

- по выработке и реализации основных направлений государственной военной политики, военного строительства, государственной политики в области оборонного производства, мобилизационной подготовки и мобилизации, а также военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;

- по иным вопросам внутренней и внешней политики государства в сфере национальной безопасности.

Межведомственные комиссии Совета Безопасности образуются в целях реализации возложенных на Совет Безопасности задач по обеспечению национальной безопасности в соответствующей сфере деятельности в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» и Положением о Совете Безопасности Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации⁹⁵ предусматривается создание шести межведомственных комиссий Совета Безопасности:

- по безопасности в экономической и социальной сфере;
- по военной безопасности;
- по информационной безопасности;
- по общественной безопасности;
- по проблемам Содружества Независимых Государств;
- по проблемам стратегического планирования.

Научный совет при Совете Безопасности Российской Федерации согласно этому же Указу образован в целях научно-методологического и экспертно-аналитического обеспечения деятельности Совета Безопасности Российской Федерации, его рабочих органов и аппарата Совета Безопасности.

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти является третьей важнейшей задачей, формулируемой для Президента статьёй 80 Конституции Российской Федерации.

Государственная власть в Российской Федерации в соответствии со статьёй 10 Конституции Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти обеспечивает единство, устойчивость и эффективность системы государственного управления.

В целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Президент Российской Федерации В.В. Путин указом от 1 сентября 2000 г. учредил Государственный совет Российской Федерации.

⁹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».

Согласно утверждённому Положению⁹⁶ членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещающие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Основными задачами Государственного совета являются:

- содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

- обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации;

- обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

- содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;

- обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;

- обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета;

- обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации;

- обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

⁹⁶ Положение о Государственном совете Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602.

С созданием Государственного совета в Российской Федерации в основном завершено формирование единой и целостной системы органов национальной безопасности Российской Федерации.

2.3. Законодательная власть в системе национальной безопасности Российской Федерации

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации законодательная власть вырабатывает правовые средства обеспечения национальной безопасности. Таковыми являются федеральные конституционные, федеральные законы, законы Российской Федерации, а также уставы (конституции) и законы субъектов Российской Федерации.

Законодательная власть в Российской Федерации представлена двумя самостоятельными уровнями: федеральным и региональным.

Законодательную власть в Российской Федерации олицетворяет постоянно действующий парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Правовой основой деятельности Федерального Собрания является Конституция Российской Федерации.

Законодательную (представительную) власть в субъектах Российской Федерации осуществляют формируемые в соответствии с Федеральным законом⁹⁷ законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Правовой основой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации наделяет законодательные (представительные) органы государственной власти необходимыми полномочиями в сфере национальной безопасности. Эти полномочия могут быть объединены в следующие группы: 1) законодательное обеспечение национальной безопасности; 2) решение кадровых вопросов и 3) осуществление контрольных функций.

Законодательное обеспечение национальной безопасности осуществляют органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации и органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, федеральные законы формируют правовые, организационные, экономические, территориальные и иные основы обеспечения национальной безопасности России.

⁹⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Конституция разграничивает предметы ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учёт;

с) государственные награды и почётные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации согласно статье 72 Конституции находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Федеральные законы принимает Государственная Дума.

Принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совета Федерации. Согласно статье 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

а) федерального бюджета;

б) федеральных налогов и сборов;

в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира.

Согласно статье 102 Конституции к ведению Совета Федерации также относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Принятый федеральный закон направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности ведёт мониторинг законодательства Российской Федерации о национальной безопасности. Комитет видит свои задачи в содействии совершенствованию законодательства о национальной безопасности Российской Федерации, развитии военного законодательства, содействии финансированию в полном объёме государственного оборонного заказа, повышения уровня жизни и социальной защищённости военнослужащих, в активном участии по вопросам своего ведения в укреплении международного и межпарламентского сотрудничества, установлении взаимовыгодного военно-технического сотрудничества⁹⁸.

Аналогичную деятельность ведёт в пределах своих полномочий Комитет Государственной Думы по безопасности⁹⁹.

Согласно статье 74 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне предметов ведения Российской Федерации и её полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Из этого вытекает, что полномочия субъектов Российской Федерации в сфере законодательного обеспечения национальной безопасности носят достаточно ограниченный характер и локализацию в пределах территории соответствующего субъекта Федерации. При этом действует непреложный конституционный принцип: законы и иные правовые акты, принимаемые в субъектах Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

⁹⁸ Озеров В.А. Итоги работы Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности в 2010 году / Документ с официального сайта Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности. URL: http://www.council.gov.ru/kom_home/kom_safe/reports/index.html.

⁹⁹ Васильев В.А. Отчёт о деятельности Комитета Государственной Думы по безопасности в период работы Государственной Думы пятого созыва / Документ с официального сайта Комитета. URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/052049124053048055.html>.

Решение кадровых вопросов.

Конституция Российской Федерации, федеральные законы уделяют значительное внимание вопросам государственной кадровой политики. Это имеет под собой серьёзные основания, в том числе связанные с обеспечением безопасности государства, защитой его конституционных основ.

Конституция (ст. 81) устанавливает требования к кандидату на должность Президента Российской Федерации: Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет; определяет, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

Близкие требования формулирует Конституция в отношении кандидатов в депутаты Государственной Думы: депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (ст. 97, ч. 1 Конституции).

Согласно статье 103 Конституции к ведению Государственной Думы относятся:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

Согласно статье 102 Конституции, к ведению Совета Федерации относятся:

- назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов.

Соответствующие законы формулируют требования к кандидатам на перечисленные выше должности.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» формулирует требования к кандидату на должность Председателя Правительства Российской Федерации: им может быть только гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Аналогичные требования закон предъявляет к заместителям Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам¹⁰⁰.

Федеральный закон устанавливает также требования к кандидату на должность высшего должностного лица – руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Лишаются права на замещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации:

- а) имеющие неснятую или непогашенную судимость;
- б) содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;
- в) которым в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации предъявлено обвинение в совершении преступления;
- г) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и (или) 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в течение срока, когда гражданин Российской Федерации считается подвергнутым административному наказанию);
- д) признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;
- е) отказавшиеся от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну¹⁰¹.

Эти требования – «буква закона». А дух закона таков: лица, замещающие государственные, муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, в том числе командиры Вооружённых Сил Российской Федерации, иных вооружённых формирований системы национальной безопасности, сотрудники правоохранительных органов должны быть не просто гражданами Российской Федерации, но патриотами России, принимая присягу, действительно соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации.

Государство законами формулирует вполне понятные основания освобождения должностных лиц от занимаемых ими постов. Эти основания могут

¹⁰⁰ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Гл. 2.

¹⁰¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 18. Ч. 3.

иметь в том числе и криминальный характер: нарушение законов, превышение должностных полномочий, ущемление прав и свобод личности, уголовное преступление.

Не является исключением из общего правила и высшее должностное лицо – Президент Российской Федерации. Согласно статье 93 Конституции РФ Президент Российской Федерации может быть отрешён от должности Советом Федерации. Основанием для принятия такого решения может служить только выдвинутое Государственной Думой обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтверждённое заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Федеральные законы устанавливают основания и процедуры досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица – руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹⁰², главы муниципального образования и главы местной администрации¹⁰³. В состав этих оснований входят:

- вступления в отношении должностного лица в законную силу обвинительного приговора суда;
- его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- утрата им гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.
- иные основания.

Для высшего должностного лица – руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации такими основаниями также могут быть:

- отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом.

¹⁰² Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 19.

¹⁰³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 74.

Осуществление контрольных функций.

Важную роль в системе сдержек и противовесов ветвей власти играет контрольная функция законодательных (представительных) органов государственной власти. Эта функция реализуется прежде всего в отношении исполнительных органов государственной власти.

Конституция Российской Федерации устанавливает ряд контрольных полномочий Федерального Собрания и его палат.

Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации. И хотя Конституцией, регламентами палат не предусмотрено обсуждение посланий Президента Российской Федерации, сам факт заслушивания является формой парламентского контроля соблюдения Президентом его конституционной обязанности представлять такое послание.

В состав предметов ведения Государственной Думы согласно статье 103 Конституции Российской Федерации входит заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

Контрольные полномочия парламента реализуются также посредством института депутатских запросов, обращения к членам Правительства с устными вопросами и др.

Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности заслушивает на своих заседаниях информацию руководителей министерств, федеральных служб и агентств. Члены Комитета выполняют большой объем работы по мониторингу и надзору за соблюдением законодательства по профилю деятельности Комитета.

Члены Комитета:

а) участвуют в работе:

- Координационного Совета при Председателе Совета Федерации по социальной защите военнослужащих, сотрудников правоохранных органов и членов их семей;

- Экспертного Совета по проблемам законодательного обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса при Председателе Совета Федерации;

- межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации;

- Государственной пограничной комиссии Российской Федерации;

- Правительственной комиссии по военно-техническим вопросам;

- Комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом, созданной в рамках Межпарламентской ассоциации Содружества Независимых Государств (СНГ);

б) выезжают для осуществления контрольно-надзорных функций в военные округа и региональные структуры силовых министерств, федеральных служб и агентств¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Итоги работы Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности в 2015 году. URL: <http://www.defence.council.gov.ru/activity/plans/65160>.

Аналогичную работу ведёт Комитет Государственной Думы по безопасности¹⁰⁵.

В соответствии с Федеральным законом законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации заслушивает ежегодные отчёты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации¹⁰⁶.

2.4. Исполнительная власть в системе национальной безопасности Российской Федерации

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации включает органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации, в состав сил обеспечения национальной безопасности России.

На органы исполнительной власти ложится обязанность реализации стратегических национальных приоритетов – важнейших направлений обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, её независимости и территориальной целостности.

Общие принципы организации и функционирования системы государственных органов исполнительной власти устанавливают статьи 77, 78 Конституции Российской Федерации.

Согласно Конституции в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Однако содержание и масштабы задач, решаемых органами исполнительной власти в сфере национальной безопасности на федеральном и региональном уровнях, существенно различаются.

¹⁰⁵ См., напр.: Васильев В.А. Отчёт о деятельности Комитета Государственной Думы по безопасности в период работы Государственной Думы пятого созыва. URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/052049124053048055.html>.

¹⁰⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 5. Ч. 1.

2.4.1. Федеральный уровень. Правительство Российской Федерации

Высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом¹⁰⁷ является Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации – Председателя, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями в следующих сферах его деятельности:

- в сфере экономики;
- в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики;
- в социальной сфере;
- в сфере науки, культуры, образования;
- в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью;
- по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- в сфере внешней политики и международных отношений.

Совокупность конституционных полномочий Правительства Российской Федерации перекрывает весь спектр стратегических национальных приоритетов.

Реализуя внутреннюю и внешнюю политику государства, Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, формирует Государственные программы Российской Федерации¹⁰⁸, федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации¹⁰⁹ осуществляет руководство и координирует деятельность подведомственных ему федеральных министерств – здравоохранения и социального развития; культуры; образования и науки; природных ресурсов и экологии; промышленности и торговли; регионального развития; связи и массовых коммуникаций; сельского хозяйства; спорта, туризма и молодежной политики; транспорта; экономического развития; энергетики. Министерства, в свою очередь, осуществляют руководство и координируют деятельность подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств.

¹⁰⁷ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

¹⁰⁸ Портал Государственных программ Российской Федерации. URL: <http://www.programs.gov.ru>

¹⁰⁹ Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Ряд федеральных служб и федеральных агентств (федеральная антимонопольная, таможенная службы, федеральные службы по тарифам, по финансовым рынкам, по финансовому мониторингу, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации и др.) в соответствии с упомянутым Указом напрямую подведомственны Правительству Российской Федерации.

Все федеральные министерства, федеральные службы и агентства в соответствии с утверждёнными положениями об их деятельности осуществляют установленные полномочия в сфере национальной безопасности.

Экономика – фундамент национальной безопасности любого государства.

Мощная, здоровая экономика обеспечивает необходимые условия и ресурсы (включая финансовые) для создания *материальной основы* национальной безопасности – всей совокупности её сил и средств, включая решение задач оборонного характера и правоохранительной деятельности.

Богатая экономика обеспечивает достойный уровень и качество жизни граждан, их социальной защищённости, содействует развитию образования и науки, расцвету культуры, снимает социальную напряжённость в обществе, создаёт условия и механизмы для саморазвития по пути модернизации и инноваций.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов в рамках установленных полномочий в сфере национальной безопасности¹¹⁰ осуществляют планирование и финансовое обеспечение реализации необходимых мер, в том числе Государственных программ Российской Федерации «Обеспечение обороноспособности страны» и «Обеспечение государственной безопасности»¹¹¹.

Согласно Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации является субъектом законодательной инициативы. В целях реализации данного полномочия Правительство утверждает Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации¹¹², создаёт Комиссию по законопроектной деятельности, утверждает Положение об этой Комиссии¹¹³.

Правительство Российской Федерации вправе вносить в Государственную Думу в соответствии с её Регламентом поправки к находящимся на рассмотрении Государственной Думы законопроектам.

¹¹⁰ Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437; Положение о Министерстве финансов Российской Федерации: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329.

¹¹¹ Портал Государственных программ Российской Федерации. URL: <http://www.programs.gov.ru>

¹¹² Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389.

¹¹³ Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 264.

Разрабатываемые Правительством Российской Федерации проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются Правительством Российской Федерации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации даёт письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Правительство Российской Федерации может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах.

В соответствии с Конституцией и утверждённым Положением¹¹⁴ Правительство Российской Федерации разрабатывает проект федерального бюджета.

Разработка бюджета – чрезвычайно тонкая и ответственная задача: бюджет должен обеспечить распределение средств таким образом, чтобы в пределах имеющихся возможностей обеспечить достижение максимальной эффективности по всем статьям расходов, включая затраты на национальную безопасность.

Правительство Российской Федерации обеспечивает исполнение утверждённого Государственной Думой бюджета. Органы государственной власти в целях правительственного контроля за ходом исполнения федерального бюджета представляют в Правительство ежеквартальные и годовой отчёты¹¹⁵. Правительство Российской Федерации в соответствии с федеральным законом информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета.

Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства формирует Президиум Правительства Российской Федерации. Возглавляет Президиум Председатель Правительства Российской Федерации, в состав Президиума входят заместители Председателя Правительства, ряд министров, в том числе министры обороны, внутренних дел, иностранных дел¹¹⁶. В задачи Президиума входит оперативное рассмотрение текущих вопросов. С этой целью заседания Президиума Правительства проводятся, как правило, еженедельно, тогда как заседания Правительства в полном составе – раз в месяц.

¹¹⁴ Положение о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1010.

¹¹⁵ Положение о представлении ежеквартальной и годовой отчётности об исполнении федерального бюджета: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2006 г. № 281.

¹¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2008 г. № 371 «Об образовании Президиума Правительства Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. С этой целью, а также для решения иных вопросов Правительством Российской Федерации учреждаются правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы, которые действуют на основании утверждаемых положений об этих органах¹¹⁷.

В ряде случаев аналогичные органы создаются также при отдельных министерствах¹¹⁸.

Председатель Правительства Российской Федерации систематически информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ежегодные отчёты о результатах деятельности Правительства, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Члены Правительства Российской Федерации обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определённом регламентами палат.

Федеральные законы устанавливают полномочия Правительства Российской Федерации в области обороны¹¹⁹, при введении чрезвычайного¹²⁰ и военного¹²¹ положения, мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации¹²², в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹²³ и др.

¹¹⁷ См., напр.: Положение о Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. № 587.

¹¹⁸ См., напр.: Приказ Министерства науки и образования Российской Федерации от 1 июля 2009 г. № 235 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по совершенствованию прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу на регулярной основе».

¹¹⁹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». Ст. 6.

¹²⁰ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗ «О чрезвычайном положении».

¹²¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2001 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». Ст. 13.

¹²² Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации». Ст. 6.

¹²³ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ст. 10.

2.4.2. Органы исполнительной власти субъектов Федерации

Согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону¹²⁴ деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю её территорию;
- в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- г) единство системы государственной власти;
- д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий.

Систему исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- иные органы в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделяется полномочиями по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Указанный порядок, а также порядок вступления в должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) детально изучается в курсе конституционного права Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

¹²⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

- представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

- представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчёты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями¹²⁵;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Высшим должностным лицом Белгородской области согласно Уставу области¹²⁶ является Губернатор Белгородской области. Помимо полномочий, прописанных в Федеральном законе, Губернатор Белгородской области осуществляет следующие полномочия:

- подписывает и обнародует либо отклоняет законы Белгородской области, принятые Белгородской областной Думой;

- осуществляет нормативное регулирование общественных отношений;

- определяет структуру органов исполнительной власти Белгородской области в соответствии с Уставом Белгородской области;

¹²⁵ Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725.

¹²⁶ Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 «Устав Белгородской области».

- формирует правительство Белгородской области и принимает решение о его отставке;

- представляет Белгородской областной Думе для согласования кандидатуры на замещение государственных должностей Белгородской области в случаях, предусмотренных настоящим Уставом;

- возглавляет правительство Белгородской области, председательствует на его заседаниях, подписывает правовые акты правительства Белгородской области, представляет правительство Белгородской области во взаимоотношениях с другими органами государственной власти;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Белгородской области с иными органами государственной власти Белгородской области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Белгородской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

- участвует в заседаниях Белгородской областной Думы с правом совещательного голоса;

- представляет в Белгородскую областную Думу проект областного бюджета и проекты программ социально-экономического развития Белгородской области;

- представляет в Белгородскую областную Думу ежегодные отчёты о результатах деятельности Правительства Белгородской области, в том числе по вопросам, поставленным Белгородской областной Думой;

- принимает решение о досрочном прекращении полномочий Белгородской областной Думы по основаниям, предусмотренным федеральным законом;

- подписывает договоры и соглашения от имени Белгородской области;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами, Уставом и законами Белгородской области.

Губернатор Белгородской области обладает правом законодательной инициативы в Белгородской областной Думе.

В целях реализации государственной политики в сфере национальной безопасности в каждом субъекте Российской Федерации создаётся Совет безопасности субъекта Российской Федерации.

В соответствии с утверждённым Положением¹²⁷ Совет безопасности Белгородской области является совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Губернатора области по вопросам обеспечения защищённости жизненно важных интересов жителей области в соответствии с единой государственной политикой России в области обеспечения безопасности.

¹²⁷ Положение о Совете безопасности Белгородской области: утверждено постановлением губернатора Белгородской области от 19 мая 2004 г. № 122.

Совет безопасности обеспечивает условия для реализации Губернатором области его полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечению экономической, общественной, экологической и иных видов безопасности, прогнозированию предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий, охране суверенитета субъекта Российской Федерации, а также независимости и государственной целостности Российской Федерации.

В состав Совета безопасности Белгородской области входят:

а) по должности – председатель Совета безопасности – Губернатор области; секретарь Совета безопасности; первый заместитель Губернатора области – руководитель Администрации Губернатора области; заместитель Губернатора области – начальник департамента финансов и бюджетной политики области; начальник управления по взаимодействию с правоохранительными, судебными и контрольно-надзорными органами Администрации Губернатора области;

б) по согласованию – председатель Белгородской областной Думы; архиепископ Белгородский и Старооскольский; начальник Белгородского юридического института МВД России; начальник Пограничного управления ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям; начальник управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации по Белгородской области; начальник Белгородского территориального гарнизона; начальник Управления внутренних дел по Белгородской области; начальник Главного управления МЧС России по Белгородской области; начальник управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Белгородской области; начальник Белгородской таможни.

Основными задачами Совета безопасности являются:

- определение приоритетов жизненно важных интересов личности, общества и государства на территории области исходя из общенациональных интересов и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

- подготовка рекомендаций Губернатору области для принятия оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, экологическим и иным последствиям, а также по ликвидации этих последствий;

- разработка предложений о координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;

- совершенствование системы обеспечения безопасности путём разработки предложений о реформировании, реорганизации либо создании новых органов, обеспечивающих координацию вопросов безопасности на территории области.

В соответствии с возложенными на него задачами Совет безопасности:

- рассматривает вопросы реализации концепции национальной безопасности Российской Федерации на территории области, в том числе обеспечения безопасности личности, общества и государства, обороноспособности с учётом приграничного характера области, международного сотрудничества, решения проблем государственной, экономической и иных видов безопасности, прогно-

зирования чрезвычайных ситуаций, принятия мер по их предотвращению и преодолению их последствий;

- готовит проекты решений Губернатора и правительства области по вопросам безопасности, в том числе и по вопросам военно-мобилизационного состояния народного хозяйства;

- рассматривает и оценивает состояние безопасности в области и факторы, угрожающие ей;

- накапливает, анализирует и обрабатывает информацию о функционировании системы обеспечения безопасности на территории области, вырабатывает рекомендации по её совершенствованию;

- организует исследования по вопросам обеспечения безопасности;

- рассматривает вопросы создания, поддержания в готовности сил и средств обеспечения безопасности, а также вопросы контроля за их деятельностью;

- организует подготовку целевых программ обеспечения безопасности, осуществляет контроль за ходом их реализации;

- решает иные задачи в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства в соответствии с правовыми актами Российской Федерации и решениями Губернатора области.

Заседания Совета безопасности проводятся на регулярной основе, но не реже одного раза в квартал. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета безопасности.

Присутствие на заседаниях Совета безопасности членов Совета безопасности обязательно. Делегирование членами Совета безопасности своих полномочий в Совете безопасности иным должностным лицам не допускается.

При рассмотрении вопросов обеспечения безопасности на территориях муниципальных районов и городских округов области в работе Совета безопасности с правом совещательного голоса принимают участие их полномочные представители и руководители правоохранительных, военных и иных органов, заинтересованные в решении этих вопросов.

Результаты обсуждения рассматриваемых на заседаниях Совета безопасности вопросов оформляются протоколами, решениями Совета безопасности и поручениями. По наиболее важным из них могут приниматься постановления и распоряжения Губернатора и правительства области.

Важную роль в деятельности Совета безопасности играет Секретарь Совета безопасности. Согласно Положению о Совете Секретарь Совета безопасности:

- организует работу Совета безопасности;

- информирует Губернатора области и первого заместителя Губернатора области - руководителя Администрации Губернатора области по проблемам обеспечения безопасности;

- обобщает и представляет в Совет безопасности информационно-аналитические обзоры состояния безопасности в области;

- готовит планы работы Совета безопасности, формирует повестку дня заседаний Совета безопасности;

- представляет на утверждение Губернатору области проекты решений Совета безопасности, после подписания организует работу по их исполнению;

- выступает с разъяснениями принятых Советом безопасности решений по вопросам обеспечения безопасности;
- представляет Совету безопасности предложения о координации деятельности сил и средств обеспечения аварийно-спасательных мероприятий в связи с чрезвычайными ситуациями;
- организует экспертизу проектов решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления области по вопросам безопасности, подготовку и представление их обоснований и заключений на них для рассмотрения на заседаниях Совета безопасности;
- запрашивает от всех должностных лиц органов, учреждений и ведомств, предприятий всех форм собственности информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления деятельности Совета безопасности;
- привлекает для выполнения экспертных и иных работ государственные и негосударственные организации, учреждения, отдельных экспертов и учёных;
- участвует в изучении кандидатур на государственные и иные руководящие должности, вносит предложения о назначении и освобождении их от занимаемых должностей;
- вносит в Совет безопасности предложения об ответственности руководителей органов исполнительной власти, на которых возложены функции по обеспечению безопасности;
- готовит информацию о состоянии безопасности в области;
- организует взаимодействие с областной Думой, аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти, государственными органами области, органами местного самоуправления, функциональными и региональными ассоциациями и объединениями, представителями трудовых коллективов и предпринимательских кругов, политическими партиями, общественными и религиозными объединениями по вопросам, входящим в компетенцию Совета безопасности;
- несёт персональную ответственность за обеспечение деятельности Совета безопасности и исполнение принятых им решений.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации вправе создавать иные консультативные органы¹²⁸, а также принимать постановления, направленные на решение конкретных вопросов обеспечения безопасности на территории субъекта федерации.

¹²⁸ См., напр.: Постановление губернатора Белгородской области от 24 марта 1997 г. № 144 «О создании межведомственной антитеррористической комиссии Белгородской области»; Постановление губернатора Белгородской области от 24 декабря 2007 г. № 168 «Об антинаркотической комиссии в Белгородской области».

Постановлением губернатора Белгородской области антинаркотической комиссии области поручено во взаимодействии с органами исполнительной власти области, федеральными силовыми структурами, дислоцированными на территории области, готовить ежегодный государственный доклад «О реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации в Белгородской области»¹²⁹.

Федеральный закон устанавливает конституционно-правовую ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Такая ответственность наступает в следующих случаях:

- издание им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- установление соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей.

В указанных случаях законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принять решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Указанное решение направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Общие основы деятельности *высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации* устанавливает Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ.

Федеральный закон (статья 21) устанавливает основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской

¹²⁹ Постановление губернатора Белгородской области от 24 февраля 2011 г. № 18 «О разработке ежегодного государственного доклада «О реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации в Белгородской области»».

Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

- разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчёт об исполнении указанного бюджета и отчёты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

- формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

Согласно закону полномочия осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Согласно Уставу Белгородской области высшим органом исполнительной власти Белгородской области является Правительство Белгородской области. Правительство Белгородской области возглавляет губернатор Белгородской области. Губернатор Белгородской области председательствует на заседаниях

правительства Белгородской области, подписывает акты правительства Белгородской области.

Членами правительства Белгородской области являются первый заместитель и заместители губернатора Белгородской области, а также начальники департаментов Белгородской области. Первый заместитель и заместители губернатора Белгородской области могут одновременно являться начальниками департаментов Белгородской области.

Правительство Белгородской области формирует и возглавляет систему органов исполнительной власти Белгородской области, руководит работой органов исполнительной власти Белгородской области и контролирует их деятельность.

Правительство Белгородской области утверждает программы социально-экономического развития области, в том числе связанные с решением вопросов безопасности на региональном уровне¹³⁰.

Решение Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности влечёт за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перечень *иных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации* устанавливает конституция (устав) субъекта Российской Федерации.

Систему органов исполнительной власти Белгородской области формирует правительство Белгородской области. Эта система формируется на основании *структуры* органов исполнительной власти, утверждаемой Губернатором области.

В состав системы органов исполнительной власти Белгородской области входят департаменты, комитеты, управления и комиссии Белгородской области.

Полномочия каждого органа, входящего в состав системы органов исполнительной власти, в том числе связанные с его участием в обеспечении безопасности на региональном уровне, регламентируются утверждаемым в установленном порядке положением о его деятельности.

2.4.3. Взаимоотношения федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти

Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон устанавливают основы взаимоотношений Правительства Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и

¹³⁰ См., напр.: Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 442-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Белгородской области на 2014 – 2020 годы».

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

В целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере осуществления исполнительной власти Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Закон обязывает Правительство Российской Федерации направлять в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Предложения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве Российской Федерации.

По вопросам, отнесённым к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Решение вопросов координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по обеспечению безопасности на территории Белгородской области возложено на Управление по взаимодействию с правоохранительными, судебными и контрольно-надзорными органами Администрации Губернатора области. Аналогичные подразделения созданы и функционируют во всех субъектах Российской Федерации.

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации. Перечень включает значительное число показателей, отражающих состояние систем жизнеобеспечения и уровень безопасности в регионе:

- уровень криминогенности, доля преступлений, совершённых несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений;

- доля детей, оставшихся без попечения родителей;
- удовлетворённость населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования;
- доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства;
- объёмы просроченной кредиторской задолженности государственных (муниципальных) учреждений, задолженности бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований по исполнению обязательств перед гражданами;
- доля населённых пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества;
- доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям;
- удовлетворённость населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью и др.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2.5. Местное самоуправление в системе национальной безопасности Российской Федерации

Местное самоуправление согласно Конституции Российской Федерации является самостоятельным уровнем публичной власти, в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления – наиболее приближенной к населению. Роль местного самоуправления в системе национальной безопасности Российской Федерации определяется спецификой конституционно-правового статуса местного самоуправления: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти¹³¹.

В перечень вопросов местного значения, решение которых находится в ведении органов местного самоуправления согласно Федеральному закону «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³² входит жизнеобеспечение и безопасность жизнедеятельности на территории муниципальных образований, а также принятие мер по обеспечению надлежащего качества среды обитания.

¹³¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. Ст. 12.

¹³² Федеральный закон от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Гл. 3. Вопросы местного значения.

Задачи *жизнеобеспечения* в поселениях имеют целью удовлетворение насущных потребностей граждан, проживающих на территории муниципального образования. Сюда входят:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом¹³³;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и др.

Важное значение в структуре жизнеобеспечения имеет *качество среды обитания*.

Качество среды обитания – понятие комплексное. Под качеством среды обитания понимают складывающиеся в среде обитания условия, благоприятствующие или, напротив, осложняющие жизнь людей, позитивно или негативно влияющие на их самочувствие, здоровье. Эти условия складываются из того, что даёт людям природа в местах их проживания (природные факторы), и того, как люди сами обустривают свою среду обитания (социальные факторы).

Согласно главе 3 Федерального закона № 131-ФЗ в состав полномочий органов местного самоуправления по данному направлению их деятельности входят:

- организация мероприятий по охране окружающей среды;
- организация благоустройства и озеленения территории, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения, городского округа, муниципального района;
- создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

¹³³ Указанная деятельность регламентируется муниципальными нормативными правовыми актами (см., напр.: Положение об организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом: приложение № 1 к Решению Собрания представителей сельского поселения Борское муниципального района Борский Самарской области от 28 апреля 2011 г. № 48).

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, решение иных вопросов градостроительной деятельности на территории муниципальных образований.

В этот же перечень входит и организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов как прерогатива муниципального района и одно из необходимых условий поддержания должного качества среды обитания.

Содержание полномочий органов местного самоуправления детально раскрывают федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и многие другие.

Решающее значение в формировании благоприятной среды обитания имеет градостроительная политика муниципального образования. Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации в перечень полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности входят, помимо прочего, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений; принятие решений о развитии застроенных территорий¹³⁴.

Качество среды обитания определяет также грамотное использование недр. Полномочия местного самоуправления в этой сфере включают в себя:

1) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;

2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

3) предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;

4) приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений законодательства;

5) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых¹³⁵.

Реализация перечисленных выше вопросов местного значения организуется через отраслевое планирование и планирование комплексного развития муниципального образования. Соответственно в бюджетах муниципального образования предусматривается финансирование отраслей муниципальной экономики и финансирование целевых программ, в том числе долгосрочных программ комплексного социально-экономического развития.

¹³⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ. Ст. 8.

¹³⁵ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах». Ст. 5.

Безопасность жизнедеятельности на территории муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включает в себя решение следующих вопросов:

- участие муниципальных образований в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;
- участие муниципальных образований в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населённых пунктов поселения;
- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;
- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией.

В перечне вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, Федеральный закон называет создание муниципальной пожарной охраны.

Все перечисленные вопросы находят отражение в текущем федеральном законодательстве.

Так, Федеральный закон «О противодействии терроризму» определяет термин «противодействие терроризму» как деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по:

- а) предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);
- б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);
- в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Федеральный закон устанавливает: в целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществ-

ляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности¹³⁶.

Согласно Федеральному закону¹³⁷ органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Решение данного круга задач в городе Белгороде возлагается на специально созданный орган – Комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, возглавляемую заместителем главы местной администрации.

В качестве самостоятельного блока следует выделить полномочия местного самоуправления в сфере национальной обороны.

Полномочия органов местного самоуправления в области гражданской обороны устанавливает Федеральный закон «О гражданской обороне»¹³⁸.

Органы местного самоуправления самостоятельно в пределах границ муниципальных образований:

- проводят мероприятия по гражданской обороне, разрабатывают и осуществляют планы гражданской обороны и защиты населения;

¹³⁶ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Ст. 5.

¹³⁷ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ст. 11. Ч. 2.

¹³⁸ Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне». Ст. 8. Ч. 2.

- проводят подготовку и обучение населения в области гражданской обороны;

- поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

- проводят мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;

- проводят первоочередные мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;

- создают и содержат в целях гражданской обороны запасы продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств.

Федеральный закон¹³⁹ не разграничивает полномочия и функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области мобилизационной подготовки и мобилизации. Согласно закону органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления:

- организуют и обеспечивают через соответствующие органы мобилизационную подготовку и мобилизацию;

- руководят мобилизационной подготовкой муниципальных образований и организаций, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения;

- обеспечивают исполнение данного Федерального закона, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в области мобилизационной подготовки и мобилизации;

- разрабатывают мобилизационные планы;

- проводят мероприятия по мобилизационной подготовке экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований;

- проводят во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти мероприятия, обеспечивающие выполнение мобилизационных планов;

- заключают договоры (контракты) с организациями о поставке продукции, проведении работ, выделении сил и средств, об оказании услуг в целях обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- при объявлении мобилизации проводят мероприятия по переводу экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований на работу в условиях военного времени;

- в случае несостоятельности (банкротства) организаций, имеющих мобилизационные задания (заказы), принимают меры по передаче этих заданий (за-

¹³⁹ Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации». Ст. 8.

казов) другим организациям, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения;

- оказывают содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации, включая:

- а) организацию в установленном порядке своевременного оповещения и явки граждан, подлежащих призыву на военную службу по мобилизации, поставки техники на сборные пункты или в воинские части, предоставление зданий, сооружений, коммуникаций, земельных участков, транспортных и других материальных средств в соответствии с планами мобилизации;

- б) организацию и обеспечение воинского учета и бронирования на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и организациях, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, обеспечение представления отчётности по бронированию в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

- в) организацию в установленном порядке своевременного оповещения и явки граждан, входящих в состав аппарата усиления военных комиссариатов;

- вносят в органы государственной власти предложения по совершенствованию мобилизационной подготовки и мобилизации.

В области использования атомной энергии органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»:

- участвуют в обсуждении и решении вопросов размещения на подведомственных им территориях ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

- принимают решения о размещении и сооружении на подведомственных им территориях радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности муниципальных образований.

К вопросам местного значения отнесено также информирование населения о радиационной обстановке через газеты, телевидение, журналы, радио, бюллетени и т.п., информирование о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях.

Помимо перечисленных, за органами местного самоуправления закреплены полномочия по эвакуации и защите населения от ионизирующих излучений при авариях на объектах использования атомной энергии. Особыми полномочиями наделяет закон муниципальные образования *приграничных территорий*.

Органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации:

- предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы, осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды;

- оказывают помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

- создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам¹⁴⁰.

Решение этих вопросов имеет немаловажное значение для приграничных муниципальных образований Белгородской области. Практика показывает, что, несмотря на братские чувства, традиционно присущие народам России и Украины, лидеры Украины в течение последнего десятилетия настойчиво проводят линию на свёртывание экономических, политических, культурных и иных отношений между нашими странами, ужесточают пограничный режим.

Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции участвуют в координации деятельности по обеспечению безопасности, обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в этой области.

В соответствии с этим и в целях решения комплекса вопросов, связанных с обеспечением безопасности жизнедеятельности в муниципальных районах и городских округах создаются органы, обеспечивающие координацию действий всех структур, в том числе и государственных, функционирующих на территории муниципального образования. Как правило, такие органы именуют как Совет безопасности муниципального образования.

Так, Совет безопасности города Белгорода согласно утверждённому Положению¹⁴¹ является коллегиальным органом, осуществляющим подготовку решений главы местного самоуправления по вопросам обеспечения защищённости жизненно важных интересов жителей города в соответствии с единой государственной политикой России в области обеспечения безопасности.

Совет безопасности является надведомственным органом, обеспечивающим условия для реализации главой местного самоуправления его полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечению антитеррористической, экономической, общественной, экологической и иных видов безопасности, прогнозированию чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий на территории областного центра.

В состав Совета входят по должности глава муниципального образования, который возглавляет Совет, его заместители, по согласованию – представители органов внутренних дел, прокуратуры, иных федеральных и регио-

¹⁴⁰ Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации». Раздел VIII.

¹⁴¹ Положение о Совете безопасности города Белгорода: утверждено постановлением администрации города Белгорода от 8 декабря 2003 г. № 244.

нальных органов государственной власти в ранге их руководителей или заместителей руководителя.

В перечень задач Совета безопасности входит разработка предложений по координации деятельности территориальных федеральных и областных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления города в процессе реализации принятых решений по вопросам обеспечения безопасности и оценки их эффективности.

Недостаточно проработанными к настоящему времени остаются вопросы, связанные с определением круга полномочий, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления в сфере информационной безопасности, а также при введении чрезвычайного и военного положения. Данные вопросы, безусловно, требуют законодательного урегулирования. Необходимость такого урегулирования вытекает из отмечаемого многими аналитиками негативного воздействия вторжения «свободных» СМИ, Интернета в духовную сферу человека, ослабления нравственного иммунитета общества, особенно молодёжи, сохраняющихся внешних угроз суверенитету, безопасности и территориальной целостности государства. Между тем совершенно очевидно, что именно на плечи органов местного самоуправления ложится основная тяжесть задач по решению указанных вопросов, особенно в сфере духовной безопасности местных сообществ.

2.6. Судебная власть в системе национальной безопасности Российской Федерации

Назначение судебной власти в системе национальной безопасности Российской Федерации – эффективная защита средствами правосудия прав и свобод граждан Российской Федерации, общественной безопасности, основ конституционного строя и безопасности государства.

Права и свободы личности Конституция Российской Федерации (ст. 2) определяет как высшую ценность.

Гарантии судебной защиты прав и свобод личности устанавливает ст. 46 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации в суде могут быть обжалованы гражданами решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Только на основании судебного решения согласно ст. 22 Конституции допускаются арест, заключение под стражу и содержание под стражей, а также ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции).

В состав гарантий судебной защиты прав и свобод личности входят также:

- право гражданина на рассмотрение его дела в том суде и тем судьёй, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47, ч. 1 Конституции);

- право гражданина на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных Федеральным законом (ст. 47, ч. 2);
- право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48, ч. 1 Конституции);
- иные права.

В Российской Федерации созданы необходимые правовые предпосылки эффективной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина: создана современная нормативно-правовая база, сформирована полноценная судебная система, законодательно закреплены принципы её функционирования, соответствующие передовым международным стандартам.

Защита прав и свобод личности осуществляется средствами конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства Российской Федерации¹⁴². Вместе с тем Конституция Российской Федерации устанавливает: каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Преступления против личности классифицирует раздел VIII Уголовного кодекса Российской Федерации. В состав таких преступлений входят преступления против жизни и здоровья (гл. 16 УК РФ), преступления против свободы, чести и достоинства личности (гл. 17 УК РФ), преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности (гл. 18 УК РФ), преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина (гл. 19 УК РФ), преступления против семьи и несовершеннолетних (гл. 20 УК РФ).

Более подробно проблема судебной защиты прав и свобод личности исследуется в курсе конституционного права, в научных публикациях¹⁴³ и монографиях¹⁴⁴.

В состав функций судебной системы входит также судебная защита общественной безопасности, основ конституционного строя и безопасности государства.

Структуру преступлений против общественной безопасности устанавливает глава 24 Уголовного кодекса Российской Федерации. В состав преступлений этого вида входят террористические акты, захват заложника, заведомо ложное сообщение об акте терроризма, организация незаконного вооружённого формирования или участие в нём, бандитизм, хулиганство, вандализм и целый ряд других преступлений высокой общественной опасности.

¹⁴² Более подробно об этом см.: Нестеровский И.О. Судебная защита прав и свобод граждан в Российской Федерации // Закон и право. 2009. № 4; Изварина А.Ф. К вопросу о функциях судебной власти // Вестник арбитражного суда города Москвы. 2009. № 4.

¹⁴³ См., напр.: Брежнев О.В. Судебная защита конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайного и военного положения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.

¹⁴⁴ См., напр.: Печников Н.П. Защита прав и свобод личности в уголовном процессе: монография. – Тамбов: ТГУ, 2006. – 84 с.

Судебное обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета является неотъемлемой функцией судебной системы Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации устанавливает:

- никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (ст. 3, ч. 4);

- Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ст. 4, ч. 3);

- запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 33, ч. 5).

Уголовный кодекс Российской Федерации (раздел X) классифицирует преступления против государственной власти как:

- *преступления против основ конституционного строя и безопасности государства* (государственная измена, шпионаж, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, вооруженный мятеж, диверсия, разглашение государственной тайны и др. – гл. 29 УК РФ);

- *преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления* (злоупотребление должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств, превышение должностных полномочий, неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа, получение взятки, служебный подлог, халатность и др. – гл. 30 УК РФ);

- *преступления против правосудия* (воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования, посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование, угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное освобождение от уголовной ответственности, принуждение к даче показаний, фальсификация доказательств, вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта, побег из места лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи и т.д. – гл. 31 УК РФ);

- *преступления против порядка управления* (посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, применение насилия в отношении представителя власти, оскорбление представителя власти, разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации, организация незаконной миграции, приобретение, сбыт или подделка официальных документов и государственных наград, похищение или повреждение документов, штампов, печатей либо похищение марок

акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия, уклонение от прохождения военной и альтернативной гражданской службы, надругательство над государственными символами Российской Федерации и др. – гл. 32 УК РФ).

Сюда же следует отнести и преступления против военной службы – неисполнение приказа, сопротивление, насильственные действия в отношении начальника, самовольное оставление части или места службы, дезертирство, нарушение правил несения боевого дежурства, караульной, пограничной службы, службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, правил полётов или подготовки к ним, правил кораблевождения и др. (гл. 33 УК РФ).

Правосудие по делам о преступлениях против конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации осуществляют суды общей юрисдикции.

В соответствии с нормами международного права Российская Федерация обеспечивает судебную защиту прав и свобод находящихся на её территории иностранных граждан и лиц без гражданства. Правосудие в отношении таких лиц осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 2, п. 1) устанавливает правила гражданского законодательства, применяемые к отношениям с участием иностранных граждан и иностранных юридических лиц. Правила Налогового кодекса Российской Федерации охватывают деятельность таможенных органов (ст. 9), а также иностранных физических и юридических лиц (ст. 11), порядок налогообложения и взимания различных видов налогов и сборов (ч. 2 НК РФ).

Процессуальное законодательство регламентирует правила производства по делам с участием иностранных юридических лиц в судах общей юрисдикции (ст.ст. 433-438 ГПК РФ) и арбитражных судах (ст.ст. 210-215 АПК РФ). Так, в частности, Закон Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» регламентирует деятельность третейских судов при рассмотрении споров в сфере внешнеэкономической деятельности.

Основную нагрузку по судебной защите прав субъектов экономической деятельности в Российской Федерации несёт система арбитражного судопроизводства.

Согласно Федеральному конституционному закону¹⁴⁵ основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

¹⁴⁵ Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1994 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Заключение

Представленный материал позволяет сформулировать главный вывод: в основе функционирования системы национальной безопасности современной России лежат принципы правового, демократического государства.

Россия имеет современную систему права, соответствующую самым высоким международным стандартам.

Россия проявляет приверженность общепризнанным принципам поддержания международного мира и международной безопасности и призывает к неукоснительному соблюдению этих принципов всех без исключения субъектов международного права.

В качестве основополагающих принципов внутренней безопасности Конституция РФ устанавливает разделение ветвей государственной власти и разграничение соответствующих полномочий, признание и защиту местного самоуправления как формы народовластия, стремление государства реализовать социальную функцию через создание необходимых условий, обеспечивающих высокий уровень и надлежащее качество жизни граждан России, обеспечение законности во всех сферах общественного бытия.

В рамках этих принципов осуществляют свои полномочия Президент Российской Федерации, органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Созданы все необходимые предпосылки для судебной защиты национальных интересов Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо понимать, что Российская Федерация – одно из самых молодых государств мира – несмотря на многовековую свою историю. Правовая система Российской Федерации, включая правовые основы обеспечения национальной безопасности России, формировались всего в течение последних двух десятилетий. Это – очень короткий срок, недостаточный для того, чтобы правовые устои государства «перебродили», обрели необходимую зрелость.

В этой связи понятна критика, подчас звучащая в адрес правовой и организационной основы национальной безопасности России¹⁴⁶, проводимой государством социальной политики¹⁴⁷. Задача правового государства – знать и учитывать справедливую критику в свой адрес. Задача каждого причастного к обеспечению национальной безопасности, в том числе сотрудника органов внутренних дел, – сознавать свой долг перед Отечеством и соответствовать в своих действиях установленным законам и требованиям.

¹⁴⁶ См., напр.: Национальная безопасность России в оценках экспертов: аналитический отчет. – М.: Институт социологии РАН, 2011.

¹⁴⁷ См., напр.: Лукин В. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год. // Российская газета. 2007. № 78 (4341). С. 11-16; Выжутович В. Защита Лукина: Уполномоченный по правам человека в России считает, что разрыв между бедностью и богатством – тревожный сигнал для властей и общества // Российская газета. 2007. № 69 (4332).

Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию

1. Правовая основа международной (коллективной) безопасности.
2. Принципы международной безопасности ООН.
3. Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).
4. Правовая основа национальной безопасности Российской Федерации.
5. Федеральное законодательство в сфере обороны, обеспечения суверенитета и территориальной целостности государства.
6. Ответственность и санкции в сфере национальной безопасности.
7. Санкции ООН.
8. Прерогативы Президента Российской Федерации в системе национальной безопасности страны.
9. Гарантии соблюдения Конституции Российской Федерации.
10. Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.
11. Охрана суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности.
12. Совет Безопасности Российской Федерации: состав и правовой статус.
13. Организационная структура Совета Безопасности Российской Федерации.
14. Задачи и функции Совета Безопасности Российской Федерации.
15. Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.
16. Государственный совет Российской Федерации: состав и функции.
17. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации.
18. Законодательное обеспечение национальной безопасности.
19. Принципы кадрового обеспечения системы органов национальной безопасности.
20. Контрольные функции законодательных (представительных) органов в системе национальной безопасности Российской Федерации.
21. Полномочия и функции Правительства Российской Федерации в обеспечении национальной безопасности России.
22. Функции федеральных органов исполнительной власти в системе национальной безопасности Российской Федерации.
23. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в системе национальной безопасности Российской Федерации.

24. Совет безопасности субъекта федерации.
25. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в системе национальной безопасности Российской Федерации.
26. Конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта федерации.
27. Взаимоотношения федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти.
28. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
29. Местное самоуправление в системе национальной безопасности Российской Федерации.
30. Совет безопасности муниципального образования.
31. Судебная власть в системе национальной безопасности Российской Федерации.
32. Судебная защита конституционных прав и свобод личности.
33. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства.

ГЛАВА 3.

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Распад СССР и структур, обеспечивавших безопасность единой страны как сверхдержавы, поставил Российскую Федерацию перед необходимостью решения сложнейшей задачи, связанной с формированием новой системы безопасности. Эта новая система безопасности должна была обеспечить государственный суверенитет, территориальную целостность страны и условия для её развития на принципах, закреплённых в Конституции 1993 года.

Для формирования новой системы безопасности требовалось прежде всего концептуальное осмысление и проработка соответствующих проблем, уяснение состава внутренних и внешних угроз безопасности страны. Такая проработка привела к утверждению в 1997 году Концепции национальной безопасности Российской Федерации¹⁴⁸.

По мере выхода из системного политического, экономического и социального кризиса менялись внутренние и внешние угрозы безопасности России. В силу этих причин пересматривались и концептуальные подходы к обеспечению национальной безопасности страны¹⁴⁹, осознавалась необходимость перехода от концептуальных установок к актам стратегического планирования в сфере национальной безопасности. Так родилась первая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹⁵⁰.

Динамичное развитие событий в стране и в мире, изменение структуры и потенциала внешних и внутренних угроз продиктовали необходимость утверждения новой, действующей и ныне Стратегии национальной безопасности России¹⁵¹.

В конце концов пришло понимание необходимости регулярного пересмотра Стратегии национальной безопасности страны. Такой пересмотр (корректировка) в соответствии с Федеральным законом должен производиться каждые шесть лет¹⁵². Шестилетний срок очередной корректировки Стратегии установлен не случайно – он, в соответствии с Конституцией Российской Федера-

¹⁴⁸ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.

¹⁴⁹ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2004 № 24).

¹⁵⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

¹⁵¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

¹⁵² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Ст. 18. Ч. 1.

ции, определяется продолжительностью однократного пребывания на посту Президента Российской Федерации¹⁵³.

Понятие «система обеспечения национальной безопасности» мы рассмотрели в рамках темы № 1 данного курса. Задача данной лекции – охарактеризовать *основные элементы* государственной системы обеспечения национальной безопасности России. Перечень этих элементов закрепляет действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации в форме стратегических национальных приоритетов. Стратегия национальной безопасности определяет и *механизмы* обеспечения национальной безопасности по каждому из таких приоритетов.

Наряду с усвоением учебного материала в задачи темы входит также формирование у курсантов профессионально-нравственной позиции сотрудника органов внутренних дел, связанной с необходимостью решения задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в рамках служебной деятельности и поведения в быту¹⁵⁴.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 1 декабря 2016 г.
7. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Фатеев К.В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. – М., 2005. - 467 с.
9. Ильичёв И.Е. Оборона в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Проблемы правоохранительной деятельности. 2012. № 1. С. 45-51.

¹⁵³ Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Ст. 81.

¹⁵⁴ Амелчаков И.Ф., Ильичёв И.Е. Полиция современной России: функции и миссия // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. № 2. С. 3-7.

10. Ильичёв И.Е. Местное самоуправление в системе национальной безопасности Российской Федерации // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. № 1. С. 27-32.

11. Амельчаков И.Ф., Ильичёв И.Е. Полиция современной России: функции и миссия // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. № 2. С. 3-7.

3.1. Экономический рост. Наука, технологии и образование

В основе благосостояния личности, общества и государства лежит экономика. Здоровая экономика обеспечивает высокий уровень занятости населения, удовлетворение на этой основе разнообразных потребностей людей и общества, стабильное функционирование государственного механизма. Крепкая, развитая экономика в состоянии обеспечить и безопасность личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Правовые основы функционирования национальной рыночной экономики устанавливает Конституция Российской Федерации.

Согласно статье 8 Конституции в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Здоровая экономика – это прежде всего растущая экономика. Экономика, которая не растёт, мало-помалу утрачивает способность обеспечивать высокий уровень занятости населения со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями как для людей, так и для общества и государства.

Обеспечивает экономический рост внедрение современных технологий. Современные технологии создают высококвалифицированные специалисты на основе достижений науки. Экономика, высокие технологии, наука и образование формируют, таким образом, систему важнейших факторов обеспечения безопасности любого государства.

3.1.1. Экономический рост определяют как *результат увеличения объёма валового внутреннего продукта страны (ВВП) и улучшения его качественных характеристик.*

Из приведённого определения следует, что рост количественных показателей ещё недостаточен для оценки экономического роста страны, для этого необходимо учитывать и соответствующие качественные показатели.

К количественным показателям экономического роста относятся темпы роста ВВП, темпы роста ВВП на душу населения, производительность труда, трудоёмкость, некоторые иные показатели.

К качественным показателям экономического роста относятся развитость социальной инфраструктуры, степень социальной защиты населения, уровень обеспечения экологической безопасности, объём инвестиций в формирование человеческого капитала.

Экономический рост признаётся успешным при соблюдении баланса количественных и качественных показателей.

Стратегия национальной безопасности (п. 56) называет 13 главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики. Таковыми являются:

- 1) её низкая конкурентоспособность;
- 2) сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры;
- 3) отставание в разработке и внедрении перспективных технологий;
- 4) незащищённость национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала;
- 5) уязвимость её информационной инфраструктуры;
- 6) несбалансированность национальной бюджетной системы;
- 7) регистрация прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях;
- 8) ухудшение состояния и истощение сырьевой базы;
- 9) сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых;
- 10) прогрессирующая трудонедостаточность;
- 11) сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции;
- 12) неравномерное развитие регионов;
- 13) снижение устойчивости национальной системы расселения.

Определённые трудности для экономики России создали санкции США и их союзников, введённые в 2012 году и затем неоднократно расширявшиеся. Они привели к ограничению доступа российских компаний к дешёвому кредитованию на Западе и к западным технологиям.

В этих условиях, как отмечает Стратегия (п. 9), экономика России проявила способность к сохранению и укреплению своего потенциала.

В целях выхода из кризиса, обеспечения устойчивого роста экономики Стратегия национальной безопасности предусматривает решение следующих задач:

- 1) устранение дисбалансов в экономике, территориальном развитии, развитии рынка труда, транспортной, информационной, социальной и образовательной инфраструктурах;
- 2) формирование новой географии экономического роста, новых отраслей экономики, центров промышленности, науки и образования;
- 3) активизацию фундаментальных и прикладных научных исследований;
- 4) повышение качества общего, профессионального и высшего образования;
- 5) совершенствование национальных инвестиционных и финансовых институтов;
- 6) стимулирование миграции производства из других стран в Россию.

3.1.2. Наука, технологии и образование

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (п. 67) называет семь факторов, негативно влияющих на национальную безопасность в области науки, технологий и образования. Таковыми являются:

- 1) отставание в развитии высоких технологий;
- 2) зависимость от импортных поставок научного, испытательного оборудования, приборов и электронных компонентов, программных и аппаратных средств вычислительной техники, стратегических материалов;
- 3) несанкционированная передача за рубеж конкурентоспособных отечественных технологий;
- 4) необоснованные односторонние санкции в отношении российских научных и образовательных организаций;
- 5) недостаточное развитие нормативно-правовой базы;
- 6) неэффективная система стимулирования деятельности в области науки, инноваций и промышленных технологий;
- 7) снижение престижа профессий преподавателя и инженера, уровня социальной защищённости работников инженерно-технического, профессорско-преподавательского и научно-педагогического состава, качества общего, среднего профессионального и высшего образования.

Традиционной проблемой отечественной науки остаётся слабое её взаимодействие с реальным сектором экономики, неразвитость механизмов внедрения достижений науки в практику.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (п. 67), стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области науки, технологий и образования являются:

- 1) развитие системы научных, проектных и научно-технологических организаций, способной обеспечить:
 - а) модернизацию национальной экономики;
 - б) реализацию конкурентных преимуществ Российской Федерации;
 - в) оборону страны, государственную и общественную безопасность;
 - г) формирование научно-технических заделов на перспективу;
- 2) повышение социальной мобильности, качества общего, профессионального и высшего образования, его доступности для всех категорий граждан, а также развитие фундаментальных научных исследований.

Достижению указанных целей должна способствовать Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации¹⁵⁵. Данная Стратегия формулирует направления, которые позволят получить научные и научно-технические результаты и создать технологии, являющиеся основой инновационного развития внутреннего рынка продуктов и услуг, устойчивого положения России на внешнем рынке, и обеспечат:

¹⁵⁵ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642.

1) переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта;

2) переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии;

3) переход к персонализированной медицине, высокотехнологичному здравоохранению и технологиям здоровьесбережения, в том числе за счёт рационального применения лекарственных препаратов (прежде всего антибактериальных);

4) переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработку и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективную переработку сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания;

5) противодействие техногенным, биогенным, социокультурным угрозам, терроризму и идеологическому экстремизму, а также киберугрозам и иным источникам опасности для общества, экономики и государства;

6) связанность территории Российской Федерации за счёт создания интеллектуальных транспортных и телекоммуникационных систем, а также занятия и удержания лидерских позиций в создании международных транспортно-логистических систем, освоении и использовании космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики;

7) возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учётом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук.

Согласно Стратегии, одним из основных инструментов, обеспечивающих преобразование фундаментальных знаний, поисковых и прикладных научных исследований в продукты и услуги, способствующие достижению лидерства российских компаний на перспективных рынках в рамках как имеющихся, так и возникающих приоритетов, должна стать Национальная технологическая инициатива.

Идея Национальной технологической инициативы как программы мер по формированию принципиально новых рынков и созданию условий для глобального технологического лидерства России к 2035 году сформулирована Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2014 года¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 4 декабря 2014 г.

3.2. Обеспечение национальных интересов в сфере обороны, государственной и общественной безопасности

Оборона, государственная и общественная безопасность – самостоятельные сферы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Правовые основы государственной и общественной безопасности устанавливает Конституция Российской Федерации.

Согласно Конституции:

- никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону (ст. 3, ч. 4 Конституции);

- запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 13, ч. 5).

3.2.1. Обеспечение национальных интересов в сфере обороны

Оборона страны входит в состав стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Согласно статье 4 (ч. 3) Конституции Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Россия столкнулась с необходимостью осуществлять военное строительство, обеспечивать свою оборону и безопасность в условиях продвижения сил НАТО на территорию бывших союзников СССР по Варшавскому договору. Размещение американских средств противоракетной обороны (ПРО) в Польше и Словакии, воинских контингентов в странах Балтии (Латвия, Литва, Эстония), проведение у границ с Россией широкомасштабных военных учений НАТО создаёт непосредственную угрозу безопасности России.

Отказ Запада подписать соглашение с Россией о равной и неделимой безопасности для всех стран европейского континента свидетельствует о его нежелании учитывать законные интересы России в сфере национальной безопасности.

Согласно ст. 1 (ч. 1) Федерального закона «Об обороне»¹⁵⁷ под обороной понимается *система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооружённой защите и вооружённая защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности её территории.*

Систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооружённой защите и вооружённую защиту Российской Федерации излагает Военная доктрина Российской Федерации¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

¹⁵⁸ Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

Военная доктрина даёт характеристику основных внешних (п. 12) и внутренних (п. 13) опасностей, основных военных угроз (п. 14).

В Военной доктрине отражена приверженность Российской Федерации к использованию для защиты национальных интересов страны и интересов её союзников военных мер только после исчерпания возможностей применения политических, дипломатических, правовых, экономических, информационных и других инструментов ненасильственного характера.

Российская Федерация считает правомерным применение Вооружённых Сил, других войск и органов для отражения агрессии против неё и (или) её союзников, поддержания (восстановления) мира по решению Совета Безопасности ООН, других структур коллективной безопасности, а также для обеспечения защиты своих граждан, находящихся за пределами Российской Федерации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Российская Федерация рассматривает вооружённое нападение на государство – члена Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) как агрессию против всех государств – членов ОДКБ и осуществит в этом случае меры в соответствии с Договором о коллективной безопасности.

Стратегическими целями обороны страны в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации (п. 33) являются создание условий для мирного и динамичного социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечение её военной безопасности.

Достижение стратегических целей обороны страны осуществляется в рамках реализации военной политики путём стратегического сдерживания и предотвращения военных конфликтов, совершенствования военной организации государства, форм и способов применения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, повышения мобилизационной готовности Российской Федерации и готовности сил и средств гражданской обороны.

В целях обеспечения стратегического сдерживания и предотвращения военных конфликтов разрабатываются и реализуются взаимосвязанные политические, военные, военно-технические, дипломатические, экономические, информационные и иные меры, направленные на предотвращение применения военной силы в отношении России, защиту её суверенитета и территориальной целостности. Стратегическое сдерживание и предотвращение военных конфликтов осуществляются путём поддержания потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне, а Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов – в заданной степени готовности к боевому применению.

Совершенствование военной организации государства осуществляется на основе своевременного выявления существующих и перспективных военных опасностей и военных угроз, сбалансированного развития компонентов военной организации, наращивания оборонного потенциала, оснащения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов современными вооружением, военной и специальной техникой, инновационного развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации.

Основы и организацию обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны, определяет Федеральный закон «Об обороне».

Согласно указанному закону в целях обороны создаются Вооружённые Силы Российской Федерации. К обороне привлекаются войска национальной гвардии Российской Федерации. В целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации¹⁵⁹ и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств¹⁶⁰.

Вооружённые Силы Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом составляют основу оборонного потенциала страны. Другие войска, воинские формирования и органы привлекаются к совместной с Вооружёнными Силами Российской Федерации оперативной и мобилизационной подготовке в целях подготовки к выполнению задач по защите Российской Федерации от вооружённого нападения¹⁶¹.

В Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба.

В соответствии с Федеральным законом *военная служба* – это особый вид федеральной государственной службы. Военная служба исполняется гражданами в Вооружённых Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (МЧС России), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях¹⁶².

¹⁵⁹ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

¹⁶⁰ Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации». Ст. 13.

¹⁶¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». Ст. 1.

¹⁶² Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Ст. 2.

Руководство перечисленными выше силами и государственными органами обеспечения национальной безопасности в соответствии с Конституцией и Указом¹⁶³ осуществляет Президент Российской Федерации.

Подготовка к вооружённой защите Российской Федерации осуществляется в мирное время. Эта подготовка ведётся в соответствии с федеральными законами «О гражданской обороне» и «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

Федеральный закон «О гражданской обороне»¹⁶⁴ определяет систему мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Согласно статье 2 указанного закона основными задачами в области гражданской обороны являются:

- 1) подготовка населения в области гражданской обороны;
- 2) оповещение населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- 3) эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- 4) предоставление населению средств индивидуальной и коллективной защиты;
- 5) проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;
- 6) проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в случае возникновения опасностей для населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- 7) первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- 8) борьба с пожарами, возникшими при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов;
- 9) обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому или иному заражению;
- 10) санитарная обработка населения, обеззараживание зданий и сооружений, специальная обработка техники и территорий;
- 11) восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

¹⁶³ Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹⁶⁴ Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

12) срочное восстановление функционирования необходимых коммунальных служб в военное время;

13) срочное захоронение трупов в военное время;

14) обеспечение устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

15) обеспечение постоянной готовности сил и средств гражданской обороны.

Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»¹⁶⁵ предусматривает меры заблаговременной подготовки к отражению внешних и внутренних угроз.

Под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» специальных формирований к обеспечению защиты государства от вооружённого нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время.

Под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени.

Ресурсное обеспечение обороны осуществляется потенциалом экономики страны, её оборонно-промышленным комплексом.

В соответствии с Военной доктриной (п. 19) Российская Федерация обеспечивает постоянную готовность Вооружённых Сил, других войск и органов к сдерживанию и предотвращению военных конфликтов, к вооружённой защите Российской Федерации и её союзников в соответствии с нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. С этой целью ведётся планомерное переоснащение Вооружённых Сил современными образцами вооружения, военной и специальной техники (материально-техническими средствами). Потенциал российских Вооружённых Сил прошёл проверку на прочность в борьбе с международными террористами в Сирийской Республике.

¹⁶⁵ Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

Основная задача строительства и развития Вооружённых Сил, других войск и органов – приведение их структуры, состава, численности и оснащённости современными (перспективными) образцами вооружения, военной и специальной техники в соответствие с прогнозируемыми военными угрозами, содержанием и характером военных конфликтов, задачами в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время, а также с политическими, социально-экономическими, демографическими и военно-техническими условиями и возможностями Российской Федерации. К 2021 году показатель оснащённости войск современным вооружением и техникой должен составить не менее 70 процентов. Планируется обеспечить сбалансированное развитие всех видов и родов войск, продолжить освоение высокоточного оружия, современных средств связи, разведки, управления и радиоэлектронной борьбы¹⁶⁶.

Производство и поставку вооружений, военной техники, снаряжения, средств связи и т.д. осуществляют предприятия и организации оборонно-промышленного комплекса России (ОПК) в соответствии с Федеральным законом «О государственном оборонном заказе»¹⁶⁷.

Указом Президента Российской Федерации учреждена Военно-промышленная комиссия Российской Федерации (ВПК)¹⁶⁸.

В соответствии с утверждённым Положением¹⁶⁹ ВПК является постоянно действующим органом, образованным в целях реализации государственной политики в сфере оборонно-промышленного комплекса, военно-технического обеспечения обороны страны, безопасности государства и правоохранительной деятельности.

3.2.2. Обеспечение национальных интересов России в сфере государственной и общественной безопасности

Безопасность государства и общественная безопасность являются важнейшими условиями обеспечения прав и свобод личности, устойчивого функционирования и развития экономики страны.

Нормативное определение понятий «государственная безопасность», «безопасность государства» отсутствует. Закон «О безопасности» 1992 года¹⁷⁰ позволяет определить безопасность государства как состояние защищённости его жизненно важных интересов от внутренних и внешних угроз.

¹⁶⁶ Путин В.В. Выступление на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства обороны Российской Федерации 22 декабря 2016 г.

¹⁶⁷ Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

¹⁶⁸ Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 627 «О военно-промышленной комиссии Российской Федерации».

¹⁶⁹ Положение о Военно-промышленной комиссии Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 627.

¹⁷⁰ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446/1-1 «О безопасности».

При всей приятной лаконичности такого определения остаётся открытым вопрос о *содержании* этих жизненно важных интересов государства. Ответ на этот вопрос находим в Концепции национальной безопасности Российской Федерации¹⁷¹: 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.

Понятие общественной безопасности формулирует Концепция общественной безопасности Российской Федерации¹⁷², определяя общественную безопасность как *состояние защищённости 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*.

Стратегия национальной безопасности, к сожалению, не раскрывает содержания национальных интересов в увязке со стратегическими национальными приоритетами в сфере государственной и общественной безопасности.

Стратегия национальной безопасности (п. 43) называет основные угрозы государственной и общественной безопасности. Таковыми являются:

- разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам;
- деятельность террористических и экстремистских организаций;
- деятельность радикальных общественных объединений и группировок;
- деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных;
- деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий; для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;
- преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности;
- коррупция;
- стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров.

Деятельность террористических и экстремистских организаций направлена:

- на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;
- дестабилизацию работы органов государственной власти;

¹⁷¹ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.

¹⁷² Концепция общественной безопасности Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685.

- уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры;

- устрашение населения, в том числе путём завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации.

Деятельность радикальных общественных объединений и группировок, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц связана с использованием националистической и религиозно-экстремистской идеологией. Эта деятельность направлена на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей русского народа.

Деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связана с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми.

Деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий, имеет целью распространение и пропаганду идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесение ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе.

Перечисленные угрозы определяют спектр стратегических целей государственной и общественной безопасности. Таковыми являются:

- защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе;
- защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Стратегия национальной безопасности (п. 44) определяет главные направления обеспечения государственной и общественной безопасности. Таковыми являются:

- 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;
- развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом;

- повышение доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации, эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом;

- расширение международного сотрудничества в области государственной и общественной безопасности.

Согласно п. 45 Стратегии обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путём повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), совершенствования единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений.

Стратегия (п. 47) формулирует развёрнутый перечень мер, которые должны быть реализованы в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности.

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности:

- совершенствуются структура и деятельность федеральных органов исполнительной власти;

- развивается система выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деструктивной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, наносящей ущерб национальным интересам, актов терроризма, проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма, организованной преступности и других преступных посягательств на конституционный строй Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, государственную и частную собственность, общественный порядок и общественную безопасность;

- создаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов, а также противодействия участию российских граждан в деятельности преступных и террористических группировок за рубежом;

- укрепляется режим безопасного функционирования, повышается уровень антитеррористической защищённости организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов;

- совершенствуется система выявления и анализа угроз в информационной сфере, противодействия им;

- принимаются меры для повышения защищённости граждан и общества от деструктивного информационного воздействия со стороны экстремистских и террористических организаций, иностранных специальных служб и пропагандистских структур;

- осуществляется комплексное развитие правоохранительных органов и специальных служб, укрепляются социальные гарантии их сотрудникам, совершенствуется научно-техническая поддержка правоохранительной деятельности, принимаются на вооружение перспективные специальные средства и

техника, развивается система профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения государственной и общественной безопасности;

- повышается социальная ответственность органов обеспечения государственной и общественной безопасности.

Обеспечение национальной безопасности в пограничном пространстве в соответствии со Стратегией национальной безопасности (п. 48) осуществляется путём:

- 1) развертывания на государственной границе Российской Федерации высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов и систем;
- 2) повышения эффективности пограничной деятельности;
- 3) совершенствования межведомственного взаимодействия и межгосударственного пограничного сотрудничества;
- 4) активизации процесса международно-правового оформления государственной границы;
- 5) социально-экономического развития приграничных территорий Российской Федерации.

На государственном уровне обязанности по обеспечению государственной и общественной безопасности возлагаются на Федеральную службу безопасности (ФСБ России), Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Федеральную службу войск национальной гвардии, Федеральную службу охраны (ФСО России).

В соответствии с утверждённым Положением¹⁷³ основными задачами *Федеральной службы безопасности* (ФСБ России) являются:

- 1) управление органами безопасности, а также организация их деятельности;
- 2) 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;
- 3) организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;
- 4) координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;
- 5) организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности;
- 6) организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, не-

¹⁷³ Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2003 г. № 960.

законной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооружённых формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооружённого мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

7) организация и осуществление борьбы с терроризмом и обеспечение борьбы с диверсионной деятельностью;

8) осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности;

9) организация в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации добывания и обработки разведывательной информации;

10) организация осуществления мер, отнесённых федеральным законодательством к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области защиты и охраны государственной границы;

11) обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;

12) обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов безопасности;

13) 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 её экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

14) формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;

15) организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и её учреждениях за рубежом.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) реализует свои полномочия в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности через структурные подразделения Министерства и полицию.

В соответствии с Федеральным законом¹⁷⁴ полиция осуществляет предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений,

¹⁷⁴ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

выявление и раскрытие преступлений, обеспечивает защиту личности, общества, государства от противоправных посягательств, поддержание правопорядка в общественных местах, безопасность дорожного движения.

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

В сфере обеспечения государственной и общественной безопасности задействованы:

- Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения;
- Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- Главное управление по противодействию экстремизму;
- Главное управление на транспорте;
- Главное управление уголовного розыска;
- Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции;
- Главное управление по контролю за оборотом наркотиков;
- Следственный департамент;
- Управление «К» МВД России;
- Оперативное управление.

При Министерстве работает Национальное центральное бюро Интерпола.

Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России в соответствии с утверждённым Положением¹⁷⁵:

- организует и непосредственно участвует в мероприятиях по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений дисциплины и законности, проводимых в целях защиты прав и законных интересов участников дорожного движения;
- осуществляет в пределах компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- участвует в обеспечении согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, направленных на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий в рамках деятельности Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения¹⁷⁶;
- участвует в разработке и реализации мер по эффективному применению сил и средств Госавтоинспекции в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

¹⁷⁵ Положение о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 678.

¹⁷⁶ Положение о Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 237.

- осуществляет подготовку в установленном порядке¹⁷⁷ государственного доклада о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации;
- осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности.

Подведомственный Главному управлению *Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России* в соответствии с утверждённым Положением решает следующие основные задачи:

- подготовка и реализация в пределах своей компетенции комплекса мероприятий по обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения во взаимодействии с федеральными органами государственной охраны, органами федеральной службы безопасности и другими государственными органами обеспечения безопасности, подразделениями системы Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- осуществление в установленном порядке сопровождения транспортных средств патрульными автомобилями Госавтоинспекции;
- участие в проведении специальных межрегиональных мероприятий по профилактике дорожно-транспортных происшествий и правонарушений в сфере безопасности дорожного движения;
- участие в обеспечении безопасности дорожного движения при проведении крупномасштабных межрегиональных общественно-политических, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий;
- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения на межрегиональном уровне;
- осуществление в порядке, определённом МВД России, государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним и экзаменационной работы;
- создание, администрирование, обеспечение функционирования и ведение в порядке, определяемом МВД России, информационных банков (баз) данных, программно-технического комплекса федеральной информационной системы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (ФИС ГИБДД) и других информационно-аналитических систем;
- мониторинг, сбор и анализ оперативной информации, характеризующий показатели состояния безопасности дорожного движения;
- иные задачи.

Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с утверждённым Положением¹⁷⁸:

¹⁷⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 г. № 860 «О подготовке государственного доклада о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации».

¹⁷⁸ Положение о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: утверждено приказом МВД России от 18 июля 2011 г. № 849.

- организует профилактику и пресечение преступлений и административных правонарушений в жилом секторе, на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках и в других общественных местах, в том числе при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий, а также спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

- обеспечивает оперативное реагирование нарядами патрульно-постовой службы на сообщения о преступлениях и правонарушениях, а также функционирование системы управления нарядами территориальных органов МВД России по охране общественного порядка совместно с дежурными частями территориальных органов МВД России в пределах компетенции Главного управления;

- организует привлечение общественных объединений, организаций, внештатных сотрудников полиции, частных охранных организаций к участию в охране общественного порядка;

- организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за деятельностью народных дружин;

- участвует в организационном обеспечении охранных мероприятий в отношении объектов государственной охраны в пределах полномочий, отнесённых к компетенции Главного управления;

- организует обеспечение общественного порядка в случае введения правового режима чрезвычайного или военного положения, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий по вопросам, отнесённым к компетенции Главного управления;

- организует индивидуальную профилактическую работу с населением в жилом секторе и на отдельных объектах социального назначения, в том числе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- осуществляет организационное обеспечение деятельности Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, а также участие в пределах компетенции Главного управления в реализации необходимых подготовительных мероприятий по участию руководства МВД России в деятельности Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности.

Главное управление по противодействию экстремизму МВД России решает задачи в установленной сфере деятельности в соответствии с утверждённым Положением о Главном управлении¹⁷⁹:

В состав основных задач *Главного управления на транспорте МВД России* в соответствии с утверждённым Положением¹⁸⁰ входят:

- организация противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта;

- участие в реализации мероприятий по предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства на объектах транспорта;

¹⁷⁹ Положение о Главном управлении по противодействию экстремизму: утверждено приказом МВД России от 21 июня 2011 г. № 698-дсп.

¹⁸⁰ Положение о Главном управлении на транспорте МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 680.

- обеспечение в пределах своих полномочий межведомственного взаимодействия по вопросам транспортной безопасности.

В состав функций *Главного управления уголовного розыска МВД России* в соответствии с утвержденным Положением¹⁸¹ входят:

- осуществление оперативно-разыскной деятельности в полном объеме;
- разработка, организация и проведение в установленном порядке специальных операций и оперативно-профилактических мероприятий в установленной области деятельности;
- организация и участие в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности, в том числе носящих межрегиональный, транснациональный характер, вызывающих большой общественный резонанс;
- организация и осуществление раскрытия преступлений, связанных с иностранными гражданами;
- организация и осуществление раскрытия вызвавших широкий общественный резонанс преступлений против собственности, в том числе серийных краж, преступных посягательств на автотранспортные средства, хищений культурных ценностей, разбоев и грабежей;
- пресечение деятельности транснациональных и межрегиональных (осуществляющих преступную деятельность на территории двух и более федеральных округов) преступных групп, в том числе этнической направленности, совершающих имущественные преступления;
- организация и осуществление раскрытия преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- выявление и пресечение деятельности транснациональных и межрегиональных организованных групп и преступных сообществ в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- оказание практической помощи органам внутренних дел в противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- организация и осуществление борьбы с организованной преступностью общеуголовной направленности;
- координация деятельности борьбы с лицами, занимающими высшее положение в преступной иерархии;
- организация осуществления оперативно-разыскной деятельности в среде несовершеннолетних;
- координация розыскной работы в системе МВД России;
- организация и осуществление розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, лиц, пропавших без вести;
- организация и осуществление международного розыска.
- иные функции в установленной сфере деятельности.

¹⁸¹ Положение о Главном управлении уголовного розыска МВД России: утверждено приказом МВД России от 11 июля 2011 г. № 823.

Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России в соответствии с утверждённым Положением¹⁸² выполняет функции головного подразделения Министерства по обеспечению экономической безопасности государства, противодействия преступлениям экономической и коррупционной направленности. Основной задачей Главного управления является организация предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений экономической и коррупционной направленности, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

В состав функций Главного управления входят:

- участие в проведении совместно с оперативно-поисковыми и оперативно-техническими подразделениями оперативно-поисковых и оперативно-технических мероприятий;

- проведение совместно с подразделениями экономической безопасности оперативно-розыскных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экономической и коррупционной направленности;

- разработка, организация и проведение в установленном порядке специальных операций и оперативно-профилактических мероприятий по вопросам деятельности Главного управления;

- организация и участие в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений экономической и коррупционной направленности, в том числе совершённых организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящих транснациональный или межрегиональный характер либо вызывающих большой общественный резонанс, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

- осуществление мероприятий по противодействию коррупции в выборных органах власти, федеральных органах исполнительной власти, в органах власти субъектов Российской Федерации, в сфере управления негосударственным сектором экономики, в госкорпорациях, внебюджетных фондах и общественных организациях с государственным участием, а также по противодействию преступным посягательствам на государственную и муниципальную собственность;

- противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, фальшивомонетничеству; пресечение каналов финансирования терроризма и экстремизма.

Главное управление по контролю за оборотом наркотиков МВД России в соответствии с утверждённым Положением¹⁸³ выполняет функции головного подразделения Министерства в области контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере противодействия их

¹⁸² Положение о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 марта 2015 г. № 340.

¹⁸³ Положение о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков МВД России: утверждено приказом МВД России от 23 апреля 2016 г. № 209.

незаконному обороту, по предоставлению государственных услуг, отнесённых к компетенции Главного управления. В состав основных задач Главного управления входят:

- обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам деятельности Главного управления, а также в установленном порядке в соответствии с международными договорами Российской Федерации – с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями;

- организация предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

- организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений по контролю за оборотом наркотиков и оказание практической помощи территориальным органам МВД России и их структурным подразделениям по вопросам деятельности Главного управления;

- иные задачи.

Следственный департамент МВД России в соответствии с утверждённым Положением¹⁸⁴ является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также правоприменительные полномочия в сфере расследования преступлений, отнесённых к подследственности следователей органов внутренних дел Российской Федерации, а также исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве. Департамент возглавляет органы предварительного следствия в системе Министерства и выполняет функции головного подразделения по организации в системе Министерства расследования преступлений, отнесённых к подследственности следователей органов внутренних дел Российской Федерации.

В состав основных задач Следственного департамента МВД России входят:

- расследование тяжких и особо тяжких преступлений, совершённых организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящих транснациональный или межрегиональный характер, а также преступлений, вызывающих большой общественный резонанс;

- организация взаимодействия следователей органов внутренних дел с правоохранительными органами зарубежных стран в рамках реализации положений международных договоров Российской Федерации в сфере оказания правовой помощи по уголовным делам;

¹⁸⁴ Положение о Следственном департаменте МВД России: утверждено приказом МВД России от 1 июля 2011 г. № 780.

- участие в выработке и проведении эффективной кадровой политики и повышении профессионального мастерства следователей органов внутренних дел Российской Федерации.

Основными направлениями работы *Управления «К» МВД России* являются:

- борьба с преступлениями в сфере компьютерной информации;
- пресечение противоправных действий в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет;
- борьба с незаконным оборотом радиоэлектронных и специальных технических средств;
- выявление и пресечение фактов нарушения авторских и смежных прав в сфере информационных технологий;
- борьба с международными преступлениями в сфере информационных технологий;
- международное сотрудничество в области борьбы с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий¹⁸⁵.

Оперативное управление МВД России в соответствии с утверждённым Положением¹⁸⁶ является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию по вопросам организации обеспечения управления силами и средствами органов внутренних дел, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, в чрезвычайных ситуациях (чрезвычайных обстоятельствах), сбора информации об оперативной обстановке в субъектах Российской Федерации, организации межведомственного взаимодействия по вопросам обеспечения правопорядка в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, в том числе на арендуемой Российской Федерацией у Республики Казахстан территории комплекса «Байконур».

В состав основных задач Управления входят:

- определение приоритетных направлений организации деятельности сил и средств органов, организаций и подразделений системы МВД России, требующих оперативного реагирования на изменение ситуации;
- обеспечение комплекса организационно-практических мероприятий МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств и локализации их последствий в двух и более субъектах Российской Федерации, а также при осложнении обстановки в отдельном субъекте Российской Федерации по особому распоряжению;
- организационно-методическое обеспечение деятельности оперативных подразделений территориальных органов МВД России.

¹⁸⁵ Информация с официального сайта МВД России. URL: <https://www.mvd.pf/mvd/>

¹⁸⁶ Положение об Оперативном управлении МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 682.

Федеральная служба войск национальной гвардии в соответствии с Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹⁸⁷ решает следующие основные задачи:

- участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;
- охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утверждёнными Правительством Российской Федерации;
- участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;
- участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции;
- участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации;
- федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;
- охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

Иные задачи на войска национальной гвардии могут быть возложены решениями Президента Российской Федерации, принятыми в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Основными задачами *Федеральной службы охраны* (ФСО России) в соответствии с Федеральным законом¹⁸⁸ и утверждённым Положением¹⁸⁹ являются:

- 1) обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;
- 2) прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;
- 3) предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;
- 4) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах их проезда;
- 5) защита охраняемых объектов;

¹⁸⁷ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226 «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

¹⁸⁸ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране».

¹⁸⁹ Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2004 г. № 1013.

- 6) участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- 7) организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;
- 8) участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну;
- 9) осуществление государственной политики в области правовой информатизации страны и координация работ, производимых в этой сфере;
- 10) информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях;
- 11) обеспечение собственной безопасности.

Понятие государственной охраны формулирует Федеральный закон «О государственной охране» (ст. 1). 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.

Объекты государственной охраны – это лица, подлежащие государственной охране. Состав лиц, подлежащих государственной охране, определяет статья 8 Федерального закона «О государственной охране». Это:

- Президент Российской Федерации;
- Председатель Правительства Российской Федерации;
- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- Председатель Конституционного Суда Российской Федерации;
- Председатель Верховного Суда Российской Федерации;
- Генеральный прокурор Российской Федерации;
- Председатель Следственного комитета Российской Федерации.

Указанным лицам государственная охрана предоставляется в течение срока их полномочий.

В целях обеспечения безопасности государства по решению Президента Российской Федерации государственная охрана может быть предоставлена членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, федеральным государственным служащим и иным лицам.

Государственная охрана в соответствии с указанным законом предоставляется также главам иностранных государств и правительств и членам их семей, иным лицам иностранных государств во время их пребывания на территории Российской Федерации.

При необходимости безопасность иных иностранных государственных, политических и общественных деятелей в период их пребывания на территории Российской Федерации обеспечивается на основании распоряжений Президента Российской Федерации.

Охраняемые объекты – это:

- здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения их безопасности;
- здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов государственной охраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов государственной охраны;
- здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам государственной охраны.

Несмотря на предпринимаемые усилия по обеспечению государственной и общественной безопасности, криминогенная ситуация в стране остаётся достаточно сложной. При общей тенденции стабилизации количества преступлений особой тяжести и преступлений небольшой тяжести, снижения количества тяжких преступлений и преступлений средней тяжести наблюдается ускоряющийся рост преступных посягательств на государственную и общественную безопасность (Рис. 1)¹⁹⁰.

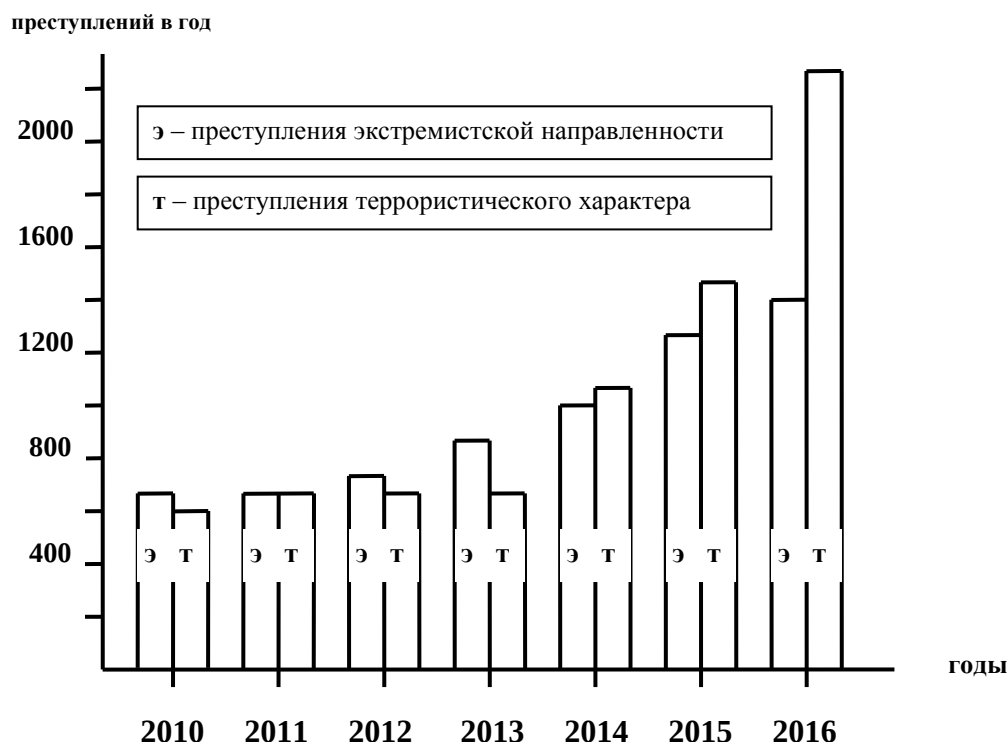


Рис. 1. Динамика роста преступлений экстремистского и террористического характера

¹⁹⁰ Информация с Портала правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://crimestat.ru/offenses_map.

Условием эффективного противостояния угрозам государственной и общественной безопасности является консолидация усилий федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и патриотически настроенных граждан – как того и требует Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. При этом, в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», должна существенным образом вырасти организующая роль актов стратегического планирования – Стратегии национальной безопасности, Концепции общественной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму и других. На этом с полным основанием настаивает Президент Российской Федерации¹⁹¹.

3.3. Обеспечение национальных интересов в сфере повышения качества жизни российских граждан

Качество жизни – это степень удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей людей.

Правовые основы социального государства закладывает Конституция Российской Федерации.

Согласно статье 7 Конституции Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Интегральным показателем качества жизни населения в соответствии с Программой развития Организации Объединённых Наций (ПРООН)¹⁹² является индекс человеческого развития (ИРЧ).

Индекс человеческого развития измеряет достижения страны с точки зрения состояния здоровья, получения образования и фактического дохода её граждан, по трём основным направлениям:

- здоровье и долголетие, измеряемые показателем ожидаемой продолжительности жизни при рождении;
- доступ к образованию, измеряемый уровнем грамотности взрослого населения и совокупным валовым коэффициентом охвата образованием;

¹⁹¹ Путин В.В. Выступление на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства обороны Российской Федерации 22 декабря 2016 г.

¹⁹² Программа развития Организации Объединённых Наций (ПРООН). URL: <http://www.un.org/ru/ga/undp/>

- достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового внутреннего продукта на душу населения (по паритету покупательной способности, выраженному в долларах США).

Россия и Беларусь по данным за 2015 год возглавляют рейтинг стран с высоким уровнем ИРЧ¹⁹³, причём Беларусь опережает Россию по ИРЧ, откорректированному с учётом неравенства (показатель неравенства в Беларуси несколько ниже, чем в России)¹⁹⁴.

Стратегия национальной безопасности (п. 51) называет угрозы качеству жизни российских граждан. Таковыми являются:

- 1) неблагоприятная динамика развития экономики;
- 2) отставание от развитых стран в технологическом развитии;
- 3) введение ограничительных экономических мер против Российской Федерации;
- 4) нецелевое расходование бюджетных ассигнований;
- 5) усиление дифференциации населения по уровню доходов;
- 6) снижение качества потребительских товаров и оказываемых населению услуг.

Введение ограничительных экономических мер против Российской Федерации, нецелевое расходование бюджетных ассигнований предопределяют неблагоприятную динамику развития экономики, в том числе социальной сферы.

Отставание от развитых стран в технологическом развитии снижает конкурентоспособность экономики на внешних и внутренних рынках, препятствует улучшению качества труда внутри страны.

Дальнейшее усиление дифференциации населения по уровню доходов, снижение качества потребительских товаров и оказываемых населению услуг может стать причиной нарастания социальной напряжённости.

В своей совокупности указанные факторы отрицательно сказываются на качестве жизни основной массы населения страны.

С учётом перечисленных выше угроз и вызываемых ими последствий определяются стратегические цели обеспечения национальной безопасности в данной области: развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения.

Стратегия национальной безопасности (п. 52) гарантирует повышение качества жизни граждан России. Это будет достигнуто за счёт:

- обеспечения продовольственной безопасности;
- большей доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг;
- современного образования и здравоохранения, спортивных сооружений;
- создания высокоэффективных рабочих мест;
- благоприятных условий для повышения социальной мобильности;

¹⁹³ Второй уровень; первый – самый высокий уровень ИРЧ.

¹⁹⁴ Доклад о человеческом развитии 2015: Труд во имя человеческого развития (резюме). – Нью-Йорк: ПРООН, 2016.

- 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.

Согласно Стратегии национальной безопасности снижение уровня социального и имущественного неравенства населения преодолевается путём повышения доходов основной массы населения. Полезной в этом отношении мерой могла бы стать реализация рекомендации Программы развития ООН, ориентирующая бизнес на участие персонала в прибылях и предоставление наемным работникам акций предприятий¹⁹⁵.

Существенный вклад в обеспечение качества жизни населения вносит питание человека, его структура и качество.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации¹⁹⁶ предусматривает:

- своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизацию их негативных последствий за счёт постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;
- устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны;
- достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объёмах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни;
- обеспечение безопасности пищевых продуктов.

Проблемы обеспечения продовольственной безопасности решаются, в основном, на селе. При этом уровень и качество жизни сельского населения в целом существенно отстают от уровня жизни в городах. Создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения предусматривает Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации¹⁹⁷.

Одной из серьёзнейших внутренних проблем России остаётся охрана здоровья граждан – её доступность, уровень и качество.

¹⁹⁵ Доклад о человеческом развитии 2015: Труд во имя человеческого развития (резюме). – Нью-Йорк: ПРООН, 2016.

¹⁹⁶ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120.

¹⁹⁷ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г.

Состав проблем современного российского здравоохранения раскрывает Стратегии национальной безопасности. Таковыми являются:

- низкая эффективность системы медицинского страхования;
- низкое качество подготовки и переподготовки специалистов здравоохранения;
- недостаточный уровень социальных гарантий и оплаты труда медицинских работников и финансирования развития системы высокотехнологичной медицинской помощи;
- незавершённость формирования нормативной правовой базы здравоохранения.

Согласно п. 71 Стратегии национальной безопасности в состав стратегических целей обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации входят:

- увеличение продолжительности жизни, снижение инвалидности и смертности;
- совершенствование профилактики и оказания своевременной квалифицированной первичной медико-санитарной и высокотехнологичной медицинской помощи;
- совершенствование стандартов медицинской помощи, а также контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств.

Стратегия национальной безопасности определяет основные направления обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации на среднесрочную перспективу:

- усиление профилактической направленности здравоохранения, ориентацию на сохранение здоровья человека;
- совершенствование в качестве основы жизнедеятельности общества института семьи, охраны материнства, отцовства и детства;
- повышение качества и доступности медицинского обслуживания;
- государственная поддержка перспективных разработок в области фармацевтики, биотехнологий и нанотехнологий;
- модернизация экономических механизмов функционирования здравоохранения;
- развитие материально-технической базы государственной и муниципальной систем здравоохранения с учетом региональных особенностей.

Согласно п. 78 Стратегии решение задач национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации достигается путём:

- формирования национальных программ (проектов) по лечению социально значимых заболеваний (онкологические, сердечнососудистые, диабетологические, фтизиатрические заболевания, наркомания, алкоголизм) с разработкой единых общероссийских подходов к диагностике, лечению и реабилитации пациентов;
- развития системы управления качеством и доступностью медицинской помощи, подготовкой специалистов здравоохранения;
- обеспечения качественного изменения структуры заболеваний и ликвидации предпосылок эпидемий, в том числе вызванных особо опасными инфек-

ционными патогенами, за счёт разработки и реализации перспективных технологий и национальных программ государственной поддержки профилактики заболеваний.

Стратегия, к сожалению, не уделяет внимания, по-видимому, уже подзабытой, но более чем конструктивной идее охраны здоровья *здоровых людей* – как методологии профилактики заболеваний¹⁹⁸. Практическая реализация этой идеи требует скрупулёзной работы прежде всего в муниципальных образованиях. Это работа, связанная с созданием надлежащих материально-технических условий для развития физической культуры по месту проживания граждан, с подбором и организацией системной работы актива профессионалов и общественников – инструкторов по вопросам здорового образа жизни. В реализации этой идеи заинтересовано огромное большинство населения страны, но особенно – люди пожилого возраста, для которых это может стать реальным стимулом активного долголетия.

Стратегия национальной безопасности определяет общие подходы преодоления проблем, связанных с надлежащим обеспечением качества и уровня жизни населения.

Для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества:

- совершенствуют защиту прав и свобод человека путём развития законодательства, судебной и правоохранительной систем;
- содействуют росту благосостояния граждан, снижению дифференциации населения по уровню доходов, сокращению бедности, в том числе путём развития пенсионной системы, социальной поддержки отдельных категорий граждан, совершенствования системы социального обслуживания;
- обеспечивают поддержку трудовой занятости населения, контроль за соблюдением трудовых прав работников;
- совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограниченными физическими возможностями;
- создают условия для стимулирования рождаемости, снижения смертности населения, ведения здорового образа жизни, развития массового детско-юношеского спорта, организуют пропаганду здорового образа жизни;
- улучшают и развивают транспортную и жилищно-коммунальную инфраструктуру;
- принимают меры по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также по снижению риска их возникновения на территории Российской Федерации;

¹⁹⁸ Концепция охраны здоровья в Российской Федерации: утверждена приказом Минздрава России от 21 марта 2003 г. № 113.

- обеспечивают развитие информационной инфраструктуры, доступность информации по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества, равный доступ к государственным услугам на всей территории Российской Федерации, в том числе с использованием информационных и коммуникационных технологий;

- совершенствуют систему контроля за использованием бюджетных ассигнований и механизм государственно-частного партнёрства в целях повышения качества жизни граждан.

Обеспечить новое качество жизни граждан России призваны государственные программы Российской Федерации:

- «Развитие здравоохранения»;
- «Доступная среда»;
- «Содействие занятости населения»;
- «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»;
- «Развитие образования»;
- «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;
- «Социальная поддержка граждан»;
- «Развитие пенсионной системы»;
- «Охрана окружающей среды»;
- другие государственные программы¹⁹⁹.

Адресную поддержку социально незащищённых категорий российских граждан предусматривают Конституция Российской Федерации, текущее законодательство.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип равенства прав и свобод мужчины и женщины и равенства возможностей для их реализации (ст. 19, ч. 3).

Согласно статье 38 (ч. 1) Конституции материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Свидетельством особой заботы государства о детях является Национальная стратегия действий в интересах детей²⁰⁰.

Согласно статье 39 (ч. 3) Конституции каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту²⁰¹, в случае болезни²⁰², инвалидности²⁰³, потери кормильца²⁰⁴, для воспитания детей²⁰⁵ и в иных случаях, установленных законом.

¹⁹⁹ Портал госпрограмм Российской Федерации. URL: <http://programs.gov.ru/>

²⁰⁰ Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761.

²⁰¹ Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

²⁰² Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

²⁰³ Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов».

²⁰⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

²⁰⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Свидетельством особой заботы государства о престарелых является Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения²⁰⁶.

Согласно статье 40 (ч. 3) Конституции малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Гарантией решения задач, связанных с надлежащим обеспечением качества и уровня жизни граждан, является настойчивое требование Президента Российской Федерации, обращенное ко всем ветвям власти, касающееся исполнения всех социальных обязательств государства вне зависимости от складывающихся конъюнктурных условий²⁰⁷.

3.4. Обеспечение национальных интересов России в сфере стратегической стабильности и равноправного стратегического партнёрства

Нормативное определение терминов «стратегическая стабильность» и «стратегическое партнёрство» отсутствует. В таких случаях используют общепринятые определения.

*Стратегическая стабильность – это такое состояние стратегических взаимоотношений крупных держав, при котором существуют наименьшие стимулы для нанесения первого удара, а потому складывается наименьшая вероятность развязывания мировой войны*²⁰⁸.

Крупными считают державы, обладающие военным потенциалом, достаточным для нанесения уничтожающего удара по любому потенциальному противнику. Такой потенциал создать и поддерживать могут только страны с сильной экономикой.

Наименьшие стимулы для нанесения первого удара возникают тогда, когда нападающая сторона понимает, что её противник при любых обстоятельствах нападения на него в состоянии нанести уничтожающий ответный удар. Уничтожающим считается удар, который принесёт нападающей стороне неприемлемый ущерб её военному, экономическому потенциалу, людским ресурсам.

Согласно данным американского аналитического центра Global Fire Power, оценивающего военный потенциал 55 стран по 45 показателям, в тройку лидеров входят США, Россия и Китай.

²⁰⁶ Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р.

²⁰⁷ См., напр.: Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль, 1 декабря 2016 г.

²⁰⁸ Подробнее об этом см.: Сокращение ядерного оружия и стратегическая стабильность: стенограмма лекции А.Г. Арбатова, состоявшейся 21 октября 2004 г. в Московском физико-техническом институте. URL: <http://www.armscontrol.ru/course/lectures04b/aga041021.htm>

Приведённое выше определение термина «стратегическая стабильность» позволяет сформулировать понятие «стратегическое партнёрство». *Стратегическое партнёрство – это такие взаимоотношения крупных военных держав, которые позволяют на длительной основе поддерживать стратегическую стабильность.*

Стратегическая стабильность и стратегическое партнёрство лежат в основе внешнеполитического курса российского государства. Общие задачи в этой области формулирует Концепция внешней политики Российской Федерации²⁰⁹. В числе этих задач:

- формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся очагов напряженности и конфликтов на их территориях и предотвращению возникновения таких очагов и конфликтов;
- развитие двусторонних и многосторонних отношений взаимовыгодного и равноправного партнерства с иностранными государствами, межгосударственными объединениями, международными организациями и в рамках форумов на основе уважения принципов независимости и суверенитета, прагматизма, транспарентности, многовекторности, предсказуемости, неконфронтационного отстаивания национальных приоритетов; расширение международного сотрудничества на недискриминационной основе, содействие становлению сетевых альянсов, активное участие в них России;
- дальнейшее продвижение курса на укрепление международного мира, обеспечение всеобщей безопасности и стабильности в целях утверждения справедливой демократической международной системы, основанной на коллективных началах в решении международных проблем, на верховенстве международного права;
- упрочение позиций Российской Федерации как одного из влиятельных центров современного мира.

Серьезную озабоченность России вызывает наращивание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение её глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам.

Рост глобальной и региональной нестабильности, отмечаемый Стратегией национальной безопасности Российской Федерации (п. 13), требует обеспечения национальных интересов России в сфере стратегической стабильности. Решение этой задачи может быть достигнуто в рамках укрепления равноправного стратегического партнёрства.

Российская Федерация содействует вовлечению других государств, прежде всего владеющих ядерным оружием, а также заинтересованных в совместных действиях по обеспечению всеобщей безопасности, в процесс обеспечения стратегической стабильности.

²⁰⁹ Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640.

Обеспечению национальных интересов в этой сфере согласно Стратегии национальной безопасности (п. 87) способствует активная внешняя политика Российской Федерации. Эта политика направлена на создание стабильной и устойчивой системы международных отношений, опирающейся на международное право и основанной на принципах равноправия, взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела государств, взаимовыгодного сотрудничества, политического урегулирования глобальных и региональных кризисных ситуаций.

В качестве центрального элемента такой системы международных отношений Россия рассматривает Организацию Объединенных Наций и её Совет Безопасности.

Стратегическими партнёрами России в системе таких отношений согласно Стратегии являются ближайшие соседи – государства, входящие в Содружество Независимых Государств (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Узбекистан).

Обеспечению национальных интересов в сфере стратегической стабильности способствуют созданные по инициативе и при участии России региональные организации сотрудничества: Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС), Евразийский экономический союз, сотрудничество на двусторонней основе со многими государствами мира.

Особое значение имеют отношения, складывающиеся между Россией и Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия. Оказав в 2008 году помощь народам Абхазии и Южной Осетии в отражении агрессии Грузии и обретении ими государственной независимости, Россия добилась достижения стратегической стабильности в этом ранее неспокойном регионе.

Развитие отношений двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия является для Российской Федерации одним из ключевых направлений внешней политики. Россия развивает потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств – участников Содружества Независимых Государств.

Российская Федерация выступает за качественное развитие Организации Договора о коллективной безопасности, превращение её в универсальную международную организацию, способную противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера (включая международный терроризм и экстремизм, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, нелегальную миграцию), а также угрозам в информационной сфере.

Формирование Евразийского экономического союза открыло новый этап интеграции на евразийском пространстве. Российская Федерация всемерно способствует укреплению Союза в целях дальнейшей интеграции, стабильного развития, всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности экономик государств – членов Союза в рамках глобальной экономики, а также в целях повышения жизненного уровня их населения, обеспече-

ния свободы перемещения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов, реализации совместных инфраструктурных и инвестиционных проектов.

Российская Федерация наращивает взаимодействие с партнёрами в рамках БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), РИК (Россия, Индия, Китай), Шанхайской организации сотрудничества, форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество», «Группы двадцати» и других международных институтов.

Российская Федерация придаёт важное значение наращиванию политического и экономического потенциала Шанхайской организации сотрудничества. Организация не только способствует укреплению взаимного доверия и партнёрства в Центральной Азии, но осуществляет масштабные проекты в сфере образования, культуры, гуманитарного сотрудничества. Набирая растущий авторитет в мире, ШОС привлекает к себе внимание новых стран, проявляющих желание присоединиться к Организации в качестве её полноправных членов (Индия, Иран, Монголия, Пакистан и др.).

Новый статус обрели в последние годы отношения между Россией и Китайской Народной Республикой. Россия развивает отношения всеобъемлющего партнёрства и стратегического взаимодействия с Китайской Народной Республикой, рассматривая их как ключевой фактор поддержания глобальной и региональной стабильности.

Характер привилегированного стратегического партнёрства приобрели отношения между Российской Федерацией и Республикой Индией.

Активно развивается политическое, торгово-экономическое, военнотехническое сотрудничество, взаимодействие в области безопасности, а также гуманитарные и образовательные контакты России с государствами Латинской Америки, Африки и региональными объединениями этих государств.

Обеспечение стратегической стабильности, устойчивого положения Российской федерации на мировой арене, укрепления её международного авторитета и усиления её влияния на мировые процессы достигается путём укрепления её экономического и военного потенциала.

Обеспечение равноправного стратегического партнёрства требует настоячивых усилий, направленных на реализацию внешней политики государства. Функции, связанные с реализацией внешней политики российского государства, осуществляет Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России). В соответствии с утверждённым Положением²¹⁰ МИД России решает следующие основные задачи:

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

²¹⁰ Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июня 2004 г. № 865.

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

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

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

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

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

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

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

В качестве одной из задач внешнеполитической деятельности Концепция внешней политики Российской Федерации называет создание благоприятных внешних условий для устойчивого роста и повышения конкурентоспособности экономики России, её технологического обновления, повышения уровня и качества жизни населения.

Указанную задачу в содружестве с Министерством иностранных дел решает Служба внешней разведки Российской Федерации.

Служба внешней разведки в соответствии с Федеральным законом²¹¹ является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации.

Целями разведывательной деятельности согласно Федеральному закону являются:

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

²¹¹ Федеральный закон 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».

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

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

Для достижения целей разведывательной деятельности органы внешней разведки осуществляют установленные законом полномочия, в том числе подбор добровольцев, их зашифровку и конспирацию, зашифровку ведомственной принадлежности подразделений, организаций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки Российской Федерации.

Заключение

Преодолев системный кризис 90-х годов прошлого столетия, Россия развернула целенаправленную деятельность по формированию целостной системы обеспечения национальной безопасности.

Правовую основу формирования этой системы составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные конституционные законы, федеральные законы по вопросам обеспечения национальной безопасности, подзаконные акты – Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, доктринальные документы по частным вопросам обеспечения национальной безопасности страны, иные акты стратегического планирования, принимаемые в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Основу системы обеспечения национальной безопасности России в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации составляют совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов.

Показателем эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности является степень реализации ею стратегических национальных приоритетов.

В реализации задач обеспечения национальной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» в пределах установленных полномочий принимают участие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, граждане.

Дестабилизирующим фактором стратегической стабильности в мире остаётся агрессивная политика США и их союзников, стремящихся сохранить доминирующие позиции в мире, который всё в большей степени становится многополярным.

Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию

1. Экономический рост как фактор улучшения уровня и качества жизни граждан.
2. Угрозы национальной безопасности в области экономики.
3. Стратегические цели обеспечения национальной безопасности в области науки, технологий и образования.
4. Понятие и система обороны в Российской Федерации.
5. Вооружённые Силы в системе обороны Российской Федерации.
6. Основные угрозы государственной и общественной безопасности России.
7. Главные направления обеспечения государственной и общественной безопасности в Российской Федерации.
6. Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
7. Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
8. Главное управление по противодействию экстремизму МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
9. Главное управление на транспорте МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
10. Главное управление уголовного розыска МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
11. Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
12. Главное управление по контролю за оборотом наркотиков МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
13. Следственный департамент МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
14. Управление «К» МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
15. Оперативное управление МВД России в системе обеспечения государственной и общественной безопасности России.
16. Вопросы безопасности в пограничном пространстве России.

17. ФСБ России в системе обеспечения её национальной безопасности.
18. Войска национальной гвардии в системе обеспечения национальной безопасности России.
19. Федеральная служба охраны в системе обеспечения национальной безопасности России.
20. Государственная охрана: понятие, объекты.
21. Угрозы качеству жизни российских граждан.
22. Обеспечение национальных интересов в сфере повышения качества жизни российских граждан.
23. Понятие стратегической стабильности и равноправного стратегического партнёрства.
24. Обеспечение национальных интересов России в сфере стратегической стабильности и равноправного стратегического партнёрства.
25. Проблемы обеспечения национальных интересов России в сфере стратегической стабильности и равноправного стратегического партнёрства.
26. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности страны.
27. Международное сотрудничество как фактор обеспечения национальной безопасности России.
28. Система региональной безопасности и её структура.
29. МИД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

ГЛАВА 4.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ, ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Цель данного раздела – исследование правовой и организационной основ обеспечения экологической безопасности, национальной безопасности России в специфических условиях – в условиях *чрезвычайных ситуаций, чрезвычайного и военного положения*.

Для достижения указанной цели необходимо уяснить, во-первых, что следует понимать под чрезвычайными ситуациями, какова их природа и последствия, ими вызываемые. Вторая часть задачи заключается в исследовании правовых и организационных механизмов предупреждения чрезвычайных ситуаций, минимизации и/или ликвидации их последствий. Наконец, предстоит выявить соотношение понятий «чрезвычайные ситуации», «чрезвычайное положение» и «военное положение».

Складывающаяся к настоящему времени нормативно-правовая и материальная база создают необходимые предпосылки для принятия мер, направленных на защиту жизни и здоровья населения, обеспечения прав и свобод граждан как в условиях чрезвычайных ситуаций, так и в условиях чрезвычайного и военного положения.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 547 (ред. от 10.09.2016) «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (вместе с «Положением о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») // СПС «КонсультантПлюс».

12. Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex russica. 2014. № 5.

13. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016. № 6.

14. Эрнст В.В. Конституционно-правовое обеспечение экологической безопасности // Российский следователь. 2016. № 2.

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

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 72) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий входит в состав предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим правовое регулирование вопросов обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций осуществляется федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Чрезвычайная ситуация – это состояние, при котором на объекте, определённой территории (или акватории) нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза общественной безопасности, здоровью и жизни людей.

Чрезвычайные ситуации (ЧС) могут иметь различную природу (социальные, политические, экономические, природные, техногенные); быть прогнозируемыми (ожидаемыми) или внезапными; ограничиваться территорией отдельного предприятия, местности, посёлка (локальные ЧС) или же распространяться на территорию целых стран, регионов, в том числе иметь глобальный характер.

Своевременное прогнозирование и правильные действия позволяют избежать значительных потерь и в отдельных случаях предотвратить ЧС.

Согласно Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 7) правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права²¹².

Правовое регулирование осуществляется упомянутым Федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут принимать муниципальные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации (Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации), органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Закон предусматривает разграничение полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

Общее нормативное определение чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера даёт Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». *Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей*²¹³.

Приведённое определение указывает на сложность и многообразие чрезвычайных ситуаций. Это требует систематизации и научной классификации совокупности явлений, объединяемых общим понятием «чрезвычайные ситуации».

Чрезвычайные ситуации могут классифицироваться по разным признакам: причине возникновения, степени внезапности, скорости распространения, масштабам распространения, продолжительности действия. В основу классификации могут быть положены и иные признаки.

²¹² См., напр.: Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (1988 г.); Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг.: принята на Третьей Всемирной конференции в Сендае (Япония) 18 марта 2015 г.

²¹³ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ст. 1.

По *причинам возникновения* различают чрезвычайные ситуации естественного (природного) происхождения и чрезвычайные ситуации антропогенного (техногенного) происхождения.

К чрезвычайным ситуациям естественного (природного) происхождения относят:

- а) метеорологические опасные явления:
 - аэрометеорологические: бури, ураганы, штормы, смерчи, шквалы, торнадо, циклоны;
 - агрометеорологические: крупный град, ливень, снегопад, сильный туман, сильные морозы, необычайная жара, засуха;
 - природные пожары: лесные пожары, пожары хлебных массивов, подземные пожары горючих ископаемых;
- б) тектонические и теллурические опасные явления:
 - землетрясения (моретрясения);
 - извержения вулканов;
- в) топологические опасные явления:
 - гидрологические: половодье, паводки, ветровые нагоны, подтопления;
 - оползни, сели, обвалы, лавины, осыпи, цунами, провал земной поверхности;
- г) опасные явления космического происхождения:
 - падение метеоритов, остатков комет;
 - прочие космические катастрофы.

К чрезвычайным ситуациям антропогенного (техногенного) происхождения относят:

- а) транспортные: автомобильные, железнодорожные, авиационные, водные, трубопроводные аварии и катастрофы.
- б) производственные опасные явления:
 - с высвобождением механической энергии: взрывы, повреждение или разрушение механизмов, агрегатов, коммуникаций, обрушение конструкций, зданий; гидродинамические (взрывы плотин с образованием волн прорыва и катастрофического затопления); прорывы плотин с образованием прорывного паводка; прорывы плотин, повлекшие смыв плодородного слоя почв или отложение наносов на обширных территориях;
 - с высвобождением термической энергии: пожары, (взрывы) в зданиях на технологическом оборудовании; пожары (взрывы) на объектах добычи, переработки, хранения, легковоспламеняющихся, горючих, взрывчатых веществ; пожары (взрывы) на транспорте; пожары (взрывы) в зданиях жилого, социально-бытового и культурного назначения; обнаружение неразорвавшихся боеприпасов; утрата легковоспламеняющихся, горючих, взрывчатых веществ;
 - с высвобождением радиационной энергии: аварии на АЭС, АЭУ производственного и исследовательского назначения с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ (РВ); аварии с выбросом (угрозой выброса) РВ на предприятиях ядеротопливного цикла (ЯТЦ); аварии на транспортных и космических средствах с ядерными установками или с грузом РВ; аварии с ядерными боеприпасами в местах их эксплуатации, хранения или установки; утрата радиоактивных источников;

- с высвобождением химической энергии: аварии с выбросом (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых веществ (СДЯВ) при их производственной переработке или хранения (захоронении); аварии на транспорте с выбросом (угрозой выброса) СДЯВ; образование и распространение СДЯВ в процессе протекания химических реакций, начавшихся в результате аварии; аварий с химическими боеприпасами; утрата источников СДЯВ;

- утечка бактериологических агентов: нарушение правил эксплуатации объектов водоснабжения и канализации; нарушение технологии в работе предприятий пищевой промышленности; нарушение работы учреждений санитарно-эпидемиологического (микробиологического) профиля.

К специфически опасным явлениям относят инфекционные заболевания: единичные случаи экзотических и особо опасных инфекционных заболеваний; групповые случаи особо опасных инфекций; эпидемия, пандемия; заболеваемость животных (эндоотия, эпизоотия, пандоотия); болезни растений: прогрессирующая эпифитотия; панфитотия; массовое распространение вредителей растений.

По *степени внезапности* чрезвычайные ситуации подразделяют на внезапные (непрогнозируемые) и ожидаемые (прогнозируемые).

К внезапным ЧС относят большую часть стихийных бедствий (землетрясения, наводнения, цунами и т.п.), аварии на производственных объектах.

По *скорости распространения* чрезвычайные ситуации делят на взрывные (стремительные, быстро распространяющиеся) и спокойные, имеющие умеренный, плавный характер. Стремительный характер имеют взрывы, землетрясения, цунами, техногенные аварии, стихийные бедствия. Относительно плавно развиваются ситуации экологического характера.

По *масштабам распространения* чрезвычайные ситуации делят на локальные, объектовые, местные, региональные, национальные и глобальные.

К локальным, объектовым и местным относятся чрезвычайные ситуации, не выходящие за пределы одного функционального подразделения, производства, населённого пункта. Региональные, национальные, глобальные ЧС охватывают целые регионы, государства или несколько государств.

По *продолжительности действия* чрезвычайные ситуации могут носить кратковременный характер или затяжное течение.

Чрезвычайные ситуации могут иметь также непреднамеренный и преднамеренный характер. К непреднамеренным следует отнести все чрезвычайные ситуации природного, космического происхождения, а также часть техногенных аварий и катастроф. К преднамеренным (умышленным) следует отнести чрезвычайные ситуации, связанные с осуществлением диверсий и терактов.

Федеральный закон определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации (населения), всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральный закон (ст. 7) формулирует основные принципы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера:

- мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно;

- планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, проводятся с учётом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций;

- объём и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, определяются исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств, включая силы и средства гражданской обороны;

- ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке²¹⁴ привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти;

- силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом в Российской Федерации создана Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и определён её правовой статус²¹⁵.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Основными задачами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

²¹⁴ Указанный порядок регламентирует ст. 13 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

²¹⁵ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ст. 4.

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

- организация своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях в местах массового пребывания людей;

- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- ликвидация чрезвычайных ситуаций;

- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;

- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах.

Принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов, а также иные вопросы функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций определяются законодательством Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации²¹⁶.

В субъектах Российской Федерации создаются подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

²¹⁶ См., напр.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Состав сил и средств, функции каждой такой подсистемы регламентируется актом высшего исполнительного органа государственной власти субъектах федерации²¹⁷.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Согласно Указу Президента МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах²¹⁸.

Уставом внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации предусмотрено участие воинских частей гарнизона в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемых без введения чрезвычайного положения²¹⁹.

Федеральный закон устанавливает полномочия органов государственной власти Российской Федерации (Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации), органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Президент Российской Федерации:

а) определяет в соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

б) вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учётом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий;

в) вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со ст.ст. 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, преду-

²¹⁷ См., напр.: Положение об областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: утверждено постановлением Правительства Белгородской области от 6 мая 2013 г. № 166-пп.

²¹⁸ Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.

²¹⁹ Устав внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации: утверждён Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495. Ст.ст. 341-348.

смотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях чрезвычайное положение;

г) принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Федеральное Собрание Российской Федерации:

а) обеспечивает единообразие в законодательном регулировании в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

б) утверждает бюджетные ассигнования на финансирование деятельности и мероприятий в указанной области;

в) проводит парламентские слушания по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Правительство Российской Федерации:

а) издаёт на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных актов Президента Российской Федерации постановления и распоряжения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечивает их исполнение;

б) организует проведение научных исследований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

в) организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера²²⁰;

г) определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций²²¹, осуществляет руководство единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

д) обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального характера, а также определяет порядок использования указанных резервов²²²;

е) устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности;

²²⁰ Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300.

²²¹ Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.

²²² Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340.

ж) устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций, в том числе чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров²²³, и полномочия исполнительных органов государственной власти по их ликвидации;

з) обеспечивает защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера, определяет порядок оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации при возникновении чрезвычайных ситуаций регионального характера;

и) определяет порядок привлечения спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций²²⁴;

к) определяет порядок сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, порядок обмена указанной информацией между исполнительными органами государственной власти, а также органами управления, специально уполномоченными на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

л) определяет порядок предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей;

м) принимает решения о выплате единовременной материальной помощи гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев оказания единовременной материальной помощи, а также круга лиц, которым указанная помощь будет оказана;

н) определяет порядок введения чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях такой чрезвычайной ситуации²²⁵.

Во исполнение Федерального закона Правительством Российской Федерации утверждены:

- Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий²²⁶;

²²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров».

²²⁴ Положение о спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265.

²²⁵ Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций: утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376.

²²⁶ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2005 г. № 712.

- Положение о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, её загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду²²⁷;

- Порядок сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера²²⁸;

- Положение о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера²²⁹;

- Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера²³⁰;

- другие нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные направления деятельности в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций²³¹.

Правительством Российской Федерации утверждена Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»²³².

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

а) принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера²³³;

б) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

²²⁷ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 128.

²²⁸ Утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334.

²²⁹ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 895.

²³⁰ Утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340.

²³¹ См., напр.: Методические рекомендации по определению номенклатуры и объёмов создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями: утверждены Минэкономразвития России 27.04.2012, МЧС России 23.03.2012 № 43-2047-14.

²³² Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300.

²³³ См., напр.: Закон Белгородской области от 23 сентября 1998 г. № 41 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

в) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера и обеспечивают их проведение;

г) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

д) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения; при недостаточности собственных сил и средств обращаются к Правительству Российской Федерации за оказанием помощи;

е) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

ж) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

з) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

к) содействуют федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (МЧС России), в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

л) принимают решения об осуществлении единовременных денежных выплат гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев осуществления единовременных денежных выплат, а также круга лиц, которым указанные выплаты будут осуществлены.

Во исполнение закона в Белгородской области принят пакет соответствующих нормативно-правовых актов²³⁴.

²³⁴ См., напр.: Постановление правительства Белгородской области от 6 июля 2009 г. № 238-пп «О подготовке и содержании в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий Белгородской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Постановление правительства Белгородской области от 26 января 2007 г. № 11-пп «Об утверждении Положения о порядке оповещения и информирования населения Белгородской области в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени» и др.

Органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Органы местного самоуправления содействуют федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (МЧС России), в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, и законодательно, и организационно закреплены формы и структуры защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного происхождения.

4.2. Экологическая безопасность России

Правовую основу обеспечения экологической безопасности Российской Федерации составляют акты международного права²³⁵, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Федерации, нормативно-правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления.

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности входит в состав предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим правовое регулирование вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности осуществляется федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации (ст. 42) устанавливает право граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Вместе с тем Конституция (ст. 58) формулирует требование: каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» выделяет экологическую безопасность в качестве самостоятельного вида безопасности. Такой подход, по мнению Ю.Н. Платонова, представляется верным, поскольку подчёркивает комплексный, интегральный и базисный характер экологической безопасности²³⁶.

Федеральный закон даёт определение понятия «экологическая безопасность»: *экологическая безопасность – это состояние защищённости природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий*²³⁷.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагоприятных регионов. Негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности человека состоит в истощении природных ресурсов, загрязнении природной среды (атмосферного воздуха, почвы, водной среды) различными выбросами (загрязнения, шумы, излучения и т.п.).

²³⁵ См., напр.: Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата; принята 9 мая 1992 г.; Парижское соглашение по климату. Париж, 11 декабря 2015 г.

²³⁶ Платонов Ю.Н. Экологическая компонента национальной безопасности России // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 2633.

²³⁷ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. Ст. 1.

Стратегия экологической безопасности оценивает состояние окружающей среды на той части территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15% территории страны) как неблагоприятное по экологическим параметрам.

Сохраняются угрозы экологической безопасности, несмотря на принимаемые меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, по адаптации отраслей экономики к неблагоприятным изменениям климата.

Окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживает 74% населения страны, подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 17,1 млн человек, что составляет 17% городского населения страны.

Ситуация с качеством воды в водных объектах продолжает оставаться неблагоприятной, в первую очередь вследствие сбросов промышленных и бытовых сточных вод, поверхностных стоков вод с сельскохозяйственных угодий. Это приводит к тому, что от 30 до 40% населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв.

Неблагоприятная окружающая среда является причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения, особенно той его части, которая проживает в промышленных центрах и вблизи производственных объектов²³⁸.

Стратегия экологической безопасности различает глобальные и внутренние вызовы экологической безопасности.

К *глобальным* вызовам Стратегия относит:

- изменение климата на планете;
- рост потребления природных ресурсов;
- ухудшение состояния окружающей среды;
- сокращение биологического разнообразия.

Изменение климата на планете неизбежно отражается на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира. В некоторых регионах изменение климата становится ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития территорий.

Рост потребления природных ресурсов ведёт к сокращению их запасов. На фоне глобализации экономики это приводит к борьбе за доступ к природным ресурсам, что оказывает негативное воздействие на состояние национальной безопасности Российской Федерации.

²³⁸ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176. П.п. 5-9, 17.

Ухудшение состояния окружающей среды проявляет себя в форме опустынивания, засух, деградации земель и почв.

Сокращение биологического разнообразия создаёт необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность.

К внешним угрозам экологической безопасности Стратегия (п. 21) относит:

- трансграничное загрязнение атмосферного воздуха, лесные пожары;
- перераспределение стока трансграничных водотоков;
- создание препятствий, в том числе водных, для миграции животных;
- несанкционированную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, отстрел мигрирующих видов животных;
- перемещение на территорию Российской Федерации заражённых организмов, способных вызвать эпидемии²³⁹ (эпизоотии²⁴⁰, эпифитотии²⁴¹) различного масштаба.

В состав *внутренних* вызовов Стратегия включает:

- высокую степень загрязнения окружающей среды и деградацию природных объектов на густонаселённых территориях;
- загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов вследствие трансграничного переноса загрязняющих, в том числе токсичных и радиоактивных, веществ с территорий других государств;
- высокую степень загрязнения и низкое качество воды значительной части водных объектов, деградацию экосистем малых рек, техногенное загрязнение подземных вод в районах размещения крупных промышленных предприятий;
- увеличение объёма образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации;
- значительное количество объектов накопленного вреда окружающей среде, в том числе территорий, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению;
- усиление деградации земель и почв, сокращение количества видов растений;
- сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных;
- высокую степень износа основных фондов опасных производственных объектов при низких темпах технологической модернизации экономики;
- низкий уровень разработки и внедрения экологически чистых технологий;
- существенную криминализацию и наличие теневого рынка в сфере природопользования;

²³⁹ Эпидемия – это прогрессирующее во времени и пространстве распространение инфекционного заболевания среди людей, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости.

²⁴⁰ Эпизоотия – это прогрессирующее во времени и пространстве распространение инфекционного заболевания скота или птицы.

²⁴¹ Эпифитотия – это распространение инфекционной болезни сельскохозяйственных растений на значительной территории или увеличение активности вредителей растений.

- недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды;
- нецелевое и неэффективное использование средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, возмещения вреда, причинённого окружающей среде, административных штрафов и других экологических платежей и налогов;
- низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Стратегия (п. 24) формулирует три *цели* государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, которые должны быть достигнуты в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата:

- сохранение и восстановление природной среды;
- обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики;
- ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности.

Перечень задач (их семь), которые должны быть решены для достижения указанных целей, формулирует п. 25 Стратегии экологической безопасности. Это:

- предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязнённых водных объектах, восстановление водных экосистем;
- предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населённых пунктах;
- эффективное использование природных ресурсов, повышение уровня утилизации отходов производства и потребления;
- ликвидация накопленного вреда окружающей среде;
- предотвращение деградации земель и почв;
- сохранение биологического разнообразия, экосистем суши и моря;
- смягчение негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды.

Вопросы, связанные с предотвращением загрязнения поверхностных и подземных вод, повышением качества воды в загрязнённых водных объектах, восстановлением водных экосистем, регулирует Водный кодекс Российской Федерации²⁴².

Вопросы, связанные с предотвращением дальнейшего загрязнения и уменьшением уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населённых пунктах, регулирует Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»²⁴³.

²⁴² Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

²⁴³ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Вопросы, связанные с эффективным использованием природных ресурсов, повышением уровня утилизации отходов производства и потребления регулируют Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации²⁴⁴, Земельный кодекс Российской Федерации²⁴⁵, федеральные законы «О недрах»²⁴⁶, «Об отходах производства и потребления»²⁴⁷.

Вред окружающей среде несут, в том числе, и чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Стратегия экологической безопасности предусматривает ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, в том числе, и вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Предотвращение деградации земель и почв предусматривает Федеральный закон «О мелиорации земель»²⁴⁸.

Вопросы, связанные с сохранением биологического разнообразия, экосистем суши и моря, регулируют федеральные законы «О животном мире»²⁴⁹, «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»²⁵⁰.

Вопросы, связанные со смягчением негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды, пока проработаны в недостаточной степени. Это касается как теории вопроса, так и правового закрепления соответствующих отношений.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации выделяет в качестве одного из стратегических национальных приоритетов экологию живых систем и рациональное природопользование²⁵¹.

На состояние экологической безопасности негативное влияние оказывают:

- истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в экономике добывающих и ресурсоёмких отраслей;
- большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов;
- наличие экологически неблагополучных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов.

Проблемы в области экологии обостряются в связи с наличием значительного количества экологически опасных производств, нехваткой мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления, а также в связи с загрязнением окружающей среды,

²⁴⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

²⁴⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 ноября 2001 г. № 136-ФЗ.

²⁴⁶ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 401-ФЗ «О недрах».

²⁴⁷ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

²⁴⁸ Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

²⁴⁹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

²⁵⁰ Федеральный закон от 20 января 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

²⁵¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. П. 31.

вызванным трансграничным переносом токсичных веществ, возбудителей инфекционных заболеваний и радиоактивных веществ с территорий других государств.

Усилению действия этих факторов способствует недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами, а также низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Правовое регулирование в сфере общественных отношений, связанных с обеспечением экологической безопасности, осуществляют, наряду с Конституцией Российской Федерации:

- кодексы Российской Федерации (Водный²⁵², Лесной²⁵³, Земельный²⁵⁴ и др.);
- федеральные законы («Об охране окружающей среды»²⁵⁵, «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»²⁵⁶, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁵⁷, «О животном мире»²⁵⁸ и др.);
- законы субъектов Российской Федерации²⁵⁹
- подзаконные нормативные правовые акты Президента, Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации²⁶⁰, органов местного самоуправления.

Обеспечение национальной безопасности в экологической сфере достигается за счёт сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны.

В состав системы органов обеспечения национальной безопасности в экологической сфере входят:

- Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности;
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- соответствующие подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- соответствующие службы в структуре органов местного самоуправления.

²⁵² Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

²⁵³ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

²⁵⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 ноября 2001 г. № 136-ФЗ.

²⁵⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

²⁵⁶ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

²⁵⁷ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

²⁵⁸ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

²⁵⁹ См., напр.: Закон Брянской области от 3 июня 2005 г. № 39-3 «Об охране окружающей среды Брянской области».

²⁶⁰ См., напр.: Постановление главы администрации Белгородской области от 13 сентября 2002 г. № 365 «О межведомственной областной комиссии экологического контроля и охраны окружающей среды»; Положение о порядке организации и проведения государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня в Белгородской области: утверждено постановлением правительства Белгородской области от 9 августа 2010 г. № 265-пп.

Действуя на основе утверждённых положений, указанные органы обеспечивают решение вопросов экологической безопасности на федеральном, региональном уровне и на уровне отдельного муниципального образования.

Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности в соответствии с утверждённым Положением²⁶¹ осуществляет следующие функции:

- 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 неблагополучия 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;
- 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 эко-

²⁶¹ Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590.

логической 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.

Федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим решение вопросов экологической безопасности, является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)²⁶². Министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в следующих сферах:

- изучение, использование, воспроизводство и охрана природных ресурсов (включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания);

- охота;

- гидрометеорология и смежные с ней области;

- мониторинг окружающей природной среды, её загрязнения;

- регулирование радиационного контроля и мониторинга;

- охрана окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления;

- особо охраняемые природные территории;

- государственная экологическая экспертиза.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему:

- Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

- Федеральной службы по надзору в сфере природопользования;

- Федерального агентства водных ресурсов;

- Федерального агентства лесного хозяйства;

- Федерального агентства по недропользованию.

В пределах своей компетенции Министерство обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере его деятельности.

Практическая деятельность по обеспечению экологической безопасности ведётся по следующим направлениям:

- государственный экологический мониторинг;

- сохранение и восстановление окружающей среды;

²⁶² Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219.

- предупреждение и предотвращение преступлений экологической направленности.

Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) – это комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды. Обязанности по экологическому мониторингу исполняет Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и её подразделения.

Сохранение и восстановление окружающей среды – это комплекс мероприятий, необходимых для обеспечения требуемых параметров качества среды обитания человека (воздушного, водного бассейнов, почв). Эти мероприятия должны предусматривать:

- неуклонное снижение выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду;

- компенсационно-восстановительные мероприятия.

Снижение выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду достигается путём внедрения современных технологий очистки газовых выбросов и переработки (утилизации) твёрдых и жидких отходов производства.

Компенсационно-восстановительные мероприятия предусматривают восстановление лесов, расчистку водоёмов, повышение плодородия почв и т.д.

Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды», рассчитанная на период 2012-2020 г.г., имеет целью повышение уровня экологической безопасности граждан и сохранение природных систем.

Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года предусматривает сохранение окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. В Белгородской области реализуются соответствующая государственная программа²⁶³, проект «Зелёная столица», предусматривающий массовое озеленение территорий, создание комфортных и привлекательных условий проживания населения, значительное улучшение экологической обстановки, ландшафтного обустройства массивов индивидуальной жилищной застройки, пригородных жилых кластеров, дворовых территорий²⁶⁴.

Стратегия экологической безопасности предусматривает проведение оценки состояния экологической безопасности страны. Такая оценка осуществляется с использованием следующих восемнадцати основных индикаторов (показателей):

1) доля территории Российской Федерации, не соответствующей экологическим нормативам, в общей площади территории Российской Федерации;

²⁶³ Государственная программа Белгородской области «Развитие водного и лесного хозяйства Белгородской области, охрана окружающей среды на 2014 – 2020 годы»: утверждена постановлением правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 517-пп.

²⁶⁴ Распоряжение губернатора Белгородской области от 19 февраля 2010 г. № 91-р «О создании рабочих групп по реализации направлений проекта «Зеленая столица»».

2) доля населения, проживающего на территориях, на которых состояние окружающей среды не соответствует нормативам качества, в общей численности населения Российской Федерации;

3) доля населения, проживающего на территориях, на которых качество питьевой воды не соответствует санитарным нормам, в общей численности населения Российской Федерации;

4) соотношение объёма выбросов парниковых газов в текущем году с объёмом указанных выбросов в 1990 году;

5) объём образованных отходов I класса опасности на единицу валового внутреннего продукта;

6) объём образованных отходов II класса опасности на единицу валового внутреннего продукта;

7) объём образованных отходов III класса опасности на единицу валового внутреннего продукта;

8) объём образованных отходов IV класса опасности на единицу валового внутреннего продукта;

9) объём образованных отходов V класса опасности на единицу валового внутреннего продукта;

10) доля утилизированных и обезвреженных отходов I класса опасности в общем объёме образованных отходов I класса опасности;

11) доля утилизированных и обезвреженных отходов II класса опасности в общем объёме образованных отходов II класса опасности;

12) доля утилизированных и обезвреженных отходов III класса опасности в общем объёме образованных отходов III класса опасности;

13) доля утилизированных и обезвреженных отходов IV класса опасности в общем объёме образованных отходов IV класса опасности;

14) доля утилизированных и обезвреженных отходов V класса опасности в общем объёме образованных отходов V класса опасности;

15) доля ликвидированных объектов накопленного вреда окружающей среде в общем объёме таких объектов;

16) доля нарушенных земель в общей площади территории Российской Федерации;

17) доля особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения в общей площади территории Российской Федерации;

18) доля территорий, занятых лесами, в общей площади территории Российской Федерации.

Перечень индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности может уточняться по результатам контроля за реализацией Стратегии и в процессе развития нормативно-правовой базы Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования.

Стратегия обязывает Правительство Российской Федерации организовать реализацию государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности и ежегодно представлять Президенту Российской Федерации доклад о состоянии экологической безопасности и мерах по её укреплению.

Большое значение в реализации мер экологической безопасности имеет правосознание и правомерное (экологичное) поведение граждан. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает обязательность необходимой экологической подготовки для руководителей и специалистов организаций, экологическое просвещение граждан.

Закон предусматривает ответственность за посягательства на экологическую безопасность – от административной до уголовной. По мнению Р.Ф. Ярмухамедова, в связи с обострением экологического кризиса эта ответственность должна только усиливаться²⁶⁵. С этой точкой зрения согласны и другие исследователи²⁶⁶. В этой связи в обеспечении экологической безопасности России должна возрасти роль органов правопорядка²⁶⁷, а также, в соответствии с Федеральным законом²⁶⁸, и общественного контроля.

4.3. Правовой режим чрезвычайного и военного положения

Правовой режим – чрезвычайно широкое понятие, в отношении которого у специалистов нет единой точки зрения. По этой причине существует множество различных определений понятия правового режима. Наиболее общим будет, по-видимому, следующее определение: *правовой режим – это совокупность норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определённых объектов, событий или обстоятельств.*

4.3.1. Правовой режим чрезвычайного положения

Исходя из приведённого выше общего определения, правовой режим чрезвычайного положения можно определить как совокупность норм права, которая регулирует общественные отношения, деятельность уполномоченных на то субъектов права в условиях чрезвычайного положения.

Правовой режим чрезвычайного положения устанавливает Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»²⁶⁹.

Закон даёт довольно громоздкое определение понятия «чрезвычайное положение», суть которого можно свести к следующим положениям.

1. Чрезвычайное положение – это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организа-

²⁶⁵ Ярмухамедов С.Ю. Посягательство на экологическую безопасность // Законность. 2009. № 12.

²⁶⁶ См., напр.: Кичигин Н.В. и др. Прогнозирование развития эколого-правового регулирования // Журнал российского права. 2010. № 9.

²⁶⁷ Таловеров С.Ю. Роль органов правопорядка в обеспечении экологической безопасности на современном этапе развития России // Юридический мир. 2009. № 10.

²⁶⁸ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

²⁶⁹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

ций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений.

2. Особенность этого правового режима состоит в том, что в условиях чрезвычайного положения закон допускает установление отдельных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Конституционный институт чрезвычайного положения представляет собой систему согласованных правовых норм, определяющих:

- 1) основания для введения режима чрезвычайного положения;
- 2) государственный орган, уполномоченный вводить чрезвычайное положение;
- 3) порядок введения чрезвычайного положения;
- 4) временные и пространственные границы действия чрезвычайного положения;
- 5) особый правовой режим деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, допускающий ограничения прав и свобод граждан, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей;
- 6) временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; иные изменения в системе общественных отношений.

Федеральный конституционный закон определяет цели, обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения, срок его действия, меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения, порядок управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, гарантии прав граждан и ответственность граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения.

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Условием введения чрезвычайного положения является лишь наличие обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

К таким обстоятельствам Федеральный конституционный закон относит:

- а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти:
 - вооружённый мятеж, массовые беспорядки, террористические акты;
 - блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей;
 - подготовку и деятельность незаконных вооружённых формирований;

- межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе:

- эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы;

- нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде;

- значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения, требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Согласно закону чрезвычайное положение может вводиться на всей территории Российской Федерации или в её отдельных местностях.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации обязан незамедлительно сообщить о введении чрезвычайного положения Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а Совет Федерации – утвердить данный указ Президента Российской Федерации в течение 72 часов с момента обнародования указа Президента.

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, не утверждённый Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования. Об этом население Российской Федерации или соответствующих её отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения, то есть новым указом Президента Российской Федерации.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в её отдельных местностях – 60 суток.

Указ Президента о введении чрезвычайного положения может предусматривать введение следующих мер и временных ограничений:

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

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

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

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

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

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

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

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

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

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

При наличии обстоятельств, несущих угрозу конституционному строю, могут быть предусмотрены дополнительные меры и временные ограничения:

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

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

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

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

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

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за её пределы за их счёт, а при отсутствии у них

средств – за счёт средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

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

Если же имеют место чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

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

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

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

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

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

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

Все указанные ограничения имеют силу и действуют на период действия чрезвычайного положения.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

В исключительных случаях на основании указа Президента Российской Федерации в дополнение к перечисленным силам и средствам для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооружённые Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. Пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы Российской

Федерации, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы Российской Федерации.

Вооружённые Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы привлекаются для выполнения следующих задач:

а) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с неё;

б) охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;

в) разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;

г) участие в пресечении деятельности незаконных вооружённых формирований;

д) участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может быть создан объединённый оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения.

При введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации все войска и воинские формирования передаются в оперативное подчинение федеральному органу исполнительной власти, определяемому Президентом Российской Федерации.

Закон устанавливает ответственность граждан, должностных лиц и организаций за нарушение требований режима чрезвычайного положения.

4.3.2. Правовой режим военного положения

Под *военным положением* в соответствии с Федеральным конституционным законом²⁷⁰ понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Условия для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации создаются заблаговременно. С этой целью в соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об обороне» осуществляются:

²⁷⁰ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

- строительство, подготовка и поддержание в необходимой готовности Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;

- разработка, производство и совершенствование систем управления Вооружёнными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;

- планирование непосредственной подготовки к переводу и перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;

- мобилизационная подготовка органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта в соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»²⁷¹;

- создание в составе государственного материального резерва запасов материальных ценностей (в том числе запаса мобилизационного резерва и неснижаемого запаса государственного материального резерва), предназначенных для мобилизационных нужд Российской Федерации;

- планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

- оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;

- обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;

- другие мероприятия в области обороны.

Основанием для введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях в соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии.

Как и при введении чрезвычайного положения, Президент Российской Федерации незамедлительно сообщает о введении военного положения обеим палатам Федерального Собрания Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения незамедлительно передаётся на утверждение Совета Федерации.

На территории, на которой введено военное положение, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации применяются меры по организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формиро-

²⁷¹ Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

ний и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время, и для нужд населения, а также ряд ограничительных мер, в целом аналогичных применяемым при введении чрезвычайного положения.

В период действия военного положения в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» организуется территориальная оборона²⁷².

Территориальная оборона – это система осуществляемых в период действия военного положения мероприятий:

а) по охране и обороне:

- военных, важных государственных и специальных объектов;
- объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи;
- объектов энергетики;
- объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

б) по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооружёнными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности.

Данные мероприятия осуществляются в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований.

Территориальная оборона ведётся на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях, где введено военное положение, с учётом мер, применяемых в период действия военного положения.

Порядок организации, развёртывания и ведения территориальной обороны, функции органов военного управления, органов, уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями, органами и создаваемыми на военное время специальными формированиями, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области территориальной обороны определяются Положением о территориальной обороне Российской Федерации.

В случае вооружённого нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров в соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об обороне» объявляется состояние войны.

С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

²⁷² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 389-ФЗ «Об обороне». Ст. 22.

Федеральные конституционные законы устанавливают: меры, применяемые в условиях чрезвычайного или военного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения.

Указанные меры должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

Как соотносятся между собой чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение и военное положение? Чрезвычайное положение можно определить как чрезвычайную ситуацию повышенной сложности и опасности. Именно в силу этих обстоятельств чрезвычайное положение требует принятия особых мер реагирования, о которых шла речь выше.

Военное положение можно определить как чрезвычайное положение, особенность которого состоит в необходимости отражения агрессии или угрозы агрессии, то есть покушения на территориальную целостность государства. В силу этих причин, наряду с мерами, предусмотренными при введении чрезвычайного положения, Федеральный закон предусматривает специальные меры, определяемые как мобилизационная подготовка и мобилизация и направленные на подготовку и перевод экономики и обороны страны на функционирование в условиях военного положения²⁷³.

4.4. МЧС России в системе национальной безопасности

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

²⁷³ Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

Правовую основу деятельности МЧС России составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, приказы и директивы Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, а также утвержденное Президентом Российской Федерации Положение о Министерстве²⁷⁴.

Руководство деятельностью МЧС России осуществляет Президент Российской Федерации.

В соответствии с утвержденным Положением основными задачами МЧС России являются:

1) реализация единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности;

2) осуществление по решению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации мер по организации и ведению гражданской обороны, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации;

3) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативного регулирования, специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

4) осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанной области;

5) осуществление в установленном порядке сбора и обработки информации в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также обмена этой информацией.

Министерство осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Полномочия МЧС России формулирует раздел IV Положения о Министерстве.

МЧС России в пределах своей компетенции:

1) издаёт нормативные правовые акты по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и осуществляет контроль за их исполнением, а также принимает по указанным вопросам решения, обязательные для исполнения федеральными

²⁷⁴ Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.

органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями;

2) проводит в установленном порядке проверки готовности федеральных органов исполнительной власти к осуществлению мероприятий гражданской обороны;

3) осуществляет по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проверки готовности указанных органов к осуществлению мероприятий гражданской обороны и мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

4) в случае возникновения чрезвычайных ситуаций запрашивает в установленном порядке от федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации информацию, необходимую для выполнения возложенных на МЧС России задач;

5) привлекает в установленном порядке отдельных специалистов и организации для участия в проведении государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации в области гражданской обороны и предупреждения чрезвычайных ситуаций;

6) имеет оборудованные специальными сигналами и средствами связи воздушные, морские и речные суда, специальные транспортные средства с утвержденными в установленном порядке опознавательными знаками и окраской;

7) определяет перечень должностных лиц органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и должностных лиц органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и организует их деятельность;

8) осуществляет в установленном порядке полномочия, связанные с деятельностью МЧС России за рубежом;

9) осуществляет государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

10) проводит в установленном порядке проверки реализации федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных целевых программ, заказчиком которых является МЧС России;

11) заключает в установленном порядке с международными и неправительственными организациями договоры, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием иностранным государствам гуманитарной помощи.

Одним из основных направлений деятельности МЧС России является реализация единой государственной политики в области гражданской обороны.

Согласно Федеральному закону гражданская оборона – это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера²⁷⁵.

Основными задачами в области гражданской обороны согласно Федеральному закону являются:

- обучение населения в области гражданской обороны;
- оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;
- проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;
- проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинское обслуживание, оказание первой помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер;
- борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению;
- санитарная обработка населения, обеззараживание зданий и сооружений, специальная обработка техники и территорий;
- восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- срочное восстановление функционирования необходимых коммунальных служб в военное время;
- срочное захоронение трупов в военное время;
- разработка и осуществление мер, направленных на сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;
- обеспечение постоянной готовности сил и средств гражданской обороны.

²⁷⁵ Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

Организация и ведение гражданской обороны являются одними из важнейших функций государства, составными частями оборонного строительства, обеспечения безопасности государства.

Подготовка государства к ведению гражданской обороны осуществляется заблаговременно в мирное время с учетом развития вооружения, военной техники и средств защиты населения от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Ведение гражданской обороны на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях начинается с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В систему Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий согласно Указу Президента входят:

- центральный аппарат;
- территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации;
- федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы;
- спасательные воинские формирования МЧС России;
- Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России;
- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

Вопросы пожарной безопасности регулирует соответствующий Федеральный закон²⁷⁶.

В соответствии с утверждённым Положением²⁷⁷ Федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы представляет собой разветвлённую структуру, в состав которой входят структурные подразделения центрального аппарата МЧС России, структурные подразделения территориальных органов МЧС России, органы государственного пожарного надзора, пожарно-технические научно-исследовательские и образовательные учреждения, а так-

²⁷⁶ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

²⁷⁷ Положение о федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385.

же вспомогательные (обеспечивающие) подразделения и подразделения, созданные в целях охраны имущества организаций от пожаров на договорной основе.

Основными задачами федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы являются:

1) организация и осуществление государственного пожарного надзора на территории Российской Федерации, за исключением объектов, государственный пожарный надзор на которых отнесен в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции иных государственных органов;

2) организация и осуществление профилактики пожаров;

3) осуществление тушения пожаров в населённых пунктах, организация и осуществление тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях, в которых создаются специальные и воинские подразделения, в организациях, в которых создаются объектовые подразделения федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, на объектах, охраняемых договорными подразделениями федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей, проведение аварийно-спасательных работ, спасение людей и имущества при пожарах;

4) координация деятельности других видов пожарной охраны в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

5) осуществление научно-технического обеспечения пожарной безопасности и координация научных исследований в области пожарной безопасности;

6) организация в пределах своей компетенции подготовки в образовательных учреждениях МЧС России, других образовательных учреждениях специалистов для пожарной охраны и организаций;

7) осуществление методического руководства и контроля деятельности по вопросам обучения населения в области обеспечения пожарной безопасности, а также организации подготовки в установленном порядке должностных лиц органов государственной власти в области пожарной безопасности.

Представление о масштабах деятельности МЧС России даёт ежегодный Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Согласно официальным данным²⁷⁸, на территории Российской Федерации в 2016 году произошло 299 чрезвычайных ситуаций, в том числе локальных – 184, муниципальных – 84, межмуниципальных – 12, региональных – 14, федеральных – 5. В результате чрезвычайных ситуаций погибло 788 чел., пострадало 130 959 чел., спасено 38 582 чел. Наибольшее количество чрезвычайных ситуаций произошло в Приволжском (89), Центральном (52) и Южном (48) федеральных округах.

²⁷⁸ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году» / МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. – 360 с.

В этом же году произошло:

- 178 чрезвычайных ситуаций техногенного характера, в результате которых погибло 710 чел., пострадало 3991 чел., спасено 846 чел.;

- 54 чрезвычайных ситуаций природного характера – погибло 3 чел., пострадало 126 465 чел., спасено 37 308 чел.;

- 67 чрезвычайных ситуаций биолого-социального характера – погибло 75 чел., пострадало 503 чел., спасено 428 чел.

В 2016 г. на территории Российской Федерации обнаружено 37 499 взрывоопасных предметов, в том числе 680 виабомб.

В 2016 году осуществлено свыше 40 международных гуманитарных операций, оказана помощь 21 государству в различных уголках мира.

Всероссийский центр «Антистихия» совершенствует методики предсказания природных катаклизмов (землетрясения, наводнения, цунами и т.п.).

«Слабым местом» остаётся предупреждение и ликвидация масштабных лесных пожаров, приносящих огромный ущерб экономике и экологии страны. Государство предпринимает меры, направленные на минимизацию ущерба путём оснащения противопожарной службы соответствующей техникой, включая робототехнику²⁷⁹. Однако многое зависит от сознательности и поведения в лесу отдельных граждан, соблюдения ими правил пожарной безопасности во время пребывания в лесах. Решению этой задачи должен способствовать Федеральный закон «О добровольной пожарной охране»²⁸⁰.

Заключение

В современной России сформированы полноценные конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности России в условиях чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, а также в условиях чрезвычайного и военного положения.

Анализ соответствующей нормативно-правовой базы показывает: если по своему происхождению указанные явления различаются, то содержание деятельности, связанной с преодолением указанных ситуаций, оказывается практически одинаковым. Эта деятельность направлена на обеспечение безопасности государства и граждан, преодоление и ликвидацию негативных последствий чрезвычайных ситуаций и чрезвычайного положения.

Причины техногенных аварий и катастроф зачастую имеют вполне объяснимую человеческую природу.

Аварии в обыденной жизни зачастую являются следствием расхлябанности и безответственности отдельных недобросовестных граждан, позволяющих себе в нетрезвом виде сесть за руль автомобиля, встать к станку или выйти на стройку; будучи трезвыми, злостно нарушать правила дорожного движения и иные правила

²⁷⁹ Гальчева А. Самолеты-амфибии Бе-200 переоснастят к началу пожароопасного периода. – М.: РИА Новости, 2011.

²⁸⁰ Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране».

личной и общественной безопасности. Причина многих аварий на производстве – безответственность руководителей, их нежелание потратить копейку на создание безопасных условий труда. Однако и в том и другом случаях подобные ситуации сопровождаются появлением пострадавших и жертв, порой многочисленных.

Вне зависимости от причин и характера чрезвычайных ситуаций они несут людям убытки, горе, нередко смерть. Огромный ущерб при этом несёт и государство, вынужденное нести материальные и финансовые затраты на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

Важная роль в предупреждении чрезвычайных ситуаций принадлежит государству, руководителям предприятий и организаций, всем гражданам Российской Федерации. Для этого на всех уровнях должны воспитываться соответствующие качества, позволяющие грамотно оценивать и прогнозировать развитие обстановки, профессионально предупреждать возникновение чрезвычайных ситуаций, умело ликвидировать их последствия.

Особая роль в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечении правового режима чрезвычайного и военного положения принадлежит органам внутренних дел и их сотрудникам.

Органы внутренних дел, сотрудники этих органов в соответствии с законом «О полиции» призваны обеспечивать общественный порядок при проведении массовых мероприятий, на выборах в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, активно участвовать в обеспечении режима чрезвычайного и военного положения на соответствующей территории.

Не менее значимой является работа участковых уполномоченных. По отношению к местному населению участковый уполномоченный должен быть не только блюстителем закона, но и воспитателем, прививающим гражданам умения и навыки безопасной жизни, организатором при необходимости ликвидировать последствия пожара, иного стихийного бедствия, первым помощником пострадавшему от стихийного и иного бедствия вне зависимости от его природы.

В условиях военного положения на участковых уполномоченных ложатся дополнительные обязанности по предотвращению паники среди населения, выявлению и пресечению деятельности асоциальных элементов и вражеских шпионов.

Практика, опыт Великой Отечественной войны приводят немало примеров самоотверженного служения людям сотрудниками органов внутренних дел. Наша задача – равняться на таких людей и следовать их примеру.

Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию

1. Определение понятия чрезвычайной ситуации.
2. Классификация чрезвычайных ситуаций.
3. Принципы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

4. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.
5. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.
6. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.
7. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.
8. Органы местного самоуправления в системе защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.
9. Понятие экологической безопасности.
10. Система обеспечения экологической безопасности Российской Федерации.
11. Функции Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности.
12. Функции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в системе обеспечения экологической безопасности Российской Федерации.
13. Индикаторы (параметры) экологической безопасности Российской Федерации.
14. Понятие чрезвычайного положения.
15. Правовое регулирование правового режима чрезвычайного положения.
16. Понятие военного положения.
17. Правовое регулирование правового режима военного положения.
18. Соотношение чрезвычайных ситуаций, чрезвычайного положения и военного положения.
19. МЧС России и его функции.
20. Правовое регулирование деятельности МЧС России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.
21. Показатели эффективности деятельности МЧС России.

ГЛАВА 5.

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Экономика – это важнейшая и многогранная сфера жизни общества. Назначение экономики состоит в производстве пользующихся спросом товаров и услуг. В недрах экономики происходит обмен этими товарами и услугами, тем самым осуществляется распределение созданных в обществе благ. Сущность и назначение экономики – удовлетворение общественных потребностей в товарах и услугах.

Потребление производимых экономикой благ – товаров и услуг (гражданами, обществом, предприятиями, организациями, государством) вызывает необходимость их непрерывного воспроизводства. При этом потребитель требует от экономики товаров и услуг новых видов и с новыми, улучшенными потребительскими свойствами. Тем самым потребление становится «вечным двигателем» функционирования и развития экономики.

Экономика – фундамент процветания государства. Развитая экономика создаёт необходимые условия для комплексного решения задач социального, культурного развития, независимой внешней политики, обороны и безопасности страны. Экономическая мощь Соединённых Штатов Америки внушает лидерам страны идеи права силы, доминирования в мировой политике и практике, пренебрежения интересами других государств. Опираясь на военную мощь, поддержку других стран – членов НАТО, США отстаивают собственные национальные интересы, нередко вопреки общепринятым нормам международного права.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации в качестве одного из стратегических национальных приоритетов называет экономический рост²⁸¹. Экономический рост возможен только в условиях безопасного функционирования национальной экономики.

Создание безопасных условий функционирования национальной экономики большого государства – весьма непростая задача. Для решения такой задачи необходимо иметь объёмное представление об особенностях этой экономики, её структуре и специфике, жизненно необходимых и желательных направлениях и приоритетах развития, внутренних и внешних угрозах устойчивому развитию.

Решение подобной задачи в условиях России осложняется огромной территорией – Россия остаётся крупнейшим по территории государством мира. В связи с этим возникают проблемы транспортных коммуникаций и энергоснабжения отдалённых регионов. Традиционно неравномерное расселение населения создаёт проблемы, обуславливающие неравномерное развитие регионов страны. Отставание в развитии восточных и северных регионов делает всё более реальной угрозу территориальной целостности страны: территориальные претензии к России со стороны Японии могут дополниться притязаниями на

²⁸¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. П. 30.

природно-сырьевые ресурсы Сибири и Дальнего востока со стороны государств, испытывающих острый сырьевой дефицит.

Задача данной главы состоит в анализе основных проблем экономической безопасности российского государства, функций и задач государства, общества и граждан в системе обеспечения экономической безопасности страны.

В процессе изучения темы у курсантов должно быть сформировано представление о функциях правоохранительных органов в системе мер противодействия преступлениям в экономической сфере, нравственная позиция сотрудника органов внутренних дел в вопросах профилактики и противодействия коррупционным правонарушениям.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Национальная стратегия противодействия коррупции: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Указ Президента Российской Федерации от 1 января 2016 . № 1 (ред. от 01.07.2016) «О мерах по обеспечению экономической безопасности и национальных интересов Российской Федерации при осуществлении международных транзитных перевозок грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан или Киргизской Республики через территорию Российской Федерации».
11. Авдийский В.И., Дадалко В.А. Теневая экономика и экономическая безопасность государства: учебное пособие. - 2-е изд., доп. – М.: Альфа-М; ИНФРА-М, 2012.

12. Дадалко В.А., Якушин А.П. Социально-экономические предпосылки роста неформальной экономики // Безопасность бизнеса. 2015. № 4.
13. Долматова Н.Г. Понятие финансовой безопасности государства как объекта правового регулирования // Финансовое право. 2014. № 5.
14. Гордиенко Д.В. Основы экономической безопасности государства: учебно-методическое пособие. – М.: ИНФРА-М, Финансы и статистика, 2012.
15. Кислощаев П.А. Безопасность бизнеса как фактор, влияющий на экономическую безопасность региона // Безопасность бизнеса. 2012. № 4.
16. Клепач А.Н. Международные санкции и ответные меры: возможен ли позитив для российской экономики? // Мир новой экономики. 2015. № 1.
17. Купрещенко Н.П. Экономическая безопасность: учебное пособие. – М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2005. – 228 с.
18. Моисеев Ю.Ю. Таможенный контроль как инструмент таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности в системе обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Вестник Российской таможенной академии. 2016. № 2.
19. Прасолов В.И. Деятельность контрольных органов России по противодействию коррупции в сфере управления федеральной собственностью // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2.
20. Фирсов И.В. Методологические основы принятия решений в системе обеспечения экономической безопасности в современных условиях, проблемы и пути их решения // Безопасность бизнеса. 2016. № 3.

5.1. Понятие экономической безопасности

Распад СССР сопровождался кризисными явлениями в экономике, обусловленными двумя главными причинами: разрывом хозяйственных связей между бывшими республиками в составе СССР и переходом экономики из плановой в рыночную. Отражая кризисное состояние российской экономики, Концепция национальной безопасности Российской Федерации перечисляла основные признаки этого кризисного состояния:

- существенное сокращение внутреннего валового продукта;
- снижение инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала;
- стагнация аграрного сектора;
- разбалансирование банковской системы, рост внешнего и внутреннего государственного долга;
- тенденция к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках – продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости²⁸².

²⁸² Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24).

Обеспечение экономической безопасности страны стало одной из насущнейших задач государственного строительства в переходный период.

В самом общем понимании экономическая безопасность России – это состояние защищённости экономической основы её конституционного строя от внутренних и внешних угроз.

Первоначальные представления об экономической безопасности современной России формировали видные отечественные учёные-экономисты. Такая необходимость была обусловлена переходом экономики страны к работе в рыночных условиях после распада СССР.

В частности, академик Л.И. Абалкин в 1994 году определял экономическую безопасность как состояние экономической системы, которое позволяет ей развиваться динамично, эффективно, решать социальные задачи; при этом государство должно иметь возможность вырабатывать и проводить в жизнь независимую экономическую политику²⁸³.

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года определяет экономическую безопасность как *состояние защищённости национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство её экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации*²⁸⁴.

Экономический суверенитет страны Стратегия определяет как объективно существующую независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учётом международных обязательств.

Единое экономическое пространство страны как правовая категория входит в состав экономической основы конституционного строя Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации (ст.ст. 8, 9) экономическую основу конституционного строя формируют следующие её элементы:

- единая денежная единица (валюта);
- единая налоговая система;
- единое экономическое пространство;
- свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- поддержка конкуренции;
- свобода экономической деятельности;
- признание равенства частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, в том числе на землю и другие природные ресурсы;
- защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

²⁸³ Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12.

²⁸⁴ Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208.

Единой денежной единицей (валютой), находящейся в обращении на территории государства в соответствии с законом²⁸⁵ в Российской Федерации, является рубль.

Единую налоговую систему устанавливает Налоговый кодекс Российской Федерации²⁸⁶.

Свободное перемещение товаров, услуг, трудовых и финансовых ресурсов в пределах всей территории страны, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности закрепляет статья 8 Конституции Российской Федерации.

Статья 34 Конституции Российской Федерации декларирует право на свободу предпринимательства – свободное использование человеком своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности. В сочетании с правом частной собственности и конкуренцией свобода предпринимательства выступает как основа рыночной экономики.

Экономическая безопасность является важнейшим компонентом национальной безопасности, её материальным фундаментом. Составными элементами экономической безопасности являются:

- независимость национальной экономической политики;
- стабильность экономического развития страны;
- устойчивость экономики к неблагоприятным воздействиям;
- способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию²⁸⁷.

Правовую основу экономической безопасности Российской Федерации определяют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативно-правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации, включая акты стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом²⁸⁸, законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления.

Экономическая безопасность – это также важнейшая качественная характеристика экономической системы, определяющая её способность поддерживать нормальные условия жизнедеятельности населения, устойчивое обеспечение ресурсами развития народного хозяйства.

Экономическую безопасность страны определяют следующие базовые элементы:

- безопасность финансовой системы;
- безопасность бизнеса;

²⁸⁵ Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации».

²⁸⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

²⁸⁷ Национальная экономика России: потенциалы, комплексы, экономическая безопасность: учебник / под общ. ред. д-ра эконом. наук, проф. В.И. Лисова. – М.: НПО Экономика, 2000.

²⁸⁸ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

- энергетическая безопасность;
- продовольственная безопасность.

Безопасность финансовой системы состоит в её способности:

а) стабильно и устойчиво обеспечивать финансовыми ресурсами основных участников легальной экономической деятельности (банковскую систему; бюджетную сферу – органы государственной власти, образование, культуру, правоохранительные органы, оборону; хозяйствующих субъектов всех форм собственности);

б) обеспечивать стабильность денежного обращения;

в) противостоять угрозам финансового кризиса, дефолта;

г) эффективно противостоять криминальному расслоению финансовых потоков²⁸⁹.

Современной России в 90-е годы прошлого столетия пришлось преодолеть глубокий кризис финансовой системы в связи с переходом от плановой экономики к рыночной. Острый дефицит финансовых ресурсов привёл к нарушению устойчивости денежного обращения, многие предприятия расплачивались друг с другом и со своими работниками производимой продукцией. Галопирующая инфляция «съела» денежные накопления основной массы населения, возникла угроза голода в значительной части регионов России²⁹⁰. В 1998 году страна пережила дефолт²⁹¹. Было подорвано доверие населения и иностранных инвесторов к российским банкам и государству, а также к национальной валюте.

К 2009 году остановлено падение уровня и качества жизни российских граждан, решены первоочередные задачи в экономической сфере, выросла инвестиционная привлекательность национальной экономики.

Обеспечена стабильность денежного обращения: в соответствии с Конституцией Российской Федерации рубль реально стал единственной легальной платёжной единицей на всей территории страны.

Мировой финансовый кризис 2008-2009 годов продемонстрировал неспособность и неготовность финансовых систем большинства государств противостоять массовым угрозам неплатежей. Отсутствие должных денежных запасов (ликвидности) в банковских структурах привело к массовому разорению многих физических и юридических лиц – заёмщиков кредитов, пострадали и некоторые банки, вынужденные в условиях кризиса объявить себя банкротами.

Россия, благодаря накопленным средствам Стабилизационного фонда, избежала привлечения заёмных средств для поддержания ликвидности в своей банковской системе.

²⁸⁹ Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6.

²⁹⁰ Ельцин Б.Н. Россия, за которую мы в ответе: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 23 февраля 1996 г.

²⁹¹ Дефолт – невыполнение обязательств по возврату заёмных средств, выплате процентов по ценным бумагам. Дефолт может иметь место по отношению к компании, банку, государству, которые оказываются не в состоянии выполнять свои финансовые обязательства.

Принято законодательство, ориентированное на противодействие криминальному расслоению финансовых потоков²⁹².

Однако изжить проблемы непрофессионального финансового менеджмента, «откатов» при совершении сделок с участием государственных финансовых ресурсов не удалось²⁹³.

Безопасность бизнеса – важный показатель здоровья национальной экономики и её привлекательности для отечественных и иностранных инвесторов.

Под безопасностью бизнеса понимают его защищённость от внутренних и внешних угроз.

Защищённость отдельного субъекта экономической деятельности от внутренних угроз – проблема самого субъекта экономической деятельности, тогда как безопасность экономической деятельности в целом, в масштабах всей страны – задача и обязанность государства, поскольку безопасность бизнеса является одним из существенных факторов, определяющих темпы экономического развития страны, роста её экономической мощи.

В советский период главным «бизнесменом» было государство: в его руках сосредоточивались основные средства производства, государство по своему усмотрению распоряжалось результатами экономической деятельности хозяйствующих субъектов (государственная командно-административная экономика). Государство же всей своей мощью обеспечивало и безопасность собственного «бизнеса».

Переход к рыночным отношениям потребовал формулирования и применения новых принципов обеспечения безопасности бизнеса. Эти принципы в форме гарантий (равенства и защиты различных форм собственности, единого экономического пространства, защиты конкуренции, единой денежной единицы и т.д.) сформулировала Конституция Российской Федерации.

Первое десятилетие становления рыночной экономики в нашей стране (девяностые годы прошлого столетия) исследователи и аналитики определяют как период экономического хаоса: практически бесконтрольно шёл процесс перераспределения прежде государственной собственности, деятельность хозяйственных структур находилась по преимуществу под контролем криминальных структур, а не закона и государства. В полный рост встал вопрос о безопасности бизнеса как необходимом условии экономической безопасности и безопасности государства в целом. Очевидной задачей становилась разработка правовых основ предпринимательской деятельности и обеспечение защиты этой деятельности не только средствами закона, но и силой соответствующих правоохранительных структур, действующих в рамках формируемого правового поля.

²⁹² Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

²⁹³ Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. – М.: Контракт, 2016.

Особого внимания к себе и поддержки и сегодня требует малое и среднее предпринимательство – как экономическая функция, решающая важную социальную задачу формирования «среднего класса». Специально принятый Федеральный закон²⁹⁴ формирует правовые основы и инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, виды и формы такой поддержки.

Созданная к настоящему времени правовая база, безусловно, способствует повышению безопасности российского бизнеса. Задача состоит в том, чтобы вывести в легальное пространство остатки «теневой» экономики – наследства «лихих» 90-х годов.

Энергетическая безопасность является важнейшей составляющей экономической безопасности и национальной безопасности в целом. Это связано с тем, что вся современная экономика, транспорт, связь, функционирование объектов обороны, а также жизнедеятельность людей связаны с интенсивным потреблением энергетических ресурсов.

Российский топливно-энергетический комплекс – это около 12 процентов мировой торговли нефтью, углем и практически четверть мировой торговли газом, четвертое место в мире по производству электроэнергии. Энергетический сектор даёт почти треть валового внутреннего продукта страны.

В Российской Федерации приняты законы, регулирующие отдельные вопросы энергосбережения и энергетической безопасности²⁹⁵, однако отсутствует системный подход к решению всей совокупности проблем, связанных с обеспечением энергетической безопасности страны.

Продовольственная безопасность не менее важна для государства и граждан, чем безопасность энергетическая.

Наличие продовольственных ресурсов надлежащего объёма, ассортимента и качества при их доступности гражданам является важным показателем качества жизни населения страны.

Вопросы продовольственной безопасности – предмет утверждённой Президентом в 2010 году Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации²⁹⁶.

Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

Доктрина формулирует понятие продовольственной безопасности: продовольственная безопасность Российской Федерации – состояние экономики страны, при котором:

²⁹⁴ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

²⁹⁵ См., напр.: Федеральный закон от 21 июня 2011 г. № 256 «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ и др.

²⁹⁶ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120.

- обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации;
- гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объёмах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Продовольственная безопасность Российской Федерации является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения её государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путём гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием.

Гарантией достижения стратегической цели является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Неблагоприятная динамика развития экономики, отставание в технологическом развитии, снижение качества потребительских товаров и оказываемых населению услуг являются факторами отрицательного влияния на качество жизни российских граждан.

Стратегия экономической безопасности даёт определение термина «обеспечение экономической безопасности». Согласно п. 7 (ч. 7) Стратегии обеспечение экономической безопасности – это реализация органами государственной власти, органами местного самоуправления и Центрального банка Российской Федерации во взаимодействии с институтами гражданского общества комплекса политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и защиту национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере.

Проанализируем данное определение.

Из определения следует:

1) обеспечение экономической безопасности – это специфический вид деятельности, субъектами которой являются:

- органы государственной власти;
- органы местного самоуправления;
- Центральный банк Российской Федерации;

2) содержание указанной деятельности – реализация комплекса политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер;

3) векторы указанной деятельности – а) противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и б) защита национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере;

4) указанная деятельность осуществляется во взаимодействии с институтами гражданского общества, которые, тем самым, также включаются в состав субъектов деятельности по обеспечению экономической безопасности страны.

Согласно п. 5 Стратегии экономическая безопасность обеспечивается на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.

5.2. Угрозы национальным экономическим интересам современной России

Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) 1996 года определяла 4 вида наиболее вероятных угроз экономической безопасности Российской Федерации, на локализацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти:

1. Увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности, что ведёт к нарушению социального мира и общественного согласия.

2. Деформированность структуры российской экономики, её топливно-сырьевая направленность.

3. Возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов.

4. Криминализация общества и хозяйственной деятельности²⁹⁷.

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года²⁹⁸ вводит понятия «вызовов» и «угроз» экономической безопасности.

Вызовы экономической безопасности – это, согласно Стратегии, совокупность факторов, способных при определённых условиях привести к возникновению угрозы экономической безопасности.

Угроза экономической безопасности – это совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере.

Стратегия (п. 12) даёт перечень основных вызовов и угроз экономической безопасности России.

В состав вызовов как глобальных неспецифических потенциальных угроз экономической безопасности Стратегия включает:

- нарастание геополитической нестабильности и неустойчивости развития мировой экономики;
- резкое обострение глобальной конкуренции;
- стремление к перераспределению влияния в пользу новых центров экономического роста и политического притяжения;

²⁹⁷ Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (основные положения): одобрена Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608.

²⁹⁸ Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208.

- распространение на сферу экономики вызовов и угроз военно-политического характера;

- использование экономических методов для достижения политических целей;

- глобальное изменение климата.

Усиление влияния указанных факторов способно вызвать дефицит продовольствия и пресной воды, обострить конкуренцию за доступ к возобновляемым ресурсам, в том числе уже и к ресурсам Арктической и Антарктической зон, акваторий Северного Ледовитого океана.

Стратегия (п. 11) констатирует: в условиях усиления существующих и появления новых вызовов и угроз экономической безопасности Российская Федерация сохраняет достаточно высокий уровень экономического суверенитета и социально-экономической стабильности.

Основными вызовами и угрозами экономической безопасности России остаются:

1) стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития экономики, высоких технологий (в том числе информационных) в качестве инструмента глобальной конкуренции;

2) усиление структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе, рост частной и суверенной задолженности, увеличение разрыва между стоимостной оценкой реальных активов и производных ценных бумаг;

3) использование дискриминационных мер в отношении ключевых секторов экономики Российской Федерации, ограничение доступа к иностранным финансовым ресурсам и современным технологиям;

4) повышение конфликтного потенциала в зонах экономических интересов Российской Федерации, а также вблизи её границ;

5) усиление колебаний конъюнктуры мировых товарных и финансовых рынков;

6) изменение структуры мирового спроса на энергоресурсы и структуры их потребления, развитие энергосберегающих технологий и снижение материалоемкости, развитие «зеленых технологий»;

7) деятельность создаваемых без участия Российской Федерации межгосударственных экономических объединений в сфере регулирования торгово-экономических и финансово-инвестиционных отношений, которая может нанести ущерб национальным интересам Российской Федерации;

8) подверженность финансовой системы Российской Федерации глобальным рискам (в том числе в результате влияния спекулятивного иностранного капитала), а также уязвимость информационной инфраструктуры финансово-банковской системы;

9) истощение экспортно-сырьевой модели экономического развития, резкое снижение роли традиционных факторов обеспечения экономического роста, связанное с научно-технологическими изменениями;

10) отсутствие российских несырьевых компаний среди глобальных лидеров мировой экономики;

11) недостаточный объём инвестиций в реальный сектор экономики, обусловленный неблагоприятным инвестиционным климатом, высокими издержками бизнеса, избыточными административными барьерами, неэффективной защитой права собственности;

12) слабая инновационная активность, отставание в области разработки и внедрения новых и перспективных технологий (в том числе технологий цифровой экономики), недостаточный уровень квалификации и ключевых компетенций отечественных специалистов;

13) истощение ресурсной базы топливно-сырьевых отраслей по мере исчерпания действующих месторождений;

14) ограниченность масштабов российского несырьевого экспорта, связанная с его низкой конкурентоспособностью, недостаточно развитой рыночной инфраструктурой и слабой вовлечённостью в мировые «цепочки» создания добавленной стоимости;

15) низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам, недостаточным развитием транспортной и энергетической инфраструктуры;

16) несбалансированность национальной бюджетной системы;

17) недостаточно эффективное государственное управление;

18) высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере;

19) сохранение значительной доли теневой экономики;

20) усиление дифференциации населения по уровню доходов;

21) снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала;

22) усиление международной конкуренции за кадры высшей квалификации;

23) недостаточность трудовых ресурсов;

24) неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития;

25) установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления.

Вызовы и угрозы экономической безопасности согласно Стратегии (п. 13) в обязательном порядке учитываются при разработке документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации.

Низкая конкурентоспособность российской экономики обусловлена:

- недостаточным качеством производимой продукции и услуг;
- низким уровнем производительности труда в основных отраслях экономики;
- низкой квалификацией персонала;
- низким технологическим уровнем многих производств;
- налоговой средой, в которой действуют хозяйствующие субъекты;
- проблемами с доступностью источников финансирования, особенно в среднем и малом бизнесе.

Недостаточное качество производимой в стране продукции и услуг делает эти продукцию и услуги неконкурентными на внешнем рынке, а зачастую и на внутреннем.

Низкий уровень производительности труда в основных отраслях экономики приводит к высокой стоимости производимых в стране товаров, к появлению контрафактных товаров, потребительские свойства и качество которых не соответствует установленным требованиям. Тем не менее, и такие товары покупаются населением вследствие его низкой покупательной способности. Слабый покупательский спрос, в свою очередь, не способствует стимулированию экономического роста.

Низкая квалификация персонала сохраняется на большинстве предприятий и организаций, руководители которых не нашли возможностей для перехода на современные технологии. На таких предприятиях сохраняется и низкий уровень оплаты труда, что ведёт, в конечном счёте, к сдерживанию роста покупательной способности населения страны.

Проблемы налоговой среды, в которой действуют хозяйствующие субъекты, связаны с частыми сменами «правил игры» на финансовом рынке. В этих условиях бизнес считает целесообразным переход в страны с устоявшимися системами налогообложения и регистрации бизнеса.

Сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость экономики от внешнеэкономической конъюнктуры в условиях снижения цен на энергоресурсы резко сужает возможности выполнения государством его социальных обязательств, инвестирования в развитие инфраструктуры и передовые технологии.

Отставание в разработке и внедрении перспективных технологий осложняет освоение высококонкурентоспособных видов продукции, не способствует росту производительности труда. Ускорение технологического развития мировой экономики привело к тому, что реальными конкурентами России становятся не только страны – лидеры в сфере инноваций, но и многие развивающиеся страны, в том числе государства – участники Содружества Независимых Государств²⁹⁹.

Незащищённость национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала создаёт проблемы функционирования банковского сектора, связанные с «замораживанием» значительных объёмов банковских активов в целях компенсации непредвиденных потерь. Высокая волатильность спекулятивного иностранного капитала сужает возможности инвестирования в отечественную экономику.

Слабая инвестиционная привлекательность России для отечественных и зарубежных инвесторов обусловлена низким значением индекса экономической свободы в её общепризнанном международном определении³⁰⁰. Эксперты Heritage Foundation определяют экономическую свободу как «отсутствие пра-

²⁹⁹ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

³⁰⁰ Корчагин Ю. Капитал устал // Российская Бизнес-газета. 2011. № 814 (32).

вительственного вмешательства или воспрепятствования производству, распределению и потреблению товаров и услуг, за исключением необходимой гражданам защиты и поддержки свободы как таковой». В рейтинге стран мира по уровню экономической свободы Россия по состоянию на 30 октября 2016 г. занимает 153 позицию из 178 стран³⁰¹ и входит в группу стран с преимущественно несвободной экономикой.

Несбалансированность национальной бюджетной системы связана с хроническим для последних лет дефицитом бюджета Российской Федерации – превышением расходов над доходами. Курс на сохранение социальных обязательств государства³⁰² потребовал использования средств Стабилизационного фонда на покрытие бюджетного дефицита. Если в предстоящие годы не удастся повысить эффективность экономики страны, её ждёт очередной финансовый кризис.

Неравномерность экономического развития страны предопределяет нерациональное распределение финансовых потоков, направление значительных средств федерального бюджета на дотации «убыточным» регионам.

Неравномерность экономического развития страны – вековая проблема России. В силу неспособности эффективно освоить восточные регионы и в стремлении упрочить положение центральной России Российская империя была вынуждена в 1866 году продать Америке Аляску. Системный кризис 90-х годов прошлого века привёл к упадку экономику Сибири и Дальнего Востока, массовый отток населения из этих районов. Эти и другие регионы современной России до сих пор остаются «убыточными» для федерального бюджета.

«Убыточность» многих субъектов Российской Федерации специалисты считают искусственной, следствием нерациональной организации межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, сложившейся в 90-е годы прошлого века. Сегодня центр аккумулирует на федеральном уровне (федеральный бюджет и федеральные фонды) основной объём финансовых ресурсов, из которых дотирует регионы, вместо того, чтобы изначально оставлять в регионах большую часть производимых в регионе финансовых ресурсов.

Необходимость пересмотра системы межбюджетных отношений в пользу регионов сегодня признана как учёными, так и практиками.

Регистрация прав собственности в иностранных юрисдикциях (на территории иностранных государств) отражает недоверие определённой части бизнеса к устойчивости и предсказуемости, стабильности экономической политики российского государства.

Ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых предопределяет необходимость поиска новых ресурсов и технологий, позволяющих не терять, а наращивать потребительские свойства продукции.

³⁰¹ Рейтинг стран мира по уровню экономической свободы. Гуманитарная энциклопедия. (посл. ред.: 30.10.2016). URL: <http://gtmarket.ru/ratings/>

³⁰² Латухина К. Бюджетный подход // Российская газета. 2016. 25 октября.

Прогрессирующая трудонедостаточность обусловливается причинами демографического характера (сокращение доли трудоспособного населения), а также отставанием в разработке современных высокопроизводительных технологий, обеспечивающих рост производительности труда. Доля принципиально новых разработок в затратах на технологичные инновации составляет примерно 18%, что почти вдвое ниже, чем в среднем по Организации экономического сотрудничества и развития, куда входит и Россия. Из числа использованных передовых технологий всего 2,6% имеют патент на изобретения. Расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) на 60% обеспечиваются за счёт государственного бюджета, в развитых же странах 2/3 и более затрат покрывается частным бизнесом³⁰³.

Неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения обусловлено как демографическими факторами, так и запозданием с выработкой стратегии пространственного развития Российской Федерации.

В долгосрочной перспективе угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорциями развития регионов России, предотвращаются путём развёртывания полномасштабной национальной инновационной системы за счёт формирования перспективных территориально-промышленных районов в южных регионах и Поволжье, на Урале и в Сибири, на Дальнем Востоке, в Заполярье и в других регионах Российской Федерации.

При увеличении доли бедного населения сохраняется вызывающее раздражение в обществе расслоение на бедных и очень богатых людей, медленно формируется «средний класс» – признанная основа социальной стабильности.

Недостаточная эффективность государственного регулирования национальной экономики, снижение темпов экономического роста, появление дефицита торгового и платежного баланса, сокращение доходных статей бюджета могут привести к замедлению перехода к инновационному развитию, последующему накоплению социальных проблем в стране.

Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в экономической сфере могут оказать дефицит топливно-энергетических, водных и биологических ресурсов, принятие дискриминационных мер и усиление недобросовестной конкуренции в отношении России, а также кризисные явления в мировой финансово-банковской системе.

По-прежнему серьёзной угрозой национальным экономическим интересам России остаётся коррупция.

Серьёзной проблемой экономической безопасности России являются преступления экономической направленности. Спектр этих преступлений весьма широк, в их состав входят:

- хищения, включая нецелевое расходование бюджетных средств;
- мошенничество;

³⁰³ Бекетов Н.В. Международная макроэкономика: интернационализация, глобализация и взаимозависимость хозяйства // Финансы и кредит. 2009. № 45. С. 25-28.

- незаконные сделки с валютными ценностями;
- изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг;
- обман потребителей;
- выпуск и продажа товаров, оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности;
- сокрытие доходов (прибыли) или иных объектов налогообложения;
- незаконное предпринимательство;
- взяточничество;
- контрабанда и нарушение таможенного законодательства;
- преступления, связанные с приватизацией, и др.³⁰⁴

В 2016 году в Российской Федерации зарегистрировано 108,8 тыс. преступлений экономической направленности³⁰⁵. Материальный ущерб от указанных преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 397,98 млрд рублей³⁰⁶.

Ущерб национальным экономическим интересам наносит и «теневой» сектор экономики страны.

Пребывание «в тени» части экономики уменьшает размер бюджетных поступлений, ухудшает социальную защищённость работников «теневой экономики» в сравнении с легальной.

По оценкам Росстата, ненаблюдаемая экономика составляет примерно 16% от валового внутреннего продукта (ВВП). Она представляет собой корректировку ВВП на теневые операции юридических лиц, а также операции неформального сектора экономики, производство домашних хозяйств для собственного конечного пользования (без незаконных видов деятельности: проституции, торговли наркотиками, порнографии, контрафакта). По сути это неформальный рынок труда и скрытая оплата труда. В этом секторе занято примерно 13 млн человек, или 17-18% экономически активного населения³⁰⁷. Доход от деятельности теневой экономики в годовом исчислении оценивается в 7 трлн рублей³⁰⁸.

Для сравнения напомним: теневая экономика в середине 90-х годов прошлого столетия по оценкам достигала масштабов 50% ВВП. Прогресс налицо, но существующее состояние требует продолжения работы по сужению сектора теневой экономики – в интересах и государства, и граждан.

Угрозу национальным интересам России в сфере *продовольственной безопасности* составляют высокая зависимость страны от импорта продовольствия и широкое хождение контрафактной и просто некачественной продукции.

³⁰⁴ Мазур С.Ф. Некоторые вопросы противодействия преступлениям экономической направленности и их место в классификации преступлений // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 4. С. 104-107.

³⁰⁵ Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://crimestat.ru/>

³⁰⁶ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 г. – М.: МВД России, 2017. С. 46 и сл.

³⁰⁷ Смольякова Т. Обратный отсчёт // Российская газета. 2011. № 5445 (69).

³⁰⁸ Кулик Ю.П. Характеристика состояния и тенденции развития теневой экономики России на современном этапе // Социально-экономические явления и процессы. 2016. Т. 11. № 1. С. 38-45.

Угрозы в сфере продовольственной безопасности сохраняют многосторонний и преимущественно внутренний характер. Это:

- низкий уровень реальных доходов основной части населения;
- сокращение числа малых форм хозяйствования, концентрация производства в рамках отдельных предприятий и холдингов;
- низкая конкурентоспособность сельского хозяйства, пищевой промышленности;
- низкий уровень развития отраслей, обеспечивающих сельское хозяйство материально-техническими ресурсами (услугами);
- неразвитость инфраструктуры продовольственного рынка,
- рост безработицы, ухудшение социальной ситуации на селе;
- зависимость агропродовольственного рынка от рынка энергоресурсов³⁰⁹.

Меры, принятые руководством страны в ответ на санкции Запада, с одной стороны, стимулировали развитие сельскохозяйственного производства в стране, но с другой – создали «тепличные» условия для отечественного производителя вследствие снижения уровня конкуренции. В результате повысились цены на качественное импортное продовольствие, оно стало менее доступным, качество же отечественного продовольствия растёт медленно и оно также заметно подорожало.

Сохраняющиеся угрозы в сфере продовольственной безопасности отрицательно отражаются на качестве жизни основной массы населения России.

Угрозы национальным интересам в сфере *энергетики* составляют низкие темпы технического перевооружения отрасли, высокая энергоёмкость отечественной продукции, высокий уровень энергетических потерь в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Следствием технической отсталости отрасли являются регулярно возникающие аварии технологического оборудования и энергопроводящих систем (электро-, теплоснабжения, реже – газоснабжения).

Самой «громкой» в современной России стала авария на Саяно-Шушенской гидроэлектростанции 17 августа 2009 г. В результате аварии погибли 75 человек, нанесён ущерб экономике и экологии, превышающий 40 млрд рублей.

Ежегодно сотни населённых пунктов остаются без электричества в результате повреждения линий электропередач вследствие погодных условий (сильные ветра, снеговые нагрузки).

Нормативные потери тепловой энергии не должны превышать 5-7%, фактически же они составляют 25% и выше, к тому же высокая степень изношенности тепловых сетей приводит к авариям, и вовсе оставляющим население и предприятия без тепла.

³⁰⁹ Сергеева И.А., Сергеев А.Ю. Угрозы продовольственной безопасности России // Продовольственная политика и безопасность. 2014. Т. 1. № 1. С. 13-24.

5.3. Обеспечение экономической безопасности России

Стратегия экономической безопасности (п. 14) формулирует *цели* государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности России. Таковыми являются:

- укрепление экономического суверенитета Российской Федерации;
- повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз;
- обеспечение экономического роста;
- поддержание научно-технического потенциала развития экономики на мировом уровне и повышение её конкурентоспособности;
- поддержание потенциала отечественного оборонно-промышленного комплекса на уровне, необходимом для решения задач военно-экономического обеспечения обороны страны;
- повышение уровня и улучшение качества жизни населения.

Отталкиваясь от формулируемых целей, Стратегия (п. 15) определяет основные направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности. Таковыми являются:

- развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики;
- обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики;
- создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере;
- устойчивое развитие национальной финансовой системы;
- сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства её экономического пространства;
- повышение эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализация конкурентных преимуществ экспортно ориентированных секторов экономики;
- обеспечение безопасности экономической деятельности;
- развитие человеческого потенциала.

Направления обеспечения экономической безопасности России формулирует и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации³¹⁰. Согласно п. 58 Стратегии обеспечение экономической безопасности осуществляется путём:

- 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.

³¹⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

Стратегия в качестве важнейших *факторов* обеспечения экономической безопасности называет:

- 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 её защищённости;
- валютное регулирование и контроль;
- накопление финансовых резервов;
- сохранение финансовой стабильности, сбалансированности бюджетной системы;
- совершенствование межбюджетных отношений;
- преодоление оттока капитала и квалифицированных специалистов;
- увеличение объёма внутренних сбережений и их трансформация в инвестиции;
- снижение инфляции.

Кроме того, констатирует Стратегия, 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.

В качестве субъектов обеспечения экономической безопасности выступают:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации, функциональные и отраслевые министерства, федеральные службы и федеральные агентства;
- налоговые службы;
- таможенные службы;
- банки;
- страховые компании;
- хозяйствующие субъекты.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 80) и Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³¹¹ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, утверждает в пределах установленных полномочий акты стратегического планирования Российской Федерации³¹².

Федеральное Собрание Российской Федерации принимает законы по вопросам экономической безопасности.

³¹¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³¹² См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации, функциональные и отраслевые министерства, федеральные службы и федеральные агентства вносят вклад в обеспечение экономической безопасности страны в пределах установленных полномочий.

Налоговые и таможенные органы вносят вклад в наполнение бюджета страны³¹³.

Банки осуществляют кредитование и иное банковское обслуживание хозяйствующих субъектов.

Страхование является одним из элементов защиты имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определённых неблагоприятных событий.

Хозяйствующие субъекты – физические и юридические лица наполняют рынок продукцией, работами, услугами, платят установленные законом налоги и сборы.

В качестве объектов обеспечения экономической безопасности выступает народное хозяйство страны в целом, отдельные регионы страны, отдельные сферы и отрасли экономики, юридические и физические лица как субъекты хозяйственной деятельности.

Основные усилия, согласно п. 59 Стратегии национальной безопасности, направляются 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.

Одними из главных направлений обеспечения национальной безопасности в области экономики на долгосрочную перспективу Стратегия называет продовольственную безопасность и повышение уровня энергетической безопасности.

Обеспечение продовольственной безопасности согласно Стратегии (п. 54) осуществляется за счёт:

- достижения продовольственной независимости Российской Федерации;
- ускоренного развития и модернизации агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, пищевой промышленности и инфраструктуры внутреннего рынка;

³¹³ См., напр.: Прудиус Е.В. Налоги и налогообложение в системе обеспечения экономической безопасности государства // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 2. С. 125-132; Калинина О.В. Роль таможенных органов в обеспечении экономической безопасности России // Учёные записки Тамбовского отделения РoCМУ. 2016. № 5. С. 1-11.

- повышения эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и расширения их доступа на рынки сбыта продукции;

- развития племенного дела, селекции, семеноводства и аквакультуры (рыбоводства), формирования достаточных федеральных фондов семян сельскохозяйственных растений (в том числе страховых фондов семян), развития производства комбикормов, белково-витаминных, минеральных добавок и премиксов, ветеринарных (зоотехнических) препаратов;

- повышения плодородия почв, предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий;

- недопущения бесконтрольного оборота генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей их;

- совершенствования системы технического регулирования, санитарного и фитосанитарного надзора, контроля в области обеспечения безопасности пищевых продуктов для здоровья человека;

- подготовки научных работников и высококвалифицированных специалистов в области сельского хозяйства.

Энергетическая безопасность согласно Стратегии национальной безопасности (п. 60) включает в себя:

- устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества;

- рост энергоэффективности и энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоресурсов, предотвращение дефицита топливно-энергетических ресурсов;

- создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей;

- производство комплектующего оборудования;

- стабильное функционирование систем энерго- и теплоснабжения.

Стратегия (п. 61) называет необходимые условия обеспечения энергетической безопасности:

- повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом;

- надёжность и бесперебойность поставок энергоресурсов потребителям;

- обеспечение технологического суверенитета страны на мировом энергетическом рынке;

- внедрение перспективных энергосберегающих и энергоэффективных технологий;

- повышение степени переработки энергоресурсов;

- недопущение дискриминации российских поставщиков энергоносителей на зарубежных рынках и российских добывающих компаний при освоении месторождений углеводородов за пределами Российской Федерации;

- противодействие попыткам ряда государств регулировать рынки энергоресурсов исходя из политической, а не экономической целесообразности;

- разработка перспективных энергосберегающих технологий и международный обмен ими.

Противодействие угрозам экономической безопасности осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества.

В целях противодействия угрозам экономической безопасности указанные органы реализуют *государственную социально-экономическую политику*, предусматривающую:

- обеспечение устойчивости макроэкономической ситуации, стимулирование темпов роста экономики, превышающих аналогичные показатели развитых государств, поддержку реального сектора экономики;
- повышение эффективности и качества государственного управления экономикой, снижение издержек и неэффективных бюджетных расходов, борьбу с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, повышение эффективности управления принадлежащими государству активами;
- укрепление финансовой системы, обеспечение её суверенитета, устойчивости валютного курса рубля, оптимизацию валютного регулирования и контроля, снижение инфляции, развитие национальной инфраструктуры финансовых рынков, снижение банковских ставок, повышение уровня прямых инвестиций, доступности кредитования за счёт «длинных» денег, привлечение внутренних накоплений, деофшоризацию экономики, возврат российского капитала и сокращение его вывоза за рубеж;
- обеспечение сбалансированности бюджетной системы и совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации;
- повышение привлекательности российской юрисдикции, совершенствование условий для предпринимательской деятельности, развитие конкуренции, выработку новых подходов к деятельности органов государственного контроля (надзора), обеспечение стабильности налоговой и правовой систем, гарантированную защиту права частной собственности и выполнения договоров;
- осуществление рационального импортозамещения, снижение критической зависимости от зарубежных технологий и промышленной продукции, ускоренное развитие агропромышленного комплекса и фармацевтической промышленности;
- развитие новых высокотехнологичных отраслей, укрепление позиций в области освоения космоса, ядерной энергетики, возвращение лидерства в традиционных промышленных отраслях (тяжелое машиностроение, авиа- и приборостроение), восстановление электронной и лёгкой промышленности, судостроения, а также системы статистической оценки уровня технологического состояния отраслей экономики;
- развитие оборонно-промышленного комплекса страны как двигателя модернизации промышленного производства, обновление производственной базы организаций оборонно-промышленного комплекса на новой технологической основе, совершенствование их кадрового потенциала и выпуск ими востребованной продукции гражданского назначения;
- создание стратегических резервов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для гарантированного обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и потребностей экономики страны на долгосрочную перспективу;

- формирование единого транспортного пространства на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры и роста уровня транспортной связности Российской Федерации, создание транспортных коридоров и мультимодальных транспортно-логистических узлов, увеличение объёма и повышение качества дорожного строительства;

- расширение использования инструментов государственно-частного партнёрства для решения стратегических задач развития экономики, завершения формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктур, особенно в Арктике, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, развития Северного морского пути, Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей;

- стимулирование развития малого и среднего предпринимательства в производственной сфере путём снижения расходов, связанных с началом предпринимательской деятельности, её поддержку на этапе становления за счёт снижения налоговой нагрузки, создания бизнес-инкубаторов, промышленных парков и технопарков, формирования спроса на продукцию малых и средних предприятий, расширения доступа к закупкам государственных компаний, участия в реализации крупных проектов;

- сокращение неформальной занятости и легализацию трудовых отношений, повышение инвестиций в развитие человеческого капитала;

- обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учётом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, совершенствование миграционного учёта, обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах;

- развитие международных деловых контактов, привлечение иностранных инвестиций и технологий, реализацию совместных проектов, расширение рынков сбыта российской продукции, противодействие попыткам иностранных государств регулировать мировые рынки исходя из их политических и экономических интересов.

Стратегия экономической безопасности (раздел III) формулирует перечни задач по восьми основным направлениям государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности. Такими направлениями являются:

- развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики;

- обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики;

- создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере;

- устойчивое развитие национальной финансовой системы;

- сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства её экономического пространства;

- повышение эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализация конкурентных преимуществ экспортно ориентированных секторов экономики;

- обеспечение безопасности экономической деятельности;
- развитие человеческого потенциала.

Развитие человеческого потенциала является одной из ключевых задач не только в интересах обеспечения безопасности России, в том числе экономической безопасности, но прежде всего в решении проблемы качества жизни граждан России, наполнении её новым смыслом и содержанием, соответствующим требованиям и вызовам современной жизни.

Стратегия (п. 23) в качестве основных задач по реализации данного направления видит:

- совершенствование системы общего и профессионального образования на основе современных научных и технологических достижений;
- развитие системы непрерывного образования, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнёрства;
- развитие национальной системы квалификаций, совершенствование квалификационных требований к работникам, информирование граждан о востребованных и новых профессиях;
- профессиональную ориентацию граждан;
- снижение уровня бедности и имущественного неравенства населения;
- содействие эффективной занятости населения и мобильности трудовых ресурсов;
- совершенствование механизмов обеспечения экологической безопасности и сохранения благоприятной окружающей среды.

Действующая Стратегия национальной безопасности впервые достаточно подробно выделяет проблемы обеспечения национальной безопасности на уровне регионов – субъектов Российской Федерации.

Стабильное состояние национальной безопасности на региональном уровне обеспечивается путём сбалансированного, комплексного и системного развития субъектов Российской Федерации, расширения и укрепления хозяйственных связей между ними.

Стратегия формулирует задачи обеспечения национальной безопасности на региональном уровне на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне на *среднесрочную* перспективу является создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации. Решение этой задачи будет достигнуто путём:

- сбалансированного территориального развития страны;
- устранения инфраструктурных ограничений;
- введения механизма координации размещения транспортной, инженерной и социальной инфраструктур всех уровней;
- совершенствования системы стратегического и территориального планирования;
- обеспечения взаимной согласованности отраслевого и территориального развития;

- совершенствования национальной системы расселения и системы размещения производительных сил на территории Российской Федерации.

В *долгосрочной* перспективе устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России, целесообразно путём:

- стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации;

- повышения инвестиционной и предпринимательской активности;

- укрепления бюджетной обеспеченности;

- совершенствования межбюджетных отношений;

- расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития.

Повышение самостоятельности регионов в использовании средств федерального бюджета, федеральной поддержки должна повлечь и повышение ответственности регионов за результаты и эффективное вложение полученных ресурсов, за укрепление собственной экономической базы, решение проблем в социальной сфере, в жилищно-коммунальном хозяйстве³¹⁴.

Свой вклад в обеспечение национальных интересов пытается внести и заинтересованная общественность. В Москве создана неправительственная организация «Институт инновационного развития», ставящая своей целью разработку и реализацию инновационных решений в реальном секторе экономики, общественно-политических институтах страны, в научно-производственных отраслях, в области международных отношений и геополитической стратегии России в реальных условиях глобального мира.

Ценность развиваемого подхода состоит в том, что авторы проекта, во-первых, видят необходимость инновационного развития не только в сфере экономики, но во всех сферах жизнедеятельности государства и общества, а во-вторых, считают, что в решении этих задач должны принять участие самые широкие слои заинтересованной и способной к этому общественности.

Это – стратегически верное решение, за которым будущее.

Президент В.В. Путин утверждает: мы уже целенаправленно меняем структуру экономики, обновляем существующие отрасли и формируем новые, создаём современные компании, способные работать на мировых рынках. Нужно продолжить идти в этом направлении системно и наступательно. Необходимо не абстрактные сценарии, в которых от нас мало что зависит, а профессиональный, выверенный прогноз развития. Надо чётко определить, какой вклад в экономический рост внесут улучшение делового климата, запуск крупных инвестиционных проектов, наращивание несырьевого экспорта, поддержка малого и среднего бизнеса, другие меры, какова будет роль регионов и отдельных отраслей производства³¹⁵.

³¹⁴ Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 1 декабря 2016 года.

³¹⁵ Там же.

Президент поручил Правительству с участием ведущих деловых объединений не позднее мая 2017 года разработать предметный план действий, рассчитанный до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019 – 2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых, а значит, наращивать позиции России в глобальной экономике.

В рамках интеграционных процессов с 1 января 2012 года заработало Единое экономическое пространство стран Таможенного союза (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация). Единое экономическое пространство открыто для присоединения к нему других государств.

Потенциал такого объединения – расширение зоны свободного движения товаров, работ, услуг и рабочей силы, создание единой сбалансированной экономики, свой вклад в которую с учётом национальной специализации вносят все участники соглашения по Единому экономическому пространству, ускорение темпов экономического развития каждой страны и сообщества в целом. Для России это – решение задачи, формулируемой Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, вхождение в число пяти стран – лидеров по объёму валового внутреннего продукта³¹⁶.

В рамках Единого экономического пространства в перспективе планируется переход на единую валюту стран – участниц проекта. Это должно способствовать упрощению и облегчению взаиморасчётов. Однако участники проекта не торопятся с решением данного вопроса, изучая проблемы, с которыми столкнулся Европейский союз в силу неравномерного развития входящих в его состав государств: проблемы острого дефицита отсталых стран (Греция, Испания и др.) перекладываются на плечи более экономически развитых (Германия, Франция), что таит в себе потенциальную угрозу распада Евросоюза.

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации (п. 27) впервые в истории современной России устанавливает достаточно подробный (40 позиций) перечень показателей состояния экономической безопасности. В состав этого перечня вошли:

- 1) индекс физического объёма валового внутреннего продукта;
- 2) валовой внутренний продукт на душу населения (по паритету покупательной способности);
- 3) доля российского валового внутреннего продукта в мировом валовом внутреннем продукте;
- 4) доля инвестиций в основной капитал в валовом внутреннем продукте;
- 5) степень износа основных фондов;
- 6) индекс промышленного производства;
- 7) индекс производительности труда;
- 8) индекс денежной массы (денежные агрегаты M2);
- 9) уровень инфляции;

³¹⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2008 г. № 1662-р.

- 10) внутренний государственный долг Российской Федерации, государственный долг субъектов Российской Федерации и муниципальный долг;
- 11) внешний долг Российской Федерации, в том числе государственный внешний долг;
- 12) чистый ввоз (вывоз) капитала;
- 13) уровень экономической интеграции субъектов Российской Федерации;
- 14) коэффициент напряженности на рынке труда;
- 15) энергоемкость валового внутреннего продукта;
- 16) доля инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства в общем объеме инвестиций в основной капитал;
- 17) доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, работ, услуг;
- 18) доля высокотехнологичной и наукоемкой продукции в валовом внутреннем продукте;
- 19) доля организаций, осуществляющих технологические инновации;
- 20) дефицит федерального бюджета, в том числе нефтегазовый дефицит федерального бюджета;
- 21) отношение золотовалютных резервов Российской Федерации к объёму импорта товаров и услуг;
- 22) индекс физического объёма экспорта;
- 23) индекс физического объёма импорта;
- 24) сальдо торгового баланса;
- 25) доля машин, оборудования и транспортных средств в общем объёме несырьевого экспорта;
- 26) доля населения трудоспособного возраста в общей численности населения;
- 27) доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума;
- 28) индекс производства по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых»;
- 29) доля прироста запасов полезных ископаемых (по стратегическим видам полезных ископаемых) в общем объёме погашенных в недрах запасов;
- 30) баланс производства и потребления энергоресурсов (на душу населения);
- 31) индекс предпринимательской уверенности предприятий обрабатывающих производств;
- 32) дефицит консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации;
- 33) доля машин, оборудования и транспортных средств в общем объёме импорта;
- 34) доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объёме экспорта товаров, работ, услуг предприятий промышленного производства;
- 35) доля импорта в объёме товарных ресурсов продовольственных товаров;
- 36) оборот розничной торговли;

37) распределение численности занятых в экономике по уровню образования;

38) децильный коэффициент (соотношение доходов 10 процентов наиболее обеспеченного населения и 10 процентов наименее обеспеченного населения);

39) доля работников с заработной платой ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения;

40) уровень преступности в сфере экономики.

Данный перечень может уточняться по результатам мониторинга экономической безопасности.

Мониторинг и оценка состояния экономической безопасности осуществляются на основе данных официального статистического наблюдения, а также иной информации, предоставляемой органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации и другими организациями в соответствии со своей компетенцией, с учётом экспертной оценки вызовов и угроз экономической безопасности.

Функции и полномочия по осуществлению мониторинга и оценки состояния экономической безопасности Стратегия возлагает на Министерство экономического развития Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации поручается организация и обеспечение выполнения мер организационного, нормативно-правового и методического характера, необходимых для реализации Стратегии, а также подготовка и представление Президенту Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии экономической безопасности Российской Федерации и мерах по её укреплению.

Доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук (РАН), директор Института проблем рынка РАН В.А. Цветков усматривает пять проблем экономической безопасности и экономического роста в современной России. Это, во-первых, самоустранение Правительства от решения конкретных задач по обеспечению экономической безопасности и экономического роста; во-вторых, тупиковая модель развития страны, в результате которой Россия постепенно превращается в технологическое захолустье; в-третьих, слабая мотивация регионов России к саморазвитию; в-четвёртых, социальная несправедливость, достигшая критического значения и ставшая тормозом на пути развития страны и, в-пятых, коррупция.

Автор формулирует конкретные предложения для изменения ситуации к лучшему.

5.4. Нормативно-правовое обеспечение противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления

Известно, что в основе термина «коррупция» лежит латинское слово «corruptio», означающее в буквальном переводе «порчу, подкуп» (однокоренным в этом смысле является и слово «коррозия»). В целом этот перевод даёт общее представление о сущности коррупции – порче или коррозии власти пу-

тем её подкупа. Справочный документ Организации Объединенных Наций о международной борьбе с коррупцией определяет её как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».

Нормативное определение коррупции даёт Федеральный закон: коррупция – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами³¹⁷. К коррупции закон относит также совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица.

О.В. Козаченкова полагает, что проявлений коррупции гораздо больше; к ним можно отнести также, кроме взяточничества, фаворитизм, кумовство, лоббизм, протекционизм, вымогательство, использование личных контактов для решения проблем третьих лиц, противоправное распределение и присвоение общественных ресурсов, незаконную приватизацию, незаконную поддержку и финансирование политических партий и объединений, предоставление льготных кредитов и займов³¹⁸.

История коррупции и борьбы с ней насчитывает тысячелетия, не обошла она стороной и Россию³¹⁹.

Достоверные данные о масштабах коррупции в любой стране отсутствуют. О ней судят по косвенным показателям – количеству обращений граждан в правоохранительные органы по фактам вымогательства взяток должностными лицами, числу подтверждённых фактов, возбуждённых дел, количеству осуждённых за коррупцию и т.д.

Активная борьба с коррупцией на международном уровне развернулась, начиная с середины 90-х годов прошлого столетия, когда были приняты соответствующие документы Организацией американских государств, Европейским Союзом, Организацией экономического сотрудничества и развития, Африканским союзом. В 2003 году соответствующая конвенция была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций.

Конвенция ООН отмечает, что коррупция в современном мире уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран. Коррупция несёт угрозу политической стабильности и безопасности общества, подрывает

³¹⁷ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2009 г. № 273-ФЗ. Ст. 1.

³¹⁸ Козаченкова О.В. Коррупция как системная угроза национальной безопасности: проблемы противодействия и ликвидации / Административное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 21-27.

³¹⁹ См., напр.: Сулейманов Т.М. Борьба с коррупцией в России в IX-XIX вв.: историко-правовой анализ // История государства и права. 2010. № 7. С. 89-93; Ромашина Е.В. Правовой механизм противодействия коррупции в Советской России // История государства и права. 2010. № 17. С. 42-44.

демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку. Особую обеспокоенность мирового сообщества вызывает связь между коррупцией и другими формами преступности, в частности организованной преступностью и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств. Полагая, что коррупция затрагивает общество и экономику всех стран, ООН придаёт исключительно важное значение международному сотрудничеству в области предупреждения коррупции и борьбы с ней³²⁰.

Европейская Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию в свою очередь констатирует: коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества³²¹.

В силу своих масштабов, экономических, политических и социальных последствий коррупция расценивается как системная угроза национальной безопасности России³²². Такая оценка имеет под собой серьёзные основания, о чём свидетельствуют данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации³²³.

В январе-декабре 2016 г. выявлено 32 924 (+1,4%) преступления коррупционной направленности, удельный вес которых в общем числе зарегистрированных преступлений составил 1,5%.

Число преступлений, предусмотренных статьей 290 УК РФ (получение взятки), в Российской Федерации снизилось на 17,7% (с 6 495 до 5 344).

Число преступлений, предусмотренных статьей 291 УК РФ (дача взятки), на территории Российской Федерации снизилось на 1,9% (с 6 816 до 4 640).

Нормативно-правовая база противодействия коррупции в Российской Федерации включает в себя:

- международные нормативно-правовые акты;
- нормативно-правовые акты Российской Федерации;
- законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации;
- нормативные акты органов местного самоуправления.

Основополагающими международными актами являются Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 г., Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 октября 1990 г. В рамках Таможенного союза ЕврАзЭС 19 декабря 2011 г. подписан договор «О противодействии лега-

³²⁰ Конвенция Организации Объединённых наций против коррупции от 31 октября 2003 г.

³²¹ Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 22 января 1999 г.

³²² См., напр.: Казаченкова О.В. Коррупция как системная угроза национальной безопасности: проблемы противодействия и ликвидации // Административное и муниципальное право. 2010. № 1.

³²³ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 г. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2017. С. 5-10.

лизации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансировании терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза».

В Российской Федерации приняты федеральные законы «О противодействии коррупции» (2008 г.), «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (2009 г.), законы, регламентирующие государственную и муниципальную службу, соответствующие нормы административного, гражданского и уголовного права; нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств.

Соответствующие законы и иные нормативно-правовые акты приняты субъектами Российской Федерации³²⁴ в пределах установленной законом компетенции – органами местного самоуправления³²⁵

Наряду с перечисленными выше федеральными актами основополагающее значение имеет Национальная стратегия противодействия коррупции³²⁶.

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Для достижения указанной цели Национальной стратегии противодействия коррупции последовательно решаются следующие задачи:

а) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

б) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

в) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Практическую направленность Национальная стратегия противодействия коррупции приобретает благодаря принятию и реализации национальных планов противодействия коррупции, рассчитанных на двухлетний период³²⁷.

Конвенция ООН от 31 октября 2003 г. рекомендует государствам учреждать орган или органы, осуществляющие предупреждение коррупции с помощью таких мер, как проведение антикоррупционной политики и, в надлежащих

³²⁴ См., напр.: Закон Белгородской области «О противодействии коррупции в Белгородской области» от 7 октября 2010 г. № 338; постановление правительства Белгородской области от 14 июля 2008 г. № 174-пп «Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Белгородской области и проектов правовых актов Белгородской области».

³²⁵ См., напр.: постановление главы администрации Ивнянского района Белгородской области от 23 марта 2009 г. № 96 «О мерах по реализации Национального плана противодействия коррупции».

³²⁶ Национальная стратегия противодействия коррупции: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460.

³²⁷ Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы: утверждён Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147.

случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики, а также расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

В Российской Федерации создан Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

В задачи Совета в соответствии с Указом Президента Российской Федерации³²⁸ входит:

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Функции надзора и координации возложены на органы прокуратуры. В частности, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

Федеральный закон³²⁹ определяет противодействие коррупции как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Профилактика коррупции является важнейшим направлением деятельности государства и общества. Цель этой деятельности – устранение причин и поводов для коррупционных проявлений.

Меры по предупреждению (профилактике) коррупции определяет ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции». Это:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

³²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

³²⁹ Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделённых федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по противодействию коррупции в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;
- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;
- установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении него иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;
- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В последние годы проведена серьёзная организационная работа, направленная на решение сформулированных законом задач.

При Президенте Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации созданы Комиссии по координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области противодействия коррупции.

Указом Президента Российской Федерации утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Тем самым отлажены правовые и организационные механизмы контроля за достоверностью представляемых сведений о доходах и имуществе чиновников и членов их семей, поощрения кадрового роста сотрудников, характеризующихся безупречными деловыми и нравственными качествами.

На Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. возложены функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

Активную позицию по формированию в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции заняли средства массовой информации, институты гражданского общества – Ассоциация юристов России, межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет», общественный НИИ проблем коррупции, другие организации.

Более открытой стала деятельность правоохранительных органов, в них открыты телефонные линии доверия, созданы общественные советы как органы общественного контроля.

Л.Н. Бочарникова и К.В. Диденко выделяют социально-экономические, информационные, правовые, организационно-управленческие и психологические факторы, обуславливающие коррупционное поведение сотрудников ОВД³³⁰.

Профессор А.С. Дугенец с соавторами полагают, что важным направлением противодействия коррупции в системе органов внутренних дел современной России является необходимое совершенствование форм и методов работы с личным составом. Суть данного направления работы предполагает предъявление более высоких требований к поведению самих правоохранителей. Необходимо при работе с кадрами органов внутренних дел учитывать изменившиеся особенности социально-экономической составляющей современного российского общества³³¹.

В целях обеспечения реализации нормативных правовых актов, регулирующих вопросы борьбы с коррупцией в системе государственных органов и защиты законных интересов сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, а также регламентирования деятельности субъектов органов внутренних дел, обладающих правом контроля по коррупционным вопросам предусмотреть раздел в личном деле сотрудника органов внутренних дел, а также лиц, относящихся к категории государственных гражданских служащих (с дальнейшим переоформлением (комплектованием) личных дел сотрудников), для концентрации соответствующих документов.

В данный раздел личного дела сотрудника должны приобщаться следующие документы:

- личный годовой отчёт (информация) о доходах сотрудника;
- копии запросов: в банковские, налоговые, финансовые, нотариальные и иные органы, предоставляющие те или иные сведения;
- объяснения сотрудника по представленной им ложной информации;

³³⁰ Бочарникова Л.Н., Диденко К.В. Предупреждение коррупции в органах внутренних дел // Наука и образование. 2016. № 1 (68). С. 110-112.

³³¹ Дугенец А.С., Васильев Ф.П., Гугунский А.Н. Современные особенности регулирования вопросов борьбы с коррупцией в системе органов внутренних дел России // Российский следователь. 2011. № 9. С. 29-31.

- заключение служебного расследования за подписью руководителя органов внутренних дел и самого сотрудника об ознакомлении;

- различная информация о причастности сотрудника к коррупции, а также о злоупотреблениях своим должностным положением (взятки и вымогательства, обеспечение продвижения по службе того или иного лица за «вознаграждение» и т.д.);

- копия рапорта сотрудника о склонении его к коррумпированным вопросам³³².

Утверждённое Президентом Российской Федерации Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации³³³ формулирует требование обеспечить исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России.

Во исполнение данного требования:

- организована внутриведомственная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в системе МВД России, на предмет выявления и устранения в них коррупциогенных факторов³³⁴;

- утверждён Порядок уведомления сотрудником органа внутренних дел, федеральным государственным гражданским служащим системы МВД России нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, порядок регистрации уведомлений, перечень содержащихся в них сведений и организацию их проверки³³⁵;

- утверждено Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов³³⁶;

- утверждён Порядок формирования и деятельности Комиссии территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов³³⁷;

³³² Дугенец А.С., Васильев Ф.П., Гугунский А.Н. Указ. раб.

³³³ Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699.

³³⁴ Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России».

³³⁵ Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений».

³³⁶ Приказ МВД России от 8 сентября 2010 г. № 652 «Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов».

³³⁷ Приказ МВД России от 16 апреля 2012 г. № 333 «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов».

В соответствии с Федеральным законом³³⁸ органами прокуратуры, органами государственной власти и органами местного самоуправления ведётся широкомасштабная работа по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов.

Активизировались исследования по проблемам противодействия коррупции. Актуальными направлениями развития законодательства А.М. Цирин считает увеличение срока давности по коррупционным правонарушениям, необходимость введения административной (для юридических лиц) и уголовной (для граждан и должностных лиц) ответственности за провокацию получения незаконного вознаграждения от имени юридического лица, более чёткое разграничение понятия «подарок» и «взятка», введение антикоррупционных стандартов (единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции)³³⁹.

Борьба с коррупцией включает в себя меры по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений. Соответствующие общие методы изучают административно-процессуальное, гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право.

Минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений имеет целью восстановление нарушенного права.

Федеральный закон даёт признаки коррупции, одновременно определяющие и основания дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за соответствующие деяния:

- злоупотребление служебным положением;
- дача взятки, получение взятки;
- злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства.

Коррупцией в соответствии с Федеральным законом признаются также перечисленные выше деяния, совершаемые от имени или в интересах юридического лица.

Цель коррупции – получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды должностным лицом государства какому-либо лицу или другим физическим лицам.

Следует отметить несогласованность формулировок Федерального закона о противодействии коррупции и УК РФ: если закон говорит о злоупотреблении *служебным положением*, то УК РФ – о злоупотреблении *должностными полномочиями*. При этом ни УК РФ, ни Кодекс Российской Федерации об админи-

³³⁸ Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ.

³³⁹ Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2.

стративных правонарушениях (КоАП РФ) не предусматривают санкций в связи со злоупотреблениями служебным положением.

Вопросы злоупотребления должностными полномочиями регламентирует ст. 285 УК РФ. Согласно этой статье использование должностным лицом, лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается:

- штрафом в размере до трёхсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период от одного года до двух лет;

- либо лишением свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет или без такового.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ изменены санкции, предусмотренные ст. 290 УК РФ, за получение взятки. Виновное лицо может быть подвергнуто штрафу, кратность которого может составлять от 25 до 70 размеров суммы взятки, а также лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет со штрафом в размере до стократной суммы взятки.

Ст. 291 УК РФ предусматривает наказание за дачу взятки – штрафом в размере от пятнадцатикратной до девяностократной суммы взятки либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки.

Под коммерческим подкупом понимают незаконную передачу лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением. Подобные деяния согласно ст. 204 УК РФ наказываются:

- штрафом в размере от десятикратной до девяностократной суммы коммерческого подкупа с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет;

- либо лишением свободы на срок до двенадцати лет со штрафом в размере до пятидесятикратной суммы коммерческого подкупа.

Лицо, совершившее подобные деяния, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления или же в отношении него имело место вымогательство, либо если это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Заключение

Новая Россия в исторически сжатый срок прошла непростой путь осознания необходимости действенной защиты экономической основы конституционного строя и формирования необходимой для решения этой задачи нормативно-правовой базы.

К настоящему времени решены важнейшие задачи:

- Конституция Российской Федерации сформулировала общеобязательные принципы экономических отношений, основанных на единстве экономического пространства страны, свободе перемещения финансов, товаров, услуг и рабочей силы, праве граждан на осуществление предпринимательской деятельности;

- сформирована нормативно-правовая база функционирования свободной, конкурентной экономики;

- стабилизирована экономическая ситуация, государство на практике доказало способность достойно реагировать на кризисные ситуации мирового масштаба, страна неуклонно продвигается в состав пятёрки наиболее мощных экономик мира;

- укрепляются и развиваются экономические связи России в рамках Содружества Независимых Государств, создано единое таможенное пространство России, Белоруссии и Казахстана;

- вхождение России в состав Всемирной торговой организации укрепляет позиции страны на внешних рынках, расширяет возможности проникновения российских товаров и услуг на рынки государств – членов ВТО.

Основные угрозы национальной безопасности в экономической сфере анализируют Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года.

В числе этих угроз – неравномерное экономическое развитие регионов, Запада и Востока страны, неразвитость инновационного сектора экономики, технологическое отставание России от передовых и энергично развивающихся стран усиление конкуренции, обусловленное вступлением России в ВТО и проникновением на внутренний рынок зарубежных фирм и товаров.

Одной из главных проблем России остаётся высокий уровень коррупции.

Однако и здесь намечаются положительные сдвиги: вслед за принятием необходимых законов утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, сформирована система органов и механизмов, включая общественный контроль, сужающих пространство для реализации коррупционных схем, улучшается раскрываемость преступлений коррупционной направленности, наказание становится более неотвратимым, как и восстановление нарушенного права.

Вместе с тем следует понимать, что новая Россия – при всей её многовековой истории – государство молодое, которое пока только учится эффективно защищать свои экономические интересы как внутри страны, так и за её пределами. Важную роль в защите национальных интересов России в сфере экономики призваны играть правоохранительные органы – путём профилактики пра-

вонарушений в сфере экономики, выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений.

При надлежащей политической воле Россия – вопреки многовековой традиции – способна выйти на уровень международных стандартов по противодействию коррупции, тем самым укрепляя экономическую безопасность и в целом национальную безопасность страны.

Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию

1. Экономика в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.
2. Понятие экономической безопасности.
3. Составные элементы экономической безопасности.
4. Правовое регулирование экономической безопасности Российской Федерации.
5. Экономическая основа конституционного строя России.
6. Проблемы формирования рыночной экономики России.
7. Классификация объектов экономической безопасности.
8. Безопасность финансовой системы.
9. Безопасность бизнеса.
10. Энергетическая безопасность.
11. Продовольственная безопасность.
12. Национальные экономические интересы России.
13. Классификация угроз национальным экономическим интересам России.
14. Международные санкции в связи с событиями на Украине.
15. Главные стратегические угрозы национальной безопасности в области экономики.
16. Направления обеспечения экономической безопасности России.
17. Факторы обеспечения экономической безопасности.
18. Субъекты обеспечения экономической безопасности.
19. Противодействие угрозам экономической безопасности.
20. Нормативно-правовая база противодействия коррупции в Российской Федерации.
21. Профилактика коррупции.
22. Национальный план противодействия коррупции.
23. Противодействие коррупции в органах государственной власти.
24. Противодействие коррупции в органах местного самоуправления.
25. Противодействие коррупции в системе органов внутренних дел.

ГЛАВА 6.

БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ В СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ, В СФЕРЕ ДЕМОГРАФИИ И В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

В середине прошлого столетия известный американский социолог Николас Джон Спикман выделил десять критериев, определяющих геополитическое могущество государства:

- 1) размер территории;
- 2) природа границ;
- 3) численность населения;
- 4) наличие или отсутствие полезных ископаемых;
- 5) экономическое и технологическое развитие;
- 6) финансовая мощь;
- 7) этническая однородность;
- 8) уровень социальной интеграции;
- 9) политическая стабильность;
- 10) национальный дух³⁴⁰.

Российская Федерация удовлетворяет практически всем из перечисленных критериев, за исключением, пожалуй, одного – этнической однородности. Однако своей многовековой историей Россия доказала свою уникальность в том числе и тем, что сумела сплотить многочисленные свои нации и народности на базе общих духовных ценностей³⁴¹. Именно эта сплочённость предопределяет и высокий уровень социальной интеграции граждан России, и политическую стабильность современной России.

Это не означает, что в современной России решены все проблемы, связанные с полноценным обеспечением безопасности.

В социально-политической сфере сохраняются угрозы проявления экстремизма, межэтнических конфликтов.

По мере консолидации российского общества усиливаются атаки внутренних и внешних противников стабильного развития России, направленные на подрыв духовных основ государственности, в том числе с использованием приёмов, методов и средств информационно-психологического воздействия.

Медленно преодолеваются последствия демографического кризиса как составной части системного кризиса 90-х годов прошлого века.

Задача темы состоит в исследовании причин возникновения указанных проблем и способов их преодоления как актуальных вопросов теории и практики обеспечения национальной безопасности современной России.

³⁴⁰ Дугин А.Г. Основы геополитики. – М.: Арктогея, 1997. С. 62.

³⁴¹ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

Рекомендуемая литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации от 13 июня 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».
14. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // СПС «КонсультантПлюс».
15. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // СПС «КонсультантПлюс».
16. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 // СПС «КонсультантПлюс».
17. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

6.1. Нормативно-правовое обеспечение противодействия экстремизму

Экстремизм в обыденном понимании – это приверженность крайним взглядам и мерам. Слово происходит от латинского *extremus* или французского *extremisme* – крайний.

Любые крайности – это аномалии. Аномальность экстремизма состоит в его агрессивности. Экстремизм – это не просто крайние взгляды, но стремление их воплотить крайними мерами. Уже в силу этого экстремизм несёт в себе потенциальную угрозу обществу.

Экстремизм имеет многовековую историю, с его проявлениями сталкивались практически все страны.

Современная история показывает, что социальное напряжение и экстремистские проявления порождаются в первую очередь низким уровнем материального достатка и неприемлемыми условиями существования людей.

Экстремизм вышел за пределы отдельных государств и представляет глобальную угрозу безопасности всего мирового сообщества.

6.1.1. Понятие экстремизма

Различают множество разновидностей экстремизма: *государственный, политический, религиозный, национальный, бытовой, возрастной, поведенческий* и др.

В силу множественности проявлений существует и множество определений экстремизма.

Нормативное определение экстремизма даёт Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 1). Согласно указанному закону экстремистская деятельность (экстремизм) – это:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединённые с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединённое с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;

- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путём предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Федеральный закон даёт определение терминов «экстремистская организация» и «экстремистские материалы».

Экстремистская организация – общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Экстремистские материалы – предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Субъектами экстремистской деятельности согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации являются националистические, религиозные, этнические и иные организации и структуры.

При этом следует понимать, что и националистические, и религиозные, и этнические и иные организации и структуры имеют право на существование, если они действуют в рамках закона, если они не ставят перед собой и не навязывают другим разрушительных идей и целей³⁴².

³⁴² См., напр.: Интервью начальника управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Юрия Алексеева ИА «ИТАР-ТАСС». Официальный сайт Генпрокуратуры Российской Федерации. URL: <http://www.genproc.gov.ru/news/news-74056/>

В противном случае подобные организации и структуры нарушают Конституцию Российской Федерации, которая запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни³⁴³.

6.1.2. Актуальность проблемы экстремизма в современной России

Экстремизм является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества, что связано с многообразием его проявлений, неоднородным составом экстремистских организаций, которые угрожают национальной безопасности Российской Федерации.

Экстремизм во всех его проявлениях ведёт к нарушению гражданского мира и согласия, подрывает общественную безопасность и государственную целостность Российской Федерации, создаёт реальную угрозу сохранению основ конституционного строя, межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия³⁴⁴.

За последние годы увеличилось число внешних и внутренних экстремистских угроз. К внешним угрозам относятся поддержка иностранными государственными органами и организациями экстремистских проявлений в целях дестабилизации общественно-политической обстановки в Российской Федерации, а также деятельность международных экстремистских и террористических организаций, приверженных идеологии экстремизма. К внутренним угрозам – экстремистская деятельность радикальных общественных, религиозных, неформальных объединений, некоммерческих организаций и отдельных лиц.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации³⁴⁵ количество преступлений экстремистской направленности нарастает все последние годы. Количество преступлений экстремистской направленности достаточно мало по сравнению с общим количеством совершаемых на территории Российской Федерации преступлений, однако каждое из них вызывает повышенный общественный резонанс и может дестабилизировать социально-политическую обстановку как в отдельном регионе, так и в стране в целом.

Наиболее опасные виды экстремизма – националистический, религиозный и политический – проявляются в возбуждении ненависти либо вражды по признакам пола, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности или принадлежности к какой-либо социальной группе, в том числе путём

³⁴³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. Ст. 13. Ч. 5.

³⁴⁴ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753. П. 5.

³⁴⁵ Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://crimestat.ru/analytics>

распространения призывов к насильственным действиям, прежде всего через информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть Интернет, в вовлечении отдельных лиц в деятельность экстремистских организаций или групп, в проведении несогласованных акций, организации массовых беспорядков и совершении террористических актов. Крайним проявлением экстремизма является терроризм, который основывается на экстремистской идеологии.

По состоянию на 24 ноября 2016 года в Перечень общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», включено 58 организаций³⁴⁶.

По состоянию на 30 ноября 2016 года в федеральный список экстремистских материалов в соответствии с решениями судов по месту их обнаружения внесено 4022 материала.

6.1.3. Нормативно-правовое обеспечение противодействия экстремизму в Российской Федерации

Правовую основу противодействия экстремизму формируют Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности», «О свободе совести и религиозных объединениях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О средствах массовой информации», «О прокуратуре Российской Федерации», «О полиции», Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и др.

Противодействие экстремизму согласно ст. 3 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» осуществляется по следующим основным направлениям:

- принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;

- выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Многообразие форм экстремистской деятельности предопределяет широкий спектр правового реагирования на такую деятельность – от объявления предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности до административной и уголовной ответственности. В российском законодательстве установлена уголовная ответственность не только за насильственные преступления, но и за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности. Аналогичная ответственность установлена за действия, на-

³⁴⁶ Список организаций, признанных российскими судами экстремистскими URL: http://minjust.ru/ru/nko/perechen_zapret

правленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии.

Совокупность санкций за совершение преступлений экстремистской направленности можно классифицировать по тяжести этих преступлений. По данному признаку указанные преступления классифицируются на преступления небольшой, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие.

Преступления небольшой тяжести.

К данной категории относятся деяния, предусмотренные:

- ч. 2 ст. 115 УК РФ (умышленное причинение лёгкого вреда здоровью, совершённое по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы);

- ч. 2 ст. 116 УК РФ (побои, совершённые по аналогичным мотивам);

- ч. 1 ст. 282 УК РФ (возбуждение ненависти или вражды, а равно унижение человеческого достоинства);

- ч. 2 ст. 282.2 (участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности).

Предусмотренное законом максимальное наказание за перечисленные преступления не превышает двух лет лишения свободы.

Преступления средней тяжести.

В состав преступлений экстремистской направленности, подпадающих под данную категорию, входят деяния, предусмотренные:

- ч. 2 ст. 112 УК РФ (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью, совершённое по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы);

- ч. 1 ст. 213 УК РФ (хулиганство, совершённое по тем же мотивам);

- ч. 2 ст. 214 УК РФ (вандализм, совершённый по указанным мотивам);

- ч. 2 ст. 244 УК РФ (надругательство над телами умерших и местами их захоронения, совершённое по этим же мотивам);

- ст. 280 УК РФ (публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности);

- ч. 2 ст. 282 УК РФ (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства, совершённые с применением насилия или с угрозой его применения; с использованием своего служебного положения или организованной группой);

- ч. 1 ст. 282.1 УК РФ (организация экстремистского сообщества);

- ч. 1 ст. 282.2 УК РФ (организация деятельности экстремистской организации).

Санкции за совершение преступлений данной группы предусматривают лишение свободы на срок до 5 лет.

Тяжкие преступления экстремистской направленности.

К данной категории в соответствии с Уголовным кодексом относятся деяния, предусмотренные:

- ч. 2 ст. 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, совершённое по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы);
- ч. 2 ст. 117 УК РФ (истязания, совершённые по указанным мотивам);
- ч. 3 ст. 282.1 УК РФ (организация экстремистского сообщества, совершённая лицом с использованием своего служебного положения).

Предусмотренные законом санкции по данной группе преступлений не могут превышать 10 лет лишения свободы.

Особо тяжкие преступления экстремистской направленности.

В данную категорию закон включает только деяние, предусмотренное п. «л» ч. 2 ст. 105 УК РФ – убийство, совершённое по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Наказание за него предусмотрено в виде лишения свободы на срок от восьми до двадцати лет с ограничением свободы на срок от одного года до двух лет, либо пожизненного лишения свободы, либо смертной казни.

6.1.4. Практика противодействия экстремизму в Российской Федерации

Практика противодействия экстремизму в Российской Федерации включает в себя:

- надзор и контроль за соблюдением законодательства о противодействии экстремизму;
- принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;
- выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» субъектами противодействия экстремистской деятельности являются Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Стратегия противодействия экстремизму дополняет список субъектов противодействия экстремизму институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

Президент Российской Федерации:

- определяет основные направления государственной политики в области противодействия экстремистской деятельности;

- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по противодействию экстремистской деятельности.

В соответствии с установками закона указом Президента Российской Федерации образована Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации.

Основными задачами Межведомственной комиссии являются:

- а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по формированию государственной политики в области противодействия экстремизму, по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области;

- б) подготовка ежегодных докладов о проявлениях экстремизма в Российской Федерации;

- в) разработка мер, направленных на противодействие экстремизму и на устранение способствующих ему причин и условий;

- г) обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области противодействия экстремизму, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

- д) разработка проектов концепций, стратегий, программ, планов и иных документов в области противодействия экстремизму;

- е) участие в международном сотрудничестве в области противодействия экстремизму, в том числе в подготовке проектов международных договоров и соглашений Российской Федерации;

- ж) мониторинг, анализ и оценка состояния противодействия экстремизму в Российской Федерации, а также выработка мер, направленных на совершенствование деятельности в этой области федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций;

- з) организационно-методическое руководство постоянно действующими рабочими группами по вопросам гармонизации межэтнических отношений в субъектах Российской Федерации;

- и) решение иных задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области противодействия экстремизму³⁴⁷.

³⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 2011 г. № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации:

- определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия экстремистской деятельности;

- организует разработку и осуществление мер по предупреждению экстремистской деятельности, минимизации и (или) ликвидации последствий её проявлений;

- организует обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию экстремистской деятельности необходимыми силами, средствами и ресурсами.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции.

В системе противодействия экстремистской деятельности широко задействованы правоохранительные органы.

Приказом Генеральной прокуратуры РФ намечены меры прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Указанные меры предусматривают обеспечение:

- постоянного и эффективного надзора за исполнением законодательства о международных отношениях и противодействии экстремизму в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и их территориальных органов, в том числе за своевременностью, полнотой, законностью и обоснованностью принимаемых ими мер по выявлению и пресечению экстремистских проявлений;

- надзора за законностью и обоснованностью принятия правоохранительными органами решений по материалам, заявлениям, обращениям и другим сообщениям о проявлениях экстремизма, а также задержанием лиц, осуществляющих экстремистскую деятельность; соблюдением законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий уполномоченными органами, легализации полученных результатов и использовании их при расследовании уголовных дел; исполнением требований закона об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений;

- поддержание государственного обвинения по уголовным делам экстремистской направленности, а также участие в судебных заседаниях по рассмотрению дел о признании информационных материалов экстремистскими, ликвидации и запрете деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, средств массовой информации, нарушающих законодательство о противодействии экстремистской деятельности наиболее опытными и квалифицированными работниками прокуратуры;

- проверку законности и обоснованности процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовных дел, о прекращении уголовных дел или уголов-

ного преследования, а также о приостановлении предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности;

- иные меры³⁴⁸.

В соответствии с Федеральным законом в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона³⁴⁹.

В системе противодействия экстремизму в Российской Федерации широко задействованы правоохранительные органы.

Федеральная служба безопасности в соответствии с Федеральным законом³⁵⁰ и утверждённым Положением³⁵¹ решает задачи, связанные с организацией выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, организацией во взаимодействии с федеральными органами государственной власти противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооружённых формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти. С этой целью используются как обычные меры оперативно-розыскной деятельности, так и внедрение сотрудников в преступные группы.

Приказ Следственного комитета РФ определяет противодействие экстремистской деятельности одним из приоритетных направлений деятельности следственных органов Следственного комитета Российской Федерации. В рамках этой деятельности заместителям Председателя Следственного комитета Российской Федерации, руководителям подразделений центрального аппарата Следственного комитета, руководителям главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета по субъектам Российской Федерации, приравненных к ним специализированных, в том числе военных, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации предлагается:

- использовать все имеющиеся полномочия с целью недопущения пропаганды фашизма, возбуждения социальной, расовой, национальной, религиозной

³⁴⁸ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности».

³⁴⁹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Ст. 25.1.

³⁵⁰ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности Российской Федерации».

³⁵¹ Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 (ред. от 07.12.2016).

ненависти или вражды, иных проявлений экстремизма, а также для привлечения к ответственности виновных лиц;

- разрабатывать и осуществлять на постоянной основе меры организационного, правового, кадрового, информационного и иного характера, направленные на повышение эффективности деятельности по противодействию экстремизму;

- организовать в соответствии с установленной компетенцией надлежащее взаимодействие по вопросам противодействия экстремизму с органами государственной власти, судебными, правоохранительными, контролирующими и иными органами, институтами гражданского общества;

- принимать все необходимые меры к обеспечению всестороннего, полного, объективного и своевременного рассмотрения сообщений и расследования уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности;

- незамедлительно принимать меры реагирования при выявлении нарушений законности и фактов ненадлежащего исполнения подчинёнными сотрудниками служебных обязанностей в работе по противодействию экстремизму;

- в приоритетном порядке осуществлять профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности;

- осуществлять на постоянной основе меры по пресечению возможности экстремистских проявлений по мотивам расовой, национальной, религиозной ненависти или вражды в служебных коллективах, а также по предотвращению попыток поступления на службу (работу) в системе Следственного комитета экстремистски настроенных лиц, по выявлению и пресечению их связей с сотрудниками (работниками) Следственного комитета³⁵².

В структуре МВД России приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 4 марта 2011 года создано Главное управление по противодействию экстремизму. Основными задачами ГУПЭ МВД России являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики по вопросам своей деятельности;

- противодействие экстремистской деятельности и терроризму;

- организация взаимодействия подразделений Министерства с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам своей компетенции;

- координация в установленном порядке деятельности территориальных органов МВД России и подразделений центрального аппарата МВД России по вопросам деятельности ГУПЭ МВД России;

- организационно-методическое обеспечение и оказание практической помощи территориальным органам МВД России и их структурным подразделениям по вопросам своей деятельности.

В обязанности полиции в соответствии с Федеральным законом входит принятие мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение экс-

³⁵² Приказ Следственного комитета Российской Федерации от 12 июля 2011 г. № 109 «О мерах по противодействию экстремистской деятельности».

тремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан³⁵³.

Важную роль в предупреждении и пресечении преступлений террористического характера и экстремистской направленности могут и должны играть участковые уполномоченные полиции³⁵⁴. Вместе с тем офицер полиции вне зависимости от занимаемой должности обязан формировать в себе нетерпимое отношение к любым противоправным проявлениям, в том числе правонарушениям экстремистского и террористического характера.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации³⁵⁵ центр тяжести осуществления первоочередных мер по пресечению террористического акта или действий, создающих непосредственную угрозу его совершения, перенесён на территории муниципальных образований, где формируются соответствующие оперативные группы.

Первоочередные меры по пресечению террористического акта или действий, создающих непосредственную угрозу его совершения на территории муниципального образования, организует начальник соответствующего подразделения органа федеральной службы безопасности, дислоцированного на данной территории, а при отсутствии указанного подразделения – начальник соответствующего органа внутренних дел Российской Федерации.

По сути, низовые звенья органов внутренних дел выведены на передний край борьбы с терроризмом.

Статьёй 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», пунктом 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313, на Минюст России возложены функции по ведению, опубликованию и размещению в сети Интернет федерального списка экстремистских материалов. По состоянию на декабрь 2016 года федеральный список содержит указание на более чем четыре тысячи экстремистских материалов.

В структуре Генеральной прокуратуры Российской Федерации функционирует Управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму.

По официальной статистике экстремизму как стихийной идеологии и философии подвержены прежде всего молодые люди в возрасте до 30 лет³⁵⁶. Истоки экстремизма – в правовом нигилизме, ещё глубже – в правовой культуре, которая формируется с детства под влиянием среды, воспитания и образования³⁵⁷.

³⁵³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Ст. 12. Ч. 16.

³⁵⁴ См., напр.: Тарабрин С.В. Роль участкового уполномоченного милиции в предупреждении и пресечении преступлений террористического характера и экстремистской направленности // Российский следователь. 2010. № 24.

³⁵⁵ Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму».

³⁵⁶ См., напр.: Патюков А.В. Факторы, способствующие возникновению и развитию экстремизма в молодёжной среде // Военно-юридический журнал. 2010. № 8.

³⁵⁷ См., напр.: Ильичёв И.Е. О феномене правовой культуры / Правовая культура: история и современность. – Белгород: БелЮИ МВД России, 2011. С. 35.

В связи с этим Федеральный закон «О противодействии экстремизму» совершенно правильно ставит вопрос о принятии профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности. Правоохранительные органы в соответствии с Федеральным законом и Стратегией противодействия экстремизму нацелены на усиление профилактической составляющей в своей работе, на выявление не только самих материалов экстремистского характера, но и идеологов и провокаторов, стоящих за их распространением.

Согласно Стратегии противодействие экстремизму требует консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и организаций.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации³⁵⁸ в субъектах Российской Федерации образованы постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации.

Соответствующий орган создан в Белгородской области³⁵⁹. Основными задачами Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Белгородской области являются:

1. Обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка на территории Белгородской области, а также прогнозирование тенденций развития ситуации в этой сфере.

2. Анализ эффективности деятельности территориальных органов внутренних дел, территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка на территории Белгородской области.

3. Разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка на территории Белгородской области.

4. Организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка.

6.2. Межэтнические конфликты: виды и угрозы национальной безопасности

Проблема межэтнических конфликтов актуальна для многих государств мира, включая «благополучные» США и страны Западной Европы. Страдают от

³⁵⁸ Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка».

³⁵⁹ Распоряжение Губернатора Белгородской области от 27 декабря 2010 г. № 800-р «О создании координационного совещания».

таких конфликтов и страны Африки, Азии и Дальнего Востока. Конфликты на религиозной почве захлестнули государства Северной Африки.

Не избежала этой участи и Россия, в том числе, и в новейшие времена своей истории (Кондапога, Манежная площадь, Сагра).

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных (полиэтнических) государств мира. На её территории проживают представители 193 национальностей. Большинство народов России на протяжении веков формировались на территории современного Российского государства и внесли свой вклад в развитие российской государственности и культуры.

Вместе с тем в сфере межнациональных отношений имеются нерешённые проблемы, вызванные как глубокими общественными преобразованиями при формировании в современной России свободного открытого общества и рыночной экономики, так и некоторыми просчётами в государственной национальной политике Российской Федерации. Сохраняют актуальность проблемы, связанные с проявлениями ксенофобии, межэтнической нетерпимости, этнического и религиозного экстремизма, терроризма³⁶⁰.

6.2.1. Понятие и причины возникновения межэтнических конфликтов

Этнос – это исторически сложившаяся на определённой территории устойчивая социальная общность людей, объединённых общностью языка, своеобразия культуры, быта, традиций, обычаев, самосознания. Как правило, такая общность существует не изолированно: на территории любого региона, а тем более государства сосуществуют представители различных этнических групп. Различия в языках, культуре, традициях, обычаях, социальном положении таят в себе потенциальную угрозу взаимного недопонимания, недоверия, которые могут приводить к возникновению на этой почве межэтнических конфликтов.

Конфликт в переводе с латыни означает «столкновение». Таким образом, межэтнический конфликт – это конфликт (столкновение) между представителями совместно проживающих на одной территории или соседствующих этнических групп. Начинаясь со столкновения мнений, конфликт может перерасти в затяжное противостояние сил, группировок или даже целых государств.

Проблемы возникновения и преодоления конфликтов любой природы, включая межэтнические, изучает наука конфликтология.

Известный специалист в области конфликтологии В.А. Тишков определяет межэтнический конфликт как любую форму гражданского, политического или вооружённого противостояния, в котором стороны или одна из сторон мобилируются, действуют или страдают по принципу этнических различий.

³⁶⁰ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.

Согласно теории *депривации*³⁶¹ в основе межэтнических конфликтов лежит невозможность для отдельных групп населения реализовать как традиционные, так и возникающие под воздействием урбанизации, образования и широкой доступности информации новые ожидания и ориентации.

Теория *человеческих потребностей* исходит из того, что этнические группы испытывают чувства глубокой отчуждённости и даже враждебности по отношению к тем общностям, которые, по их мнению, виноваты в отсутствии у первых необходимых средств развития и удовлетворения жизненно важных потребностей.

По данным Стокгольмского международного института исследования проблем мира, две трети всех конфликтов в середине 90-х годов прошлого столетия были межэтническими. География таких конфликтов достаточно обширна, они охватывают многие страны и континенты, многие из конфликтов имеют затяжной характер.

Американский политолог С. Хантингтон утверждает, что XXI век станет веком столкновения цивилизаций: линии разломов между цивилизациями станут линиями будущих фронтов. Вооружённые конфликты между группами, принадлежащими к разным цивилизациям, станут наиболее вероятным и опасным источником напряженности, потенциальным источником мировых войн³⁶².

Россия – многонациональное и многоконфессиональное государство. Предостережение профессора С. Хантингтона должно быть воспринято нами самым серьёзным образом.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации определяет: на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений влияют следующие негативные факторы:

- 1) высокий уровень социального и имущественного неравенства, региональной экономической дифференциации;
- 2) размывание традиционных нравственных ценностей народов Российской Федерации;
- 3) правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти;
- 4) сохранение проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике;
- 5) недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения, изучению истории и традиций народов России, их опыта солидарности в укреплении государства и защиты общего Отечества;
- 6) распространённость негативных стереотипов в отношении некоторых народов;
- 7) недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики Российской

³⁶¹ Депривация – процесс сокращения и/или лишения возможности удовлетворять основные жизненные потребности индивидов или групп.

³⁶² Хантингтон С.П. Столкновение цивилизаций? // Полис. 1994. № 1.

Федерации, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов в субъектах Российской Федерации;

8) недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом;

9) влияние факторов, имеющих глобальный или трансграничный характер, таких как унифицирующее влияние глобализации на локальные культуры, нерешенность проблем беженцев и вынужденных переселенцев, незаконная миграция, экспансия международного терроризма и религиозного экстремизма, международная организованная преступность.

6.2.2. Виды межэтнических конфликтов

Выстраивание грамотной политики профилактики и преодоления межэтнических конфликтов требует понимания не только сущности этих конфликтов, но и их конкретных форм и проявлений.

По *видам* конфликты делят на социальные, межнациональные, конфликты на религиозной почве и идеологические.

В основе социальных конфликтов лежит социальное неравенство, нерешённость экономических и социальных проблем как отдельных людей, так и значительной массы населения, неравномерность социально-экономического развития территорий, регионов страны.

В структуре *социальных* конфликтов различают межличностные конфликты, групповые конфликты (например, трудовые споры, забастовки) и конфликты социальных слоев. Последние связаны прежде всего с нарастающей социальной дифференциацией общества, социальным неравенством, что, к сожалению, характерно для современной России.

Различают простые и сложные формы социальных конфликтов. К простым формам относят бойкот, травлю (преследование), словесную агрессию, физическую агрессию (нападения, драки, убийства, террористические акты, вооруженная борьба). К сложным формам социальных конфликтов относят общественный протест, бунт, социальную революцию, гражданскую войну.

Межнациональные конфликты.

Межнациональная напряженность, как правило, является следствием системных проблем общества, которые очень часто находят выход именно в этой форме. В.В. Путин утверждает: существует прямая зависимость между нерешёнными социально-экономическими проблемами, пороками правоохранительной системы, неэффективностью власти, коррупцией и конфликтами на национальной почве³⁶³.

³⁶³ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

Профессор Московского университета МВД России М.Д. Давитадзе полагает, что межнациональные конфликты как социальное явление представляют собой столкновение интересов разного уровня и содержания. Они отражают сложные глубинные процессы в отношениях между отдельными этническими общностями, группами людей, протекающие под влиянием множества социально-экономических, политических, исторических, психологических, территориальных, сепаратистских, языково-культурных, религиозных и иных факторов³⁶⁴.

В зависимости от мотивов (причин), особенностей субъектного состава, межнациональные конфликты могут быть классифицированы следующим образом:

- национально-территориальные конфликты (решение проблем «исторической родины», возвращения на исконные территории проживания или воссоединения разных этнических общностей);
- конфликты, связанные со стремлением национальных меньшинств реализовать право на самоопределение;
- конфликты, источником которых является стремление депортированных народов восстановить свои права;
- конфликты, основанные на столкновении правящих национальных элит в экономической и политической сферах;
- конфликты, связанные с дискриминацией какой-либо нации, этноса, нарушением её прав либо прав, свобод и законных интересов её представителей;
- конфликты, имеющие в своей основе расхождения и столкновения национальных ценностей (правовых, лингвистических, культурных и др.).

Конфликты на религиозной почве (иначе – этнорелигиозные конфликты) представляют собой столкновения религиозных индивидов и групп в вопросах вероучения, религиозной деятельности или построения религиозной организации.

Конфликт может выливаться в форму разногласий и споров, конкуренции и борьбы, конфронтации и религиозной вражды, которая связана с религиозным фанатизмом. По своим масштабам конфликты на религиозной почве могут разрастаться до религиозных войн. Религиозные конфликты могут возникать внутри религиозного объединения, общины, конфессии, религии (внутренние конфликты). Конфликты между конфессиями, направлениями, религиями объединяют в группу межрелигиозных конфликтов.

Идеологические конфликты – это конфликты идей, политических взглядов и предпочтений. Основными субъектами таких конфликтов являются представители политической, научной, художественно-творческой элиты.

По *характеру проявления* межэтнические конфликты классифицируют на ненасильственные и насильственные (сопровождающиеся применением оружия).

³⁶⁴ Давитадзе М.Д. Причины возникновения и стадии развития межнациональных конфликтов / Стабилизация ситуации и мирное развитие на Северном Кавказе. – М.: Пробел, 1999; Давитадзе М.Д. Деятельность органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов: монография. – М.: ВНИИ МВД России, 1999. – 186 с.

6.2.3. Профилактика и преодоление межэтнических конфликтов

Любой конфликт легче предупредить, чем преодолевать, когда он разгорелся. Поэтому профилактика конфликтов, в том числе межэтнических, должна лежать в основе осознанной политики государства.

Решение проблемы в России осложнялось тем, что с распадом СССР Россия оказалась на грани, а в отдельных регионах – и за гранью гражданской войны на этнической почве. Огромным напряжением сил, большими жертвами эти очаги были погашены. Тем не менее попытки разжигания межэтнических конфликтов на территории России не прекращаются.

При этом следует иметь в виду, что за конфликтами, имеющими внешние признаки межэтнических, этнорелигиозных в действительности стоят инициаторы и организаторы, преследующие совершенно иные, собственные цели, не имеющие ничего общего с провозглашаемыми лозунгами.

Так, многие исследователи в событиях, связанных с «цветными революциями» в странах, богатых нефтью (Ирак, Ливия, Сирия и т.д.), усматривают цели передела сфер влияния, вытеснения или ослабления позиций конкурентов (в частности, России) в этих странах. В событиях на Северном Кавказе также просматривается след иностранных спецслужб, выполняющих поручение по дестабилизации ситуации в этом регионе. Цель очевидна: вытеснение России из этого стратегически важного района на стыке Европы и Азии, окружение России враждебными ей режимами, ослабление позиций России в прилегающих к ней регионах.

Профилактика и преодоление межэтнических конфликтов становятся задачей сохранения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации. Данная задача решается на основе конституционных принципов демократии и федерализма, принципов единства, патриотизма и социальной справедливости, стабильного и суверенного развития России, уважения национального достоинства её граждан.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации формулирует базовые принципы профилактики и преодоления межэтнических конфликтов. В состав этих принципов входят:

- равноправие и самоопределение народов Российской Федерации;
- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;
- предотвращение и искоренение любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- уважение национального достоинства граждан, предотвращение и пресечение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;
- государственная поддержка и защита культуры и языков народов Российской Федерации;

- взаимное уважение традиций и обычаев народов Российской Федерации;
- обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни;
- обеспечение прав национальных меньшинств;
- иные принципы.

Особую роль и ответственность в профилактике и преодолении межэтнических конфликтов любой природы несут на своих плечах сотрудники правоохранительных органов.

Эта ответственность имеет две стороны: во-первых, это умение видеть зарождение подобных конфликтов на той территории, где проходит служба «силовика», и принимать незамедлительные меры к их пресечению сообразно имеющимся служебным полномочиям (лично или передачей соответствующей информации по команде).

Во-вторых, это недопущение любых проявлений дискриминации в собственной среде, на своей службе, а также в личном общении с гражданами. В статье «Россия: национальный вопрос» Президент российской Федерации В.В. Путин отмечает: «Нужно отдавать отчёт, какие риски и угрозы заключены в ситуациях, чреватых переходом в стадию национального конфликта. И соответствующим, самым жёстким образом, без оглядки на чины и звания, оценивать действия или бездействие правоохранительных структур, органов власти, которые привели к межнациональному напряжению»³⁶⁵.

В составе мер правового характера, направленных на преодоление возникающих этнических конфликтов, в полную силу должны работать также меры их силового пресечения – там и тогда, где и когда подобные конфликты выходят за рамки закона, несут угрозу общественной безопасности и безопасности государства. Подобный опыт в России уже имеется³⁶⁶, его следует изучать и осваивать всем территориальным органам МВД России.

В.В. Путин в вышеуказанной статье обращает внимание на *этническую преступность* – преступления, совершаемые представителями некоренного населения, а также соответствующими преступными группами. Отмечая, что преступные группировки, построенные по национальному, клановому принципу, ничем не отличаются от обычных банд, автор подчёркивает, что в наших условиях этническая преступность является проблемой не только криминальной, но и проблемой государственной безопасности. И к ней надо соответствующим образом относиться.

В системе МВД России деятельность по предупреждению и преодолению межэтнических конфликтов осуществляют Главное управление по обеспечению

³⁶⁵ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

³⁶⁶ См., напр.: Бобырев С.В. Взаимодействие Объединённой группировки войск (сил) с МВД по Чеченской республике // Административное право и процесс. 2011. № 1; Антонян Ю.М., Давитадзе М.Д. Этнорелигиозные конфликты: проблемы, решения: учебное пособие. – М.: Щит-М, 2004. – 368 с.

нию охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также Главное управление по противодействию экстремизму, поскольку межэтнические конфликты нередко приобретают экстремистскую окраску.

Важную роль в профилактике межрелигиозных конфликтов играет созданный в декабре 1998 г. Межрелигиозный совет России, объединяющий духовных лидеров и представителей четырёх традиционных конфессий России: православия, ислама, иудаизма и буддизма. Целями деятельности Совета являются координация совместных действий и противодействие использованию религиозных чувств для разжигания межэтнических конфликтов, утверждение в обществе традиционных духовных ценностей, согласия и стабильности, диалог с государственной властью России и других стран.

6.3. Проблемы национальной безопасности в миграционной сфере

Миграция – это перемещение людей из одного региона (страны, мира) в другой.

6.3.1. Миграция как глобальная проблема современности

Миграция является одной из неоднозначных проблем современности. Для стран со стареющим населением (Европа, США) приток мигрантов трудоспособного возраста является способом пополнения трудовых ресурсов. В то же время увеличение доли мигрантов в структуре населения страны вследствие изменения этнического состава приводит к возрастанию вероятности межэтнических, межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Возрастание напряжённости на этой почве отмечается в ряде стран Западной Европы – во Франции, Германии, Голландии, Дании и др.

Ряд исследователей уточняют и конкретизируют опасности, связанные с ростом числа мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию. Так, И.З. Черепанов полагает: наличие неконтролируемых иммиграционных потоков вызывает социальную напряжённость в российском обществе, способствует криминализации иммигрантов, увеличивает масштабы административной деликтности иностранных граждан, наносит существенный ущерб экономическим интересам государства, что, в конечном счёте, подрывает безопасность России. Труд определённой категории иммигрантов зачастую используется в теневой экономике, а их часть прямо вовлекается в противоправную экономическую деятельность. К тому же иммиграция сопровождается вывозом и переводом капитала за рубеж, таким образом угрожая внешнеэкономическим и финансовым позициям принимающей страны³⁶⁷.

³⁶⁷ Черепанов И.З. К вопросу об иммиграционной составляющей обеспечения безопасности общества и государства в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 2.

Профессор В.В. Собольников выделяет основные угрозы, связанные с увеличением потока иммиграции в Российскую Федерацию:

- незаконное перемещение через границу наркотиков, оружия, «живого» товара и т.д.;
- резкую активизацию криминальной миграции (транснациональная и трансграничная преступность, этноорганизованные группы и т.д.);
- всё более широкое вовлечение террористическими группировками мигрантов в свою деятельность;
- рост масштабов незаконного промысла и вывоза биоресурсов.

При этом, констатирует В.В. Собольников, отмечается высокая латентность преступлений, совершенных мигрантами³⁶⁸.

Более детальные исследования, основанные на гендерном анализе³⁶⁹, позволяют прийти к выводу о преувеличении криминальной опасности иммиграционной составляющей населения страны³⁷⁰.

В.В. Путин называет дополнительные угрозы, связанные с миграционными процессами:

- недовольство и радикализация принимающего мигрантов общества;
- возникновение замкнутых, обособленных национальных анклавов, в которых часто действуют не законы, а разного рода «понятия»;
- возникновение теневой криминализованной экономики в самой среде мигрантов;
- нарушение прав самих мигрантов – как со стороны собственных криминальных авторитетов, так и коррупционеров от власти³⁷¹.

Г.Г. Попов предлагает определять миграционную безопасность как состояние юридической защищённости интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из неё, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации³⁷².

Учитывая классификацию угроз, связанных с миграционными процессами, которые приводят профессор В.В. Собольников и иные исследователи, следует опустить в приведённом выше определении Г.Г. Попова эпитет «юридической», понимая, что эта защищённость должна быть всесторонней, а не только юридической.

³⁶⁸ Собольников В. В. Миграционная преступность и её предупреждение // Миграционное право. 2011. № 2.

³⁶⁹ Гендерный анализ – анализ общественных явлений, выполняемый с учётом половозрастных и иных социально значимых признаков (социальной роли) входящих в исследуемую группу лиц.

³⁷⁰ См., напр.: Литвинов А.А. Преступность незаконных мигрантов и методика её анализа // Миграционное право. 2009. № 1.

³⁷¹ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

³⁷² Попов Г.Г. Миграционная безопасность России: институционально-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д, 2006.

Использование миграционных процессов в интересах социально-экономического развития отвечает жизненно важным национальным интересом Российской Федерации.

Российская Федерация заинтересована в эффективном освоении районов Сибири и Дальнего Востока, районов Крайнего Севера, включая бассейн Северного ледовитого океана, где выявлены огромные запасы нефтегазового и иного ценного минерального сырья. Для решения этой задачи требуется создание в указанных районах надлежащей инфраструктуры, которая позволит обеспечить приток необходимых трудовых ресурсов³⁷³.

При этом следует иметь в виду прогноз видного американского политолога, бывшего госсекретаря США З. Бжезинского, который полагает, что Россия может потерять контроль над богатейшими территориями Сибири и Дальнего Востока в результате массовой миграции китайцев в эти районы³⁷⁴.

Россия заинтересована в притоке высококвалифицированных рабочих и инженерных кадров, крупных учёных, способных содействовать инновационному развитию экономики страны.

Всё это требует принятия комплекса специальных мер миграционной политики, включая меры правового, экономического, социального, организационного и иного характера.

Утверждённая в мае 2012 года Президентом Российской Федерации Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года констатирует:

- миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации;
- за последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения;
- миграция работников высокой квалификации является важным источником накопления человеческого капитала и экономического роста.

Концепция выделяет проблемные моменты:

- миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств - участников СНГ;
- продолжается эмиграционный отток из страны;
- мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников Содружества Независимых Государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки.

Исследователи выделяют в составе эмиграционных процессов аспект, связанный с «утечкой мозгов» – выездом за пределы страны на постоянное или длительное проживание учёных, крупных специалистов в различных областях

³⁷³ Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. № 5038 (214).

³⁷⁴ Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. – М.: Международные отношения, 2007. С. 16.

науки и техники. Большинство российских учёных, покинувших страну после распада СССР, были ведущими исследователями своих университетов и НИИ, среди них были и академики РАН.

В качестве причин «утечки мозгов» из России называют:

- слабую обеспеченность материально-технической и приборной базы науки;
- недостаточное внимание государства и общества к сфере научных исследований;
- низкий уровень оплаты труда как молодого учёного, так и учёного высшей квалификации;
- слабую интеграцию фундаментальной науки с государственными и частными предприятиями;
- низкий престиж статуса учёного в России.

Наших учёных и специалистов привлекают на Западе более высокий уровень оплаты труда, комфортные условия организации научных исследований.

Примером ущерба, понесённого нашей страной вследствие неконтролируемой эмиграции, является технологическое отставание в таких сферах, как медицина, медицинская техника и технологии, конструирование и производство беспилотных летательных аппаратов (БПЛА). Эмиграция соответствующих специалистов из России в Израиль вывела эту страну по данным направлениям на передовые позиции в мире.

Лауреатами Нобелевской премии по физике за 2010 год стали выходцы из России Андрей Гейм и Константин Новосёлов. Изобретение указанными учёными технологии получения графена – перспективного материала с уникальным набором свойств будет создавать дополнительные конкурентные преимущества для стран Запада, но не России. Согласно оценкам Комиссии по образованию Совета Европы, потери Российской Федерации от эмиграции учёных ежегодно составляют 50-60 млрд долларов³⁷⁵.

Создание Агентства стратегических инициатив³⁷⁶, реализация им Национальной технологической инициативы создают благоприятные условия для закрепления исследовательских кадров в России. Интеграция на постсоветском пространстве как реальная альтернатива неконтролируемым миграционным потокам становится всё более объёмной реальностью.

В рамках Содружества Независимых Государств ещё в 1995 году принят соответствующий рамочный акт³⁷⁷. Создание Евразийского экономического союза³⁷⁸ создаёт дополнительные возможности для развития трудовой миграции.

³⁷⁵ Фараносов А. Проблемы утечки мозгов из России // International Journal of Russian Studies. 2008. № 1.

³⁷⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 августа 2011 г. № 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

³⁷⁷ Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1995. № 8.

³⁷⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.

6.3.2. Классификация миграционных процессов

Классификацию миграционных процессов даёт Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Концепция определяет следующие основные виды миграционных процессов:

1) академическая мобильность – международные перемещения учёных и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях;

2) временная миграция – международная или внутренняя миграция, которая совершается на определённый период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учёбы (образовательная миграция) и тому подобного;

3) долгосрочная миграция – международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года);

4) квотирование привлечения иностранной рабочей силы – регулирование численности иностранных работников, привлекаемых к осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

5) краткосрочная миграция – международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года). Перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся;

6) миграция на постоянное место жительства – международная или внутренняя миграция, которая предполагает смену постоянного места жительства;

7) незаконная миграция – перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности;

8) образовательная (учебная) миграция – миграция с целью получения или продолжения образования;

9) организованное привлечение иностранной рабочей силы (иностранцев работников) – деятельность государства или уполномоченных негосударственных структур по организации перемещений иностранных работников в Российскую Федерацию, включающая организованный набор необходимых работников в стране происхождения, их довыездную подготовку, приём и трудоустройство на законных основаниях на заранее выделенные рабочие места;

10) сезонная трудовая миграция – вид трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года;

11) трудовая миграция – временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).

Миграция, связанная с пересечением границ государств, определяется как *трансграничная* миграция. При этом въезд граждан иностранных государств, лиц без гражданства на территорию той или иной страны для постоянного или длительного проживания квалифицируется как *иммиграция*, выезд за пределы государства на постоянное или длительное проживание – как *эмиграция*.

Согласно данным ООН, в результате распада Советского Союза к 2000 г. общая численность международных мигрантов в мире увеличилось на 27 млн человек³⁷⁹.

Э.Т. Сибагатуллина выделяет в миграционном процессе стран СНГ следующие особенности. Во-первых, в противовес западноевропейской тенденции, где увеличение миграционных потоков связано с интеграцией Европейского союза, на территории СНГ всплеск миграционной активности обусловлен центробежными процессами. Во-вторых, если до 1991 г. перемещение населения в пределах данной территории было проявлением внутренней миграции, которая мягче по последствиям, регулировалась механизмами единой государственной политики, то на постсоветском пространстве перемещения населения получили определение внешней миграции³⁸⁰.

6.3.3. Правовое регулирование миграционных процессов

Правовое регулирование миграционных процессов на территории Российской Федерации осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права³⁸¹ и обязательствами Российской Федерации, вытекающими из международных договоров в сфере миграции.

Специальные права мигрантов закреплены в актах Международной организации труда (МОТ)³⁸².

И международное право³⁸³, и российское законодательство не поощряют незаконную миграцию – перемещение лица (лиц) в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации.

³⁷⁹ Цит. по: Сухов А.Н., Трыканова С.А. Миграция в Европе и её последствия. – М., 2008. С. 51.

³⁸⁰ Сибагатуллина Э.Т. К вопросу о проблемах формирования миграционной политики стран - участников СНГ // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 21-24.

³⁸¹ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г.; Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г.

³⁸² Конвенция МОТ № 97 «О правах мигрантов (пересмотренная)», 1949 г.; Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения», 1975 г.; Конвенции МОТ «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», 1990 г.

³⁸³ Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года³⁸⁴ правовую основу управления миграционными процессами в Российской Федерации формируют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации (ст. 26) формулирует основные принципы миграционной политики Российской Федерации:

- каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства;
- каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Одной из форм государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации является миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правила миграционного учёта устанавливает Федеральный закон³⁸⁵.

Цель миграционного учёта в соответствии с указанным законом состоит, во-первых, в обеспечении и исполнении установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, и, во-вторых, в реализации национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении учёта перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации.

Въезд в Российскую Федерацию, равно как и выезд за пределы Российской Федерации сопровождается пересечением Государственной границы Российской Федерации. Федеральный закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 устанавливает режим пересечения Государственной границы гражданами Российской Федерации, гражданами иностранных государств и апатридами – лицами без гражданства.

³⁸⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г.

³⁸⁵ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Правонарушениями, вследствие которых лицо может быть признано незаконным мигрантом, являются:

- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации, совершённое иностранным гражданином или лицом без гражданства, либо нарушение порядка следования этих лиц от Государственной границы Российской Федерации до пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и в обратном направлении;

- пересечение Государственной границы Российской Федерации без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Указанные правонарушения влекут ответственность в соответствии со ст.ст. 18.8 и 18.1 (ч. 2) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и ст. 322 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Для иностранных граждан, лиц без гражданства, прибывающих на территорию Российской Федерации, действуют особые правила их пребывания в Российской Федерации. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ:

- определяет правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации;

- регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Закон, в частности, требует от иностранных граждан и лиц без гражданства оформления *разрешения на временное проживание* – подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство. Разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Закон также требует от иностранных граждан и лиц без гражданства оформления *миграционной карты* – документа, содержащего сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации. Указанный документ подтверждает право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Феде-

рации, а также служит для контроля временного пребывания в Российской Федерации указанных лиц.

Наряду с миграционной картой закон требует оформления *разрешения на временное проживание*. Данный документ подтверждает право иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации. Действие документа распространяется на период до получения указанными лицами в установленном порядке *вида на жительство*.

Многие мигранты, особенно из республик бывшего СССР, прибывают в Россию с намерениями остаться здесь навсегда, получить российское гражданство.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ определяет условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Закон устанавливает приоритетное право приобретения гражданства Российской Федерации для лиц, ранее являвшихся гражданами СССР. В то же время закон (ст. 16) устанавливает основания отклонения заявлений о приёме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации.

Отклоняются заявления о приёме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые:

а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;

б) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приёме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом;

в) использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

г) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

д) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за её пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

е) преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

ж) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

6.3.4. Управление миграционными процессами

В.В. Путин полагает, что критерий миграционной политики заключается не в её жёсткости, а в её эффективности, приоритеты и режимы благоприятствования в миграционной политике должны быть ориентированы в пользу квалификации, компетентности, конкурентоспособности, культурной и поведенческой совместимости³⁸⁶.

В качестве мер, призванных повысить эффективность миграционной политики государства, В.В. Путин называет:

- приоритеты и режимы благоприятствования в миграционной политике в пользу квалификации, компетентности, конкурентоспособности, культурной и поведенческой совместимости;
- усиление внятных полицейских функций и полномочий миграционных служб;
- введение уголовной ответственности за нарушение миграционных правил и норм регистрации;
- решение проблемы цивилизованной интеграции и социализации мигрантов;
- тесную интеграцию на постсоветском пространстве как реальную альтернативу неконтролируемым миграционным потокам³⁸⁷.

Введение уголовной ответственности за нарушение миграционных правил и норм регистрации повысит действенность миграционного законодательства, обеспечит надлежащий учёт мигрантов, будет способствовать их социализации на новых местах проживания.

Усиление полицейских функций и полномочий миграционных служб, предостерегает В.В. Путин, не должно вызывать ущемления конституционных прав граждан на выбор места жительства.

Одним из путей решения проблемы цивилизованной интеграции и социализации мигрантов должно стать направление мигрантов туда, где они будут в наименьшей степени вызывать социальное напряжение.

При этом, подчёркивает В.В. Путин, для государства важно, чтобы мигранты могли нормально адаптироваться в обществе. Необходимым условием адаптации является их готовность освоить нашу культуру и язык. Для приобретения или продления миграционного статуса необходимо сделать обязательным экзамен по русскому языку, по истории России и русской литературе, по основам нашего государства и права. С этой целью государство должно сформировать и предоставить мигрантам соответствующие образовательные программы.

Концепция миграционной политики предполагает поэтапное решение следующих важнейших задач.

Первый этап (2012 – 2015 годы):

- создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;

³⁸⁶ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

³⁸⁷ Там же.

- создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов.

Второй этап (2016 – 2020 годы):

- принятие реализация и мониторинг программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики;

- к 2021 году приостановить миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока.

Третий этап (2021 – 2025 годы):

- к 2026 году обеспечить миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока.

Решать перечисленные выше задачи призваны Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом³⁸⁸, Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»³⁸⁹.

Федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, а также функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, является Министерство внутренних дел Российской Федерации. Соответствующие функции согласно утверждённому Положению³⁹⁰ возлагаются на Главное управление по вопросам миграции МВД России.

Основными задачами Главного управления являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции;

- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции;

- обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления;

- организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления;

- организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесённым к компетенции Главного управления.

³⁸⁸ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637.

³⁸⁹ Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р.

³⁹⁰ Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приложение к приказу МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192.

6.4. Демографический кризис как угроза национальной безопасности России

Выдающиеся экономисты А. Смит, В. Петти, Т. Мен, С. Фортрей, А. Серра ещё двести – триста лет тому назад пришли к выводу, что приумножение численности населения является главным условием процветания государства, основой его экономической и военной мощи³⁹¹.

По критериям рейтингов интегральной мощи снижение численности населения ниже 120 млн человек автоматически отбрасывает страну на позицию региональной державы³⁹².

Из-за катастрофического превышения смертности над рождаемостью с 1990 по 2011 год наша страна потеряла около 13 млн человек.

Обострение демографической ситуации Стратегия национальной безопасности Российской Федерации рассматривает в качестве одного из факторов, оказывающих негативное влияние на состояние национальной безопасности.

Противодействие угрозам национальной безопасности в данной сфере Стратегия видит на пути содействия росту благосостояния, сокращению бедности, создания условий для ведения здорового образа жизни, стимулирования рождаемости и снижения смертности населения.

Для решения указанных задач в Российской Федерации созданы определённые правовые и организационные предпосылки.

Правовая база решения демографических проблем включает ряд федеральных законов и иных нормативно-правовых актов федерального уровня. В состав данной базы входят специальные меры, направленные на сохранение здоровья граждан³⁹³, защиту детства, материнства, семьи³⁹⁴. Специальные меры социальной поддержки закон предусматривает для сотрудников органов внутренних дел и членов их семей³⁹⁵. Собственную нормативно-правовую базу по данному направлению формируют субъекты Российской Федерации³⁹⁶.

³⁹¹ Введение в демографию / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. – М.: МГУ; ТЕИС, 2003. С. 543-544.

³⁹² Глобальный рейтинг интегральной мощи 100 ведущих стран мира. – М.: Международная академия исследований будущего, 2008. С. 16.

³⁹³ Федеральные законы «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ; «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ.

³⁹⁴ См., напр.: Федеральные законы «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ; «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ; «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ; Национальная стратегия действий в интересах детей: утверждена Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761.

³⁹⁵ Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ.

³⁹⁶ См., напр.: Закон Белгородской области «Об охране здоровья граждан в Белгородской области» от 1 апреля 1997 г. № 111; Социальный кодекс Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165.

Согласно данным Росстата РФ, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2016 года составила 146 544,7 тыс. человек. В 2015 году в России родилось 1 940 579 чел., умерли – 1 908 542 чел., естественный прирост населения составил 32 тыс. чел. при этом миграционный прирост составил 245,4 тыс. чел.

Тем не менее, темпы роста населения страны остаются низкими. Причины тому – низкий уровень рождаемости и высокий уровень смертности. Между тем ещё совсем недавно – во второй половине прошлого века в Российской Федерации ежегодно рождалось 2-2,5 млн детей, умирали 1-1,5 млн человек. Продолжительность жизни граждан постоянно увеличивалась и приближалась к показателям европейских стран³⁹⁷.

Причинами низкой рождаемости в современной России являются:

- низкий денежный доход многих семей;
- отсутствие нормальных жилищных условий;
- современная структура семьи (ориентация на малодетность, увеличение числа неполных семей);
- тяжёлый физический труд значительной части работающих женщин (около 15%);
- условия труда, не отвечающие санитарно-гигиеническим нормам;
- низкий уровень репродуктивного здоровья;
- высокое число прерываний беременности (абортов)³⁹⁸.

Основной причиной низкой продолжительности жизни населения в Российской Федерации является высокая смертность граждан трудоспособного возраста. Из общего числа умерших почти треть составляют граждане трудоспособного возраста, около 80% из них – мужчины.

При общем снижении уровня смертности смертность от заболеваний сердечно-сосудистой системы составила за январь - сентябрь 2016 года 47,7% процентов смертности от всех причин, от новообразований – 15,6%, от внешних причин – 8,3%, в том числе от транспортных несчастных случаев – 1,1%, от самоубийств – 1,3%, от убийств – 9,6%.

Среди причин смерти в трудоспособном возрасте значительную долю (более 30%) составляют внешние причины – случайные отравления, самоубийства, убийства, транспортные происшествия, прочие несчастные случаи.

Уровень смертности обусловлен также высоким уровнем заболеваемости населения, распространённостью алкоголизма, наркомании, табакокурения. Не созданы условия, побуждающие людей бережно относиться к собственному здоровью и здоровью своих детей. Недостаточно развиты формы досуга, способствующие ведению здорового образа жизни (физическая культура, спорт, туризм, активный отдых и другие).

³⁹⁷ Российский статистический ежегодник. URL: <http://www.gks.ru>.

³⁹⁸ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.

Осознавая необходимость позитивного изменения демографической ситуации в стране, Президент Российской Федерации В.В. Путин в октябре 2007 года утвердил Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Согласно Концепции целями демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года являются:

- стабилизация численности населения к 2015 году на уровне 142-143 млн человек и создание условий для её роста к 2025 году до 145 млн человек (показатель превышен в 2015 году в связи с возвращением Крыма в состав Российской Федерации);

- повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 году до 70 лет, к 2025 году – до 75 лет.

Достижение целей демографической политики Российской Федерации в значительной степени зависит от успешного решения широкого круга задач социально-экономического развития, включая:

- а) обеспечение стабильного экономического роста и роста благосостояния населения;

- б) снижение уровня бедности и уменьшение дифференциации по доходам;

- в) интенсивное развитие человеческого капитала;

- г) создание эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита населения);

- д) создание рынка доступного жилья;

- е) создание гибкого рынка труда;

- ж) улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки.

Основными задачами демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года являются:

- сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин;

- сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков;

- сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, существенное снижение уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями, улучшение качества жизни больных, страдающих хроническими заболеваниями, и инвалидов;

- повышение уровня рождаемости (увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей;

- укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений;

- привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учётом необходимости их социальной адаптации и интеграции.

Решение задачи по сокращению уровня смертности населения, прежде всего граждан трудоспособного возраста, включает в себя:

- сокращение уровня смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы за счёт создания комплексной системы профилактики факторов риска, ранней диагностики с применением передовых технологий, внедрения образовательных программ, направленных на предупреждение развития указанных заболеваний;

- улучшение материально-технического обеспечения учреждений здравоохранения, оказывающих помощь, в том числе экстренную, больным, страдающим сердечно-сосудистыми заболеваниями, оснащение и кадровое обеспечение учреждений здравоохранения в соответствии со стандартами, создание необходимых служб в муниципальных и региональных учреждениях здравоохранения, повышение доступности высокотехнологичной медицинской помощи указанным больным, а также развитие системы восстановительного лечения и реабилитации этих больных;

- сокращение уровня смертности и травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий за счёт повышения качества дорожной инфраструктуры, дисциплины на дорогах, организации дорожного движения, а также за счёт повышения оперативности, качества оказания медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях на всех ее этапах;

- сокращение уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счёт перехода в сфере охраны труда к системе управления профессиональными рисками (включая информирование работников о соответствующих рисках, создание системы выявления, оценки и контроля таких рисков), а также за счёт экономической мотивации для улучшения работодателем условий труда;

- сокращение уровня смертности от самоубийств за счёт повышения эффективности профилактической работы с гражданами из групп риска, направленной на предупреждение суицидов;

- сокращение уровня смертности от онкологических заболеваний за счёт внедрения программ профилактики, а также за счёт скрининговых программ раннего выявления онкологических заболеваний;

- сокращение уровня смертности от ВИЧ/СПИДа и туберкулёза за счёт совершенствования программ профилактики и лечения этих заболеваний, а также за счёт применения новых инновационных технологий лечения;

- внедрение специальных программ для населения старших возрастных групп;

- повышение доступности медицинской помощи для жителей сельской местности и отдаленных районов.

Решение задач по сокращению уровня материнской и младенческой смертности, укреплению репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков включает в себя:

- повышение доступности и качества оказания бесплатной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, их новорожденным детям за счет развития семейно ориентированных перинатальных технологий, сни-

жающих риск неблагоприятного исхода беременности и родов, укрепления материально-технического и кадрового обеспечения службы материнства и детства в соответствии со стандартами оснащения родовспомогательных учреждений, развития высокотехнологичной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов и новорожденным детям;

- обеспечение доступности и повышение качества медицинской помощи по восстановлению репродуктивного здоровья, в том числе вспомогательных репродуктивных технологий, снижение доли рабочих мест с тяжелыми, вредными и опасными условиями труда в целях сохранения репродуктивного здоровья;

- проведение профилактических мероприятий в целях раннего выявления нарушений состояния здоровья детей и подростков, обеспечение доступности первичной медико-санитарной, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи детям, совершенствование системы оказания реабилитационной помощи детям и подросткам, восстановительной медицины, усиление профилактической работы по предупреждению алкоголизма, наркомании, табакокурения, нежелательной беременности;

- развитие системы оказания медицинской помощи детям и подросткам в образовательных учреждениях, организация качественного горячего питания школьников и учащихся учреждений начального профессионального образования, в том числе бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей, обязательность занятий физической культурой во всех типах образовательных учреждений.

В рамках мер по защите детства Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Аналогичные должности учреждены в субъектах Российской Федерации³⁹⁹.

Утвержденная Правительством Российской Федерации Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года предусматривает создание в соответствующих субъектах Российской Федерации, включая Белгородскую область, перинатальных центров, оснащенных необходимым современным оборудованием в соответствии со стандартом оснащения перинатального центра⁴⁰⁰.

Решение задач по укреплению здоровья населения, существенному снижению уровня социально значимых заболеваний, созданию условий и формированию мотивации для ведения здорового образа жизни включает в себя:

- формирование у различных групп населения, особенно у подрастающего поколения, мотивации для ведения здорового образа жизни путем повышения информированности граждан через средства массовой информации о влиянии на здоровье негативных факторов и возможности их предупреждения, при-

³⁹⁹ См., напр.: Постановление губернатора Белгородской области от 18 января 2012 г. № 3 «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам ребенка в Белгородской области».

⁴⁰⁰ Приказ Минздравсоцразвития России от 2 октября 2009 г. № 808-н «Об утверждении порядка оказания акушерско-гинекологической помощи». Приложение 10. Стандарт оснащения перинатального центра.

влечения к занятиям физической культурой, туризмом и спортом, организации отдыха и досуга независимо от места жительства, а также разработку механизмов поддержки общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения;

- разработку мер, направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, регулирование производства, продажи и потребления алкогольной продукции, осуществление в образовательных учреждениях профилактических программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачных изделий детьми и подростками;

- создание эффективной системы профилактики социально значимых заболеваний, предупреждения факторов их развития;

- обеспечение безбарьерной среды обитания для лиц с ограниченными возможностями, развитие реабилитационной индустрии, направленной на обеспечение максимальной социализации инвалидов;

- внедрение комплексных оздоровительных и реабилитационных программ по сокращению сроков восстановления здоровья после перенесенных заболеваний и травм, развитие услуг, предоставляемых санаторно-курортными организациями и оздоровительными учреждениями;

- разработку мер, направленных на сохранение здоровья и продление трудоспособного периода жизни пожилых людей, развитие геронтологической помощи.

Решение задачи по повышению уровня рождаемости включает в себя:

- усиление государственной поддержки семей, имеющих детей, включая поддержку семьи в воспитании детей, для чего необходимо:

- развивать систему предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей (включая регулярные пересмотр и индексацию их размеров с учетом инфляции);

- усилить стимулирующую роль дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в форме предоставления материнского (семейного) капитала, расширяя в связи с этим рынок образовательных услуг для детей и масштабы строительства доступного жилья для семей с детьми;

- создать механизмы оказания дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, имеющих детей-инвалидов, включая изменение размеров налоговых вычетов для работающих родителей в зависимости от дохода семьи и количества детей, формирование государственного заказа на оказание организациями различной организационно-правовой формы социальных услуг семьям с детьми;

- обеспечить потребность семей в услугах дошкольного образования на основе развития всех форм дошкольных образовательных организаций (государственных, частных), повышения доступности и качества их услуг, в том числе на основе принятия стандартов оказываемых услуг, стимулирования развития гибких форм предоставления услуг по уходу и воспитанию детей в зависимости от их возраста;

- создать в городах и сельской местности среду обитания, благоприятную для семей с детьми, включая установление соответствующих требований к градостроительным решениям, а также к социальной и транспортной инфраструктуре;

- создание условий для повышения доступности жилья для семей с детьми, в первую очередь для молодых семей с детьми, за счет:

- развития ипотечного кредитования, внедрения новых кредитных инструментов, расширения строительства доступного жилья, отвечающего потребностям семей, с одновременным строительством объектов социальной инфраструктуры, необходимых семьям с детьми;

- реализации региональных программ обеспечения жильем молодых семей, разработки системы дополнительных мер, направленных на обеспечение жильем малоимущих граждан с детьми, нуждающихся в жилых помещениях, включая меры по расселению семей с детьми из непригодных и ветхих жилых помещений, первоочередному предоставлению жилья детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в семьях опекунов (попечителей), приемных семьях, а также по окончании службы в Вооружённых Силах Российской Федерации;

- развития системы адресной помощи при оплате жилищно-коммунальных услуг в зависимости от состава и материального положения семьи;

- реализацию комплекса мер по содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, в целях обеспечения совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной деятельностью, в том числе:

- создание для женщин, выходящих из отпуска по уходу за ребенком, условий, способствующих их возвращению к трудовой деятельности, организацию системы повышения их квалификации и переобучения профессиям, востребованным на рынке труда;

- расширение использования гибких форм занятости (в том числе надомный труд, частичная занятость), позволяющих совмещать работу с выполнением семейных обязанностей;

- разработку специальных программ, позволяющих женщинам получить новые профессии в случае их перевода (высвобождения) с рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями труда на новые рабочие места.

Решение задач по укреплению института семьи, возрождению и сохранению духовно-нравственных традиций семейных отношений включает в себя:

- развитие системы консультативной и психологической поддержки семьи в целях создания благоприятного внутрисемейного климата, профилактики семейного неблагополучия, социальной реабилитации семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, подготовки и комплексного сопровождения семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

- пропаганду ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях формирования в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

- реализацию комплекса мер по дальнейшему снижению числа преждевременного прерывания беременности (абортов);

- повышение обязательств родителей по обеспечению надлежащего уровня жизни и развития ребенка;

- создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, внедрение в работу органов исполнительной власти и судебных органов современных технологий профилактики правонарушений, защиты прав детей, социальной реабилитации и последующей интеграции в общество несовершеннолетних правонарушителей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Решение задачи по привлечению мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития включает в себя:

- содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, а также стимулирование возвращения в Российскую Федерацию эмигрантов;

- привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских высших учебных заведений, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, привлечение молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств – участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики) для обучения и стажировки в Российской Федерации с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы;

- совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации;

- разработку социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий, из которых происходит отток населения и которые имеют приоритетное значение для национальных интересов, разработку и внедрение федеральных и региональных программ, направленных на создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян;

- создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество и развития терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов.

Аналитики и исследователи полагают, что намеченные Концепцией демографической политики Российской Федерации меры требуют дополнительных усилий.

Профессор Т.М. Чапурко утверждает: в условиях всеобъемлющей трансформации отечественного социума наиболее уязвимыми и незащищенными оказались многодетные семьи, дети и подростки, а также представители стар-

шего поколения. Более того, сам институт современной семьи оказался во многом дисфункциональным⁴⁰¹.

Проблема, по мнению автора, заключается в общей деградации культуры воспитания детей, в неисполнении родителями своих обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, что является преступлением, наносящим ущерб правам человека.

Автор приходит к выводу: в современной России наблюдается институциональный кризис семьи, который имеет системный характер. Признаками этого кризиса являются снижение социальной ответственности родителей за воспитание детей и соблюдение их гражданских прав.

Автор настаивает на необходимости выработки действенных механизмов исполнения Российской Федерацией её обязательств, вытекающих из Конвенции о правах ребёнка⁴⁰²:

1. Обеспечить ребёнку возможность находиться с его родителями, если только нет необходимости оградить его от жестокого обращения со стороны родителей, а также в случае, когда родители не заботятся о нём (ст. 9 Конвенции).

2. Обеспечить признание принципа общей и одинаковой ответственности обоих родителей за воспитание и развитие ребёнка. Родители или в соответствующих случаях опекуны несут основную ответственность за воспитание ребёнка (ст. 18).

3. Принимать все необходимые меры для защиты детей от всех форм насилия, отсутствия заботы или небрежного обращения, эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребёнке (ст. 19).

4. Предоставлять особую защиту детям, которые временно или постоянно лишены семейного окружения или не могут в собственных интересах оставаться в таком окружении (ст. 20 Конвенции о правах ребёнка).

Наряду с этим, как полагает Н.Е. Русинова, необходимо повсеместное изучение и внедрение инновационных технологий повышения рождаемости⁴⁰³.

Низкий уровень рождаемости ведет к демографическому старению населения, сокращению доли трудоспособного населения, росту доли пенсионеров в структуре населения страны.

В общемировой практике для стран с отрицательной демографической динамикой в контексте национальной безопасности наиболее опасными являются следующие тенденции:

- сокращение численности потенциально военнообязанного контингента;
- старение населения;
- замещение коренного населения новоприбывшими мигрантами.

⁴⁰¹ Чапурко Т.М., Яровая С.В. Влияние институционального кризиса семьи на трансформацию политического дискурса в ювеноальной сфере // Общество и право. 2010. № 4.

⁴⁰² Конвенция о правах ребенка 1989 года / Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. – М., 1990. С. 388.

⁴⁰³ Русинова Н.Е. Инновационные технологии в повышении рождаемости // Народонаселение. 2012. № 2. С. 23.

Сокращение численности молодого, потенциально военнообязанного контингента мужского населения в условиях современных войн приводит к ослаблению обороноспособности страны. Именно это наблюдается в современной России: из года в год уменьшается число юношей призывного возраста, оставляет желать лучшего состояние здоровья многих из них. Следовательно, снижается их физическая готовность проходить службу в Вооружённых Силах Российской Федерации.

Израиль в условиях острых внешних угроз безопасности и дефицита необходимых для обеспечения обороноспособности людских ресурсов был вынужден распространить на женщин действие закона о воинской обязанности.

Статистические данные⁴⁰⁴ свидетельствуют о приобретающей постоянный характер тенденции роста доли населения в детском (0-19 лет) и послерабочем (65+) возрастах и снижении численности и доли населения рабочего (20-64) возраста. Данная тенденция ведёт к значительному росту коэффициентов демографической нагрузки на трудоспособное население, которое осуществляет жизнеобеспечение детей и престарелых.

Проблема усугубляется глубокой трансформацией форм семейно-брачных отношений, возрастной модели брачности и института брака в целом. Интенсивность заключения брака в России сейчас намного ниже, а возраст его заключения существенно выше, чем в конце советского периода (конец 1980-х – начало 1990-х годов).

Снижение брачности в России, как и в других странах, сопровождалось увеличением среднего возраста женихов и невест при вступлении в первый брак. В то же время интенсивность заключения первых браков, которая довольно давно снижалась в России, вновь стала расти. При этом, однако, растёт и уровень разводимости⁴⁰⁵.

Несмотря на очень низкую, по мировым меркам, стабильность брака в России, более высокая, по сравнению с другими странами, интенсивность первых и повторных браков, в том числе в молодом возрасте, позволяет поддерживать относительно более благоприятную брачную структуру населения в репродуктивных возрастах. Доля женщин, состоящих в брачно-партнёрских отношениях (зарегистрированных и незарегистрированных), – одна из наиболее высоких среди развитых стран, а доля проживающих в незарегистрированных отношениях с партнёром существенно ниже средней величины. Если иметь в виду, что, как правило, партнёры, состоящие в зарегистрированных браках, более склонны иметь детей (общемировая практика), то нельзя не прийти к выводу, что сложившаяся к сегодняшнему дню ситуация в России с точки зрения потенциала для рождаемости выглядит благоприятнее со всех сторон: и число женщин, находящихся под риском наступления беременности, выше, и среди последних выше доля состоящих в более прочных брачных союзах.

⁴⁰⁴ Демографические итоги 2014 года. Краткий доклад (Институт демографии НИУ ВШЭ) // Демографическое обозрение. 2015. № 4. С. 35-76.

⁴⁰⁵ Там же.

Старение населения ведёт к сокращению доли трудоспособного населения, обеспечивающего функционирование экономики страны, в том числе отраслей оборонно-промышленного комплекса.

Для простого воспроизводства населения России необходимо, чтобы в каждой семье рождалось в среднем 2,5 ребёнка.

За последние два десятилетия Россия значительно продвинулась на пути перехода к цивилизованному и гуманному типу контроля рождаемости, при котором для регулирования числа детей и сроков их рождения пары используют не аборт, а методы контрацепции, позволяющие предотвратить нежелательную беременность. С конца 1980-х годов официальная статистика фиксирует неуклонное снижение ежегодных чисел абортов в России. С 1988 г. (после которого началось устойчивое снижение) до 2014 г. абсолютное число прерванных беременностей и специальный коэффициент абортов на 1000 женщин в возрасте 15-49 лет уменьшились в 5 раз. Если в середине 1960-х годов на одни роды приходилось около 3 абортов, то сейчас родов вдвое больше, чем абортов.

Решению демографических проблем современной России должна способствовать реализация пакета государственных программ, объединённых общим названием «новое качество жизни». В состав указанных программ входят:

- Государственная программа «Развитие здравоохранения»⁴⁰⁶;
- Государственная программа «Содействие занятости населения»⁴⁰⁷;
- Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁴⁰⁸;
- Государственная программа «Социальная поддержка граждан»⁴⁰⁹;
- другие программы.

Аналогичные программы принимаются в субъектах Российской Федерации⁴¹⁰.

Мы полагаем, что действенным средством решения демографической проблемы в России стало бы создание государственного или муниципального

⁴⁰⁶ Государственная программа «Развитие здравоохранения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294.

⁴⁰⁷ Государственная программа «Содействие занятости населения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298.

⁴⁰⁸ Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323.

⁴⁰⁹ Государственная программа «Социальная поддержка граждан»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296.

⁴¹⁰ См., напр.: Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 441-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014-2020 годы»; Постановление Правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 442-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Белгородской области на 2014-2020 годы»; Постановление Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 524-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Развитие здравоохранения Белгородской области на 2014-2020 годы».

резервного фонда социального жилья, предоставляемого на условиях социального найма молодым семьям. Подобный опыт имеется в ряде стран Западной Европы и положительно зарекомендовал себя в качестве одного из стимулов рождаемости в молодых семьях.

Академик РАН В.И. Жуков достаточно оптимистично оценивает демографический потенциал современной России, полагая, что при создании благоприятных социально-экономических, политических и иных условий численность населения России в ближайшие 20 лет может достигнуть 160-165 млн человек⁴¹¹.

Практика уже современной России свидетельствует: население чутко реагирует на изменения экономической ситуации в стране. Её ухудшение, замораживание и, тем более, снижение уровня доходов практически сразу ведут к снижению рождаемости.

6.5. Безопасность в духовной сфере

Безопасность в духовной сфере или духовная безопасность составляет одну из основ российской государственности.

Российское общество в последние десятилетия оказалось в состоянии духовной разобщённости, социокультурного раскола, кризиса социальных ценностей и духовной культуры⁴¹².

Национальные интересы России в духовной сфере состоят в сохранении и укреплении нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны⁴¹³.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации отмечает возрождение традиционных российских духовно-нравственных ценностей. У подрастающего поколения формируется достойное отношение к истории России. Происходит консолидация гражданского общества вокруг общих ценностей, формирующих фундамент государственности, таких как свобода и независимость России, гуманизм, межнациональный мир и согласие, единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семейных и конфессиональных традиций, патриотизм.

В то же время отмечается стремление некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе путём манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории.

⁴¹¹ Жуков В.И. Демографический потенциал России. – М.: РАГС, 2010. – 458 с.

⁴¹² Самыгин С.И., Верещагина А.В. Духовная безопасность России как основа российской государственности // Социологические науки. 2011. № 1.

⁴¹³ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24). Раздел II.

6.5.1. Массовая культура и безопасность в духовной сфере

Массовая культура (поп-культура) – это часть общей культуры, популярная и преобладающая среди основной части населения.

Зарождение и развитие массовой культуры явилось закономерным следствием рыночной экономики, для которой стал невыгоден – нерентабелен, говоря языком экономики, индивидуальный вкус и это резко затормозило её развитие.

В Россию массовая культура пришла гораздо позже, чем в страны Запада. Это было предопределено как экономическими причинами (плановая экономика), так и господствовавшей идеологией, отвергавшей массовую культуру.

Генезис и социальные свойства массовой культуры одним из первых на Западе исследовал голландский социолог и писатель Эрнест ван ден Хааг, он же стал и одним из первых критиков массовой культуры как общественного явления. Автор формулирует безрадостный вывод из своего исследования: «Может показаться парадоксальным само рассуждение о массовой культуре как о плоде подавления и вместе с тем его орудии. Она вовсе не выглядит подавленной, наоборот, в глаза бросается её необузданность. Однако кажущийся парадокс исчезает, как только мы поймём, что оглушительный грохот, хриплый вой и крики – всего лишь попытка заглушить отчаянный вопль пропадающего втуне дара, вопль подавленной личности, обречённой на «духовное» бесплодие»⁴¹⁴.

Учёный разъясняет основания для своих выводов.

Массовая культура (как материальная – предметы потребления, так и духовная – современная литература, музыка, кино, телевидение и т.д.) рассчитана на *среднего человека*. Массовое искусство стремится к тому, чтобы его творения соответствовали уровню его зрителя. Но среднего человека, обладающего средним вкусом, в природе не существует. Среднее – это понятие чисто статистическое. А продукт массового производства, который в какой-то степени отражает вкусы чуть ли не всех, полностью не отвечает ничьему вкусу. Отсюда – ощущение насилия над личностью, которое и находит смутное выражение в теориях о сознательной порче вкуса.

Именно здесь кроется опасность массовой культуры: она осуществляет малозаметное для непросвещённого ума, но мощнейшее психологическое воздействие, которое иначе как массовым оболваниванием населения назвать трудно. Оболваниванием потому, что оно ориентирует людей не на высокие образцы и стандарты, признаваемые и развиваемые интеллектуальной элитой общества. Массовая культура ориентирует на образцы и стандарты, понятные и легко воспринимаемые остальной частью общества, которая рыночной экономикой (а за ней и внедряемой этой экономикой массовой культурой) воспринимаются не как граждане, не как личности с собственным, неповторимым, стремящимся к развитию интеллектом, а как безликие потребители усреднённых, стандартных, массовых товаров и услуг. «И такое конвейерное производство,

⁴¹⁴ Э. ван ден Хааг. И нет меры счастью и отчаянию нашему // Иностранная литература. 1966. № 1. С. 240-242.

расфасовка и распределение по полочкам людей и их образа жизни уже существует. Большинство людей всю жизнь кое-как гнездится в стандартных, непрочных жилищах. Они рождаются в больницах, едят в закусочных, играют свадьбы в ресторанах отелей. После кратковременного лечения они умирают в больницах, потом недолго лежат в моргах и кончают свой путь в крематориях. При всех этих случаях – да разве только при этих! – во внимание принимается лишь экономия да деловитость, а неповторимость и целостность бытия безжалостно изгоняются», констатирует голландский учёный.

Особую опасность, констатируют уже российские учёные, несут людям средства массовой информации. Они оказывают сильное влияние на формирование общественного мнения, ход политических процессов, на социализацию молодого поколения, его мировоззрение, культурные приоритеты и сознание.

Опасность СМИ проявляется не только в том, что они формируют определённую реальность, сконструированную искусственно и через манипулятивные механизмы внедряемую в сознание масс, но прежде всего в том, что поток информации, идущий через СМИ, часто носит крайне негативный характер, разрушающий психику, духовный мир, культурные ценности и нормы подростков, молодёжи⁴¹⁵.

Массовая культура ориентируется на духовные потребности маргинальных слоёв общества⁴¹⁶.

Таким образом, рыночная экономика и её следствие – массовая культура ведут общество к его маргинализации, утрате членами общества потребления своих индивидуальных черт и особенностей, угнетению талантов засильем поведенческих стандартов низкого уровня и качества.

Конвейер массовой культуры ведёт в тупик, в духовный кризис всё общество. Основная масса населения теряет исконные духовные ориентиры, целые народы – свою национальную неповторимость и уникальность. Важным и главным становится следование моде – в одежде, иных предметах быта, в массовом поведении людей, особенно молодых. В оглушительном грохоте массовой культуры глохнут и теряются слабые голоса призывающих чтить традиции предков, блюсти заповеди религий, вырабатывать в себе высокие стандарты поведения, сохраняя свою индивидуальность, уважать других людей, стремиться к раскрытию своих талантов, приносить пользу другим людям и обществу. Торжествует эгоизм.

Профессора С.И. Самыгин и А.В. Верещагина утверждают: духовный кризис всегда сопровождает общество в эпоху коренных сломов, трансформаций, революций. Это, безусловно, так. Современный духовный кризис России и совпал и был вызван тем системным кризисом, который привёл к распаду СССР, и стал сам составной частью этого системного кризиса.

⁴¹⁵ Самыгин С.И., Верещагина А.В. Духовная безопасность России как основа российской государственности // Социологические науки. 2011. № 1.

⁴¹⁶ Маргиналами называют людей, утративших свою социальную идентичность, принадлежность к какому-то определённому слою общества.

Но современный западный, «благополучный» мир, навязывая всему остальному миру идеалы рыночной экономики, первым оказался в тисках духовного кризиса – именно потому, что стал рабом этой самой рыночной экономики, экономики массового усреднённого потребления, экономики массовой культуры.

Такая опасность приобретает совершенно отчётливые угрожающие формы и в современной России, а потому требует системного и целенаправленного противодействия.

В основе такого противодействия должно лежать понимание миссии России и русского народа в современном мире. Понимание этой миссии раскрывает В.В. Путин в статье «Россия: национальный вопрос»⁴¹⁷.

Россия возникла и веками развивалась как многонациональное государство. Государство, в котором постоянно шёл процесс взаимного привыкания, взаимного проникновения, смешивания народов на семейном, на дружеском, на служебном уровне. Сотен этносов, живущих на своей земле вместе и рядом с русскими. Освоение огромных территорий, наполнявшее всю историю России, было совместным делом многих народов.

Стержень, скрепляющая ткань нашей уникальной цивилизации – русский народ, русская культура. Вот как раз этот стержень разного рода провокаторы и наши противники всеми силами будут пытаться вырвать из России – под насквозь фальшивые разговоры о праве русских на самоопределение, о «расовой чистоте», о необходимости «завершить дело 1991 года и окончательно разрушить империю, сидящую на шее у русского народа», чтобы в конечном счёте заставить людей своими руками уничтожать собственную Родину.

Попытки проповедовать идеи построения русского «национального», моноэтнического государства противоречат всей нашей тысячелетней истории. Более того, это кратчайший путь к уничтожению русского народа и русской государственности. Да и любой дееспособной, суверенной государственности на нашей земле.

Самоопределение русского народа – это полиэтническая цивилизация, скрепленная русским культурным ядром.

Мы многонациональное общество, но мы единый народ. Это делает нашу страну сложной и многомерной. Даёт колоссальные возможности для развития во многих областях. Однако если многонациональное общество поражают бактерии национализма, оно теряет силу и прочность. И мы должны понимать, какие далеко идущие последствия может вызвать попустительство попыткам разжечь национальную вражду и ненависть к людям иной культуры и иной веры.

Русский народ является государствообразующим – по факту существования России. Великая миссия русских – объединять, скреплять цивилизацию. Языком, культурой, «всемирной отзывчивостью», по определению Фёдора Достоевского, скреплять русских армян, русских азербайджанцев, русских немцев, русских татар... Скреплять в такой тип государства-цивилизации, где нет

⁴¹⁷ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

«нацменов», а принцип распознавания «свой – чужой» определяется общей культурой и общими ценностями.

Такая цивилизационная идентичность основана на сохранении русской культурной доминанты, носителем которой выступают не только этнические русские, но и все носители такой идентичности независимо от национальности. Это тот культурный код, который подвергся в последние годы серьезным испытаниям, который пытались и пытаются взломать. И тем не менее, он, безусловно, сохранился. Вместе с тем его надо питать, укреплять и беречь.

6.5.2. Пересмотр взглядов на историю России

Стратегия противодействия экстремизму рассматривает как серьезную угрозу участвовавшие в иностранных государствах случаи умышленного искажения истории, возрождения идей нацизма и фашизма⁴¹⁸.

Пересмотр взглядов на историю России имеет вполне очевидную цель: принизить роль и вклад России и её народов в развитие современной цивилизации, в особенности – на современном этапе.

В качестве одного из объектов такого «пересмотра» является Вторая мировая война и роль Советского Союза в достижении победы антигитлеровской коалиции над агрессорами – фашистской Германией и её союзниками – Италией и Японией.

Из 61 стран, вовлечённых во Вторую мировую войну, наибольшие потери понёс СССР: население сократилось на 28 млн человек, в том числе прямые потери от военных действий – 20 млн, косвенные (от голода, болезней и пр.) – почти 6,5 млн советских граждан. Только детей погибло почти 8 млн. Рождаемость сократилась на 15,5 млн. Таким образом, общие расчётные потери СССР превысили 42 млн человек.

Подверглись разрушению 1740 городов и более 70 тысяч сёл.

Огромный ущерб был нанесён культурным ценностям, оказавшимся в зоне фашистской оккупации. На оккупированной территории СССР действовал приказ маршала Рейхенау от 10 сентября 1941 г., в котором говорилось: «Ни один памятник истории и искусства на Востоке не имеет никакого значения». Оккупантами были разграблены 407 музеев, а их сокровища частично уничтожены, частично вывезены в Германию⁴¹⁹.

Ценой неисчислимых людских и материальных потерь СССР освободил основную часть территории и населения стран, подвергшихся оккупации со стороны фашистской Германии и Японии в Европе и Азии.

⁴¹⁸ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. Пр-2753. П. 9.

⁴¹⁹ См., напр.: Пиджаков А.Ю., Степанова Е.Е. Ущерб культурным ценностям СССР в годы Второй мировой войны // История государства и права. 2011. № 10.

Цель действий, направленных на пересмотр взглядов на историю, ясна: внушить мировому сообществу идею о том, что современная Россия не имеет исторических, экономических и иных оснований претендовать на роль одного из мировых политических и духовных лидеров.

В угоду этой идее искажаются исторические факты, в том числе о потерях и издержках, которые понёс Советский Союз в ходе Второй мировой войны, преуменьшаются экономические достижения современной России после кризиса, связанного с распадом Советского Союза.

Попутно при этом решается и иная задача: внушить гражданам России по преимуществу негативное отношение к своей стране и её истории, добиться заниженных самооценок гражданами России и заниженных оценок возможностей России в развитии своего экономического, социального, оборонного и культурного потенциала, её способности оказывать действенное влияние на позитивное развитие событий в мире.

Подобные намерения, не говоря уже о действиях, подрывают национальную безопасность Российской Федерации.

Основы государственной культурной политики⁴²⁰ в состав наиболее опасных для будущего России проявлений включает деформацию исторической памяти, негативную оценку значительных периодов отечественной истории, распространение ложного представления об исторической отсталости России.

Стратегия государственной культурной политики⁴²¹ предусматривает противодействие искажению российской истории и пересмотру взглядов на историю России, её роль и место в мировой истории.

6.5.3. Духовная культура в системе жизненных ценностей русского человека

Духовная культура и сегодня входит в состав жизненных ценностей русского человека.

Духовная культура как система жизненных ценностей русского человека включает в себя следующие основные элементы:

- почитание предков и их трудов, проложивших дорогу в наше настоящее бытие;
- любовь и уважение к Отечеству, к нашей малой родине, взрастившей и воспитавшей нас; готовность встать на защиту Отечества в трудную для него минуту;
- любовь к нашим близким – дедушкам и бабушкам, родителям, к жене (мужу), детям, внукам;
- вера в добро и справедливость, в конечное торжество добра над злом;

⁴²⁰ Основы государственной культурной политики: утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808.

⁴²¹ Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р.

- сострадание людям, оказавшимся в трудных обстоятельствах; забота о детях и стариках;
- приверженность дружбе;
- трудолюбие как источник личного и семейного благополучия;
- неприятие агрессии, насилия как способа разрешения конфликтов;
- радушие, гостеприимство;
- веротерпимость, толерантное отношение к представителям иных народов и стран.

Духовную культуру воспитывают в нас родители, семья, школа. В высоком качестве духовной культуры заинтересовано государство, видя в ней одну из основ гражданского мира и безопасности самого государства.

Способствует сохранению и упрочению духовной культуры церковь, наши традиционные религии: православие, ислам, иудаизм, буддизм. Все они содержат заповеди, являющиеся по сути правилами разумного поведения и сосуществования людей.

Кризис духовной культуры, отмечавшийся в 90-е годы прошлого столетия, конечно, в полной мере не преодолен и в настоящее время – как последствия тяжёлой болезни или ранения, которые исчезают медленно, годами, а порой и оставляют шрамы.

Стратегия государственной культурной политики⁴²² к наиболее опасным для будущего Российской Федерации возможным проявлениям гуманитарного кризиса относит:

- снижение интеллектуального и культурного уровня общества;
- девальвацию общепризнанных ценностей и искажение ценностных ориентиров;
- рост агрессии и нетерпимости, проявления асоциального поведения;
- деформацию исторической памяти, негативную оценку значительных периодов отечественной истории, распространение ложного представления об исторической отсталости Российской Федерации;
- атомизацию общества – разрыв социальных связей (дружеских, семейных, соседских), рост индивидуализма и пренебрежения к правам других.

Духовная культура личности отходит на второй план в условиях войны, бедствий, голода и разрухи. Рост благосостояния населения благоприятствует возрождению и даже торжеству духовной культуры. Однако именно в годы тяжелейших испытаний русский народ, русские люди демонстрируют миру чудеса героизма, стойкости, преданности Отчизне. Имена Александра Невского, Минина и Пожарского, Ивана Сусанина, Александра Васильевича Суворова, Михаила Илларионовича Кутузова, тысяч Героев Советского Союза и Героев России, отдавших жизнь за свободу и независимость нашей Родины, навечно остаются в памяти нашего народа.

⁴²² Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.

Негативное воздействие на состояние, уровень и качество духовной культуры граждан и общества в целом оказывают недочёты и упущения государственной политики, прежде всего в сфере обеспечения достойного уровня и качества жизни населения. Государство ещё не в полной мере само осознало, что качество жизни населения включает в себя, в том числе, требования по стандартам поведения людей в обществе, на службе и в быту. Отсюда – массовые примеры аморального поведения государственных чиновников и некоторых «деятелей культуры», осуждаемые большинством населения страны.

Отсутствие должного контроля и надзора со стороны государства и общества за средствами массовой информации приводит к тому, что негативные примеры становятся образцами для подражания детей, подростков, молодёжи. Наши СМИ тем самым нередко исполняют неблагоприятную роль разрушителя духовных основ нашего общества, инструментом решения задач, сформулированных ещё Алленом Даллесом – бывшим шефом ЦРУ США: «Посеяв в России хаос, мы незаметно подменим их ценности на фальшивые и заставим их в эти фальшивые ценности верить. Как? Мы найдем своих единомышленников, своих помощников и союзников в самой России. Эпизод за эпизодом будет разыгрываться грандиозная по своему масштабу трагедия гибели самого непокорного на земле народа; окончательного, необратимого угасания его самосознания. Из литературы и искусства, например, мы постепенно вытравим их социальную сущность. Отучим художников, отобьём у них охоту заниматься изображением, исследованием тех процессов, которые происходят в глубине народных масс. Литература, театры, кино – все будет изображать и прославлять самые низменные человеческие чувства. Мы будем всячески поддерживать и поднимать так называемых творцов, которые станут насаждать и вдалбливать в человеческое сознание культ секса, насилия, предательства – словом, всякую безнравственность. Честность и порядочность будут осмеиваться и никому не станут нужны, превратятся в пережиток прошлого. Хамство и наглость, ложь и обман, пьянство и наркомания, животный страх друг перед другом и беззастенчивость, предательство, национализм, вражду народов, прежде всего вражду и ненависть к русскому народу, – все это мы будем ловко и незаметно культивировать. И лишь немногие, очень немногие будут догадываться или понимать, что происходит. Но таких людей мы поставим в беспомощное положение, превратим в посмешище. Найдём способ их оболгать и объявить отбросами общества»⁴²³.

К сожалению, многое из задуманного Алленом Даллесом не только сбылось, но продолжает успешно работать и против современной России. Противодействие этой угрозе – вопрос выживания России и её народа.

Безопасность в духовной сфере – не самоцель. Безопасность в духовной сфере должна стать насущной потребностью личности, общества и государства.

⁴²³ Одоление смуты. Обращение к русскому народу / Иоанн (Снычев) / Православная Библиотека «Золотой корабль». URL: http://www.golden-ship.ru/load/za_veru_carja_i_otchestvo/quot_pastyr_dobryj_quot_ioann_snychev/

Безопасность в духовной сфере отдельной личности – залог её комфортной социализации, раскрытия её индивидуальности и неповторимости, талантов, укрепления семейных отношений и отношений по работе или службе.

Безопасность в духовной сфере всего общества – необходимая предпосылка и условие общественного согласия и общественной безопасности в целом, важный и необходимый пример для подражания другим странам и народам, ищущим пути выхода из тупиков рыночной экономики и сопутствующего ей безликого и бездуховного общества потребления.

Следование высоким идеалам духовности в деятельности лидеров государства, должностных лиц государства и муниципальной власти – необходимое условие созидания в нашей стране правового, демократического, социального государства. Государства, в котором не должно оставаться места для проявлений коррупции, высокомерного, пренебрежительного отношения к нуждам рядового гражданина.

Все мы – от рядового гражданина до главы государства должны осознать, что безопасность в духовной сфере – главный, базовый элемент безопасности не только всей страны и каждого из нас, но и наша общая миссия и общая ответственность – оставаться в числе духовных лидеров современной цивилизации – во благо наших детей и внуков, во имя мира во всём мире.

Важно, чтобы каждый из нас осознавал *свою* миссию и *свою* ответственность в решении проблемы укрепления духовности – в своей семье, на работе, в своём поселении, в своей стране и за её пределами – если жизнь туда забрасывает. Великая миссия великой страны осуществляется не только и не столько её лидерами, сколько солидарными усилиями всех её граждан⁴²⁴.

6.5.4. Противодействие угрозам безопасности в духовной сфере

Государственная политика противодействия угрозам безопасности в духовной сфере приобретает комплексный характер, формируется и реализуется как многосубъектная деятельность с участием федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, работодателей, некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, средств массовой информации, а также граждан.

Правовую основу противодействия угрозам безопасности в духовной сфере формируют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

«Основы законодательства Российской Федерации о культуре»⁴²⁵ признают равное достоинство культур, равные права и свободы в области культуры

⁴²⁴ Перевезенцев С.В. Россия. Великая судьба. – М.: Белый город, 2005.

⁴²⁵ Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

всех проживающих в ней народов и иных этнических общностей, способствует созданию равных условий для сохранения и развития этих культур, обеспечивает и укрепляет целостность российской культуры посредством законодательного регулирования федеральной государственной культурной политики и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры.

Закон «О языках народов Российской Федерации»⁴²⁶ направлен на создание условий для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации, предостерегает о недопустимости пропаганды вражды и пренебрежения к любому языку, создания противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, гарантирует каждому право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания.

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁴²⁷ направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры. Аналогичные законы приняты во многих субъектах Российской Федерации⁴²⁸

Федеральный закон «О национально-культурной автономии»⁴²⁹ определяет правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, создаёт правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Законодательство, направленное на защиту интересов личности, общества и государства в духовной сфере, безусловно, требует совершенствования. Министр обороны С. Шойгу полагает, что нашему парламенту надо принять закон, который бы предусматривал уголовную ответственность за отрицание победы СССР в Великой Отечественной войне. Юрист А. Некрасова (г. Орёл) считает, что Россия и другие государства должны принять законы об ответственности за оправдание нацизма по аналогии с законами об ответственности за отрицание

⁴²⁶ Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-І «О языках народов Российской Федерации».

⁴²⁷ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

⁴²⁸ См., напр.: Закон Белгородской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Белгородской области» от 13 ноября 2003 г. № 97.

⁴²⁹ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».

голокоста. Соответствующие акты должна принять также Организация Объединённых Наций⁴³⁰.

По-видимому, пришло время и для принятия Федерального закона «О защите нравственности». Действующего закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁴³¹ явно недостаточно.

Передачи на телевидении, публикации в печатных СМИ, содержащие сюжеты, разрушительные для психики, особенно детей, подростков, молодых людей, должны рассматриваться как вторжение в здоровую психику личности с целью её разрушения и стимулирования асоциального поведения. Такие действия должны быть квалифицированы как общественно опасные и пресекаться установленными законом санкциями.

Принятие подобного закона – это не призыв к возрождению цензуры. Это необходимая защита интересов личности, общества и государства в духовной сфере. Граждане – в своём повседневном поведении, руководители СМИ – в выработке политики соответствующего средства массовой информации, надзорные органы – в осуществлении установленных законом полномочий должны руководствоваться закреплённой в законе идеей о соблюдении нравственных принципов поведения, о сбережении и приумножении нашей национальной духовности. Духовности – как доставшегося нам от предков достояния, как одного из краеугольных камней российской государственности.

Противодействие угрозам безопасности в духовной сфере укладывается в русло мер, предусмотренных Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года⁴³², Концепцией государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года⁴³³, Стратегией развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года⁴³⁴, Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁴³⁵, Стратегией государственной культурной политики на период до 2030 года⁴³⁶, Основами государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁴³⁷, а также других документов стратегического планирования.

⁴³⁰ Некрасов А. Непризнание итогов Второй мировой войны преступно // ЭЖ-Юрист. 2011. № 18.

⁴³¹ Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ.

⁴³² Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.

⁴³³ Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р.

⁴³⁴ Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2014 г. № 996-р.

⁴³⁵ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.

⁴³⁶ Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р.

⁴³⁷ Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р.

Концепция демографической политики, Концепция государственной семейной политики ориентируют государство, общество и граждан на укрепление института семьи, повышение авторитета семейных ценностей, авторитета родительства в семье и обществе, сохранение многопоколенной семьи.

Концепция информационной безопасности детей в состав приоритетных задач включает:

- формирование у детей позитивной картины мира,
- ценностное, моральное и нравственно-этическое развитие детей;
- воспитание у детей толерантности, ответственности за свою жизнь, здоровье и судьбу, изживание социального потребительства и инфантилизма;
- усвоение детьми системы семейных ценностей и представлений о семье;
- развитие у детей идентичности (гражданской, этнической и гендерной);
- эмоционально-личностное развитие детей;
- формирование у детей чувства ответственности за свои действия в информационном пространстве;
- воспитание детей как независимых, ответственных и самостоятельно мыслящих личностей с целью изживания социального иждивенчества.

Стратегия развития воспитания в Российской Федерации качестве приоритетной задачи в сфере воспитания детей называет развитие высоконравственной личности, разделяющей российские традиционные духовные ценности, обладающей актуальными знаниями и умениями, способной реализовать свой потенциал в условиях современного общества, готовой к мирному созиданию и защите Родины.

Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации в числе иных предусматривают меры, направленные на преодоление деструктивного информационного воздействия на молодёжь, воспитания приоритетов национально-государственной идентичности, чувства гордости за Отечество.

Стратегия государственной национальной политики формулирует задачи, решение которых позволит преодолеть размывание традиционных нравственных ценностей народов Российской Федерации, укрепить традиции дружбы между народами, положить заслон проявлениям дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике.

Стратегия государственной культурной политики ставит задачи сохранения единства культурного пространства страны, обеспечения единства многонационального народа России, усиления роли русского языка как государственного языка и как языка межнационального общения, улучшения качества информационной среды Российской Федерации.

Концепция внешней политики Российской Федерации предусматривает:

- усиление роли России в мировом гуманитарном пространстве, распространение и укрепление позиций русского языка в мире, популяризацию достижений национальной культуры, национального исторического наследия и культурной самобытности народов России, российского образования и науки, консолидация российской диаспоры;

- укрепление позиций российских средств массовой информации и массовых коммуникаций в глобальном информационном пространстве и доведение до широких кругов мировой общественности российской точки зрения на международные процессы;

- содействие развитию конструктивного диалога и партнёрства в интересах укрепления согласия и взаимообогащения различных культур и цивилизаций.

В целях противодействия угрозам безопасности в духовной сфере реализуются государственные программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы⁴³⁸, «Реализация государственной национальной политики»⁴³⁹, «Информационное общество (2011-2020 годы)»⁴⁴⁰, «Внешнеполитическая деятельность»⁴⁴¹.

В стране в основном создана система патриотического воспитания граждан.

Проведение единой государственной политики в области патриотического воспитания граждан Российской Федерации обеспечивает достижение целей патриотического воспитания путём плановой, непрерывной и согласованной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций.

В большинстве субъектов Российской Федерации образованы и работают региональные координационные советы и центры патриотического воспитания. Приняты и реализуются долгосрочные ведомственные и региональные программы патриотического воспитания, нормативные правовые акты в области патриотического воспитания, а также созданы условия для организационного, информационного, научного и методического обеспечения патриотического воспитания.

Совершенствуется организация патриотического воспитания. Возросли уровень и эффективность проведения фестивалей художественного творчества, конкурсов, выставок и состязаний. Для проведения мероприятий патриотической направленности используется потенциал центров традиционной народной культуры, театров, библиотек и музеев.

Возобновилось проведение военно-спортивных игр и других мероприятий, направленных на военно-патриотическое воспитание молодежи. Возрождаются традиционные, хорошо зарекомендовавшие себя в прошлом формы воспитательной работы. В деятельности органов государственной власти широко внедряются инновации в воспитательной работе. В системе патриотического воспитания граждан возрастает роль трудовых коллективов. Улучшается работа

⁴³⁸ Государственная программа Российской Федерации «Развитие Образования» на 2013-2020 годы: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295.

⁴³⁹ Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532.

⁴⁴⁰ Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313.

⁴⁴¹ Государственная программа Российской Федерации «Внешнеполитическая деятельность»: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2013 г. № 386-р.

со студенческой молодежью. Молодые люди активно работают в общественных объединениях, деятельность которых направлена на патриотическое воспитание граждан. Организованы подготовка и переподготовка организаторов и специалистов патриотического воспитания.

Значительная работа по воспитанию духовности проводится в регионах Российской Федерации.

Постановлением Губернатора Белгородской области учреждена ежегодная премия имени Героя Советского Союза Н.Ф. Ватутина, которая присуждается за достижения в военно-патриотическом воспитании детей и молодёжи⁴⁴².

В соответствии с решением Попечительского совета федерального государственного учреждения культуры «Государственный военно-исторический музей-заповедник «Прохоровское поле» от 8 ноября 2010 года и в целях реализации государственной политики в области сохранения исторической памяти о событиях Великой Отечественной войны 1941-1945 годов правительство Белгородской области и упомянутый Попечительский совет учредили ежегодную Премию генерала армии М.А. Гареева «За выдающийся вклад в дело сохранения исторической памяти Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов». На соискание Премии выдвигаются предприятия, учреждения и организации всех организационно-правовых форм и видов собственности, общественные и некоммерческие объединения, творческие коллективы, а также физические лица (российские и иностранные граждане): деятели науки, культуры и образования, военные специалисты, представители других сфер деятельности, внесшие значительный вклад в дело сохранения памяти о Великой Отечественной войне 1941-1945 годов, популяризацию, сохранение и приумножение историко-культурного наследия⁴⁴³.

Созданию условий для освоения учащимися духовных и культурных ценностей своей Родины, формирования их нравственных качеств, воспитания уважения к истории, культуре своего народа, пропаганды здорового образа жизни, обеспечивающих всестороннее развитие личности и её эффективную самореализацию в обществе способствовала долгосрочная целевая программа развития школьного туризма для учащихся Белгородской области «Моя Родина – Россия. От родного Белогорья – к святыням Отчизны» на 2008-2013 годы⁴⁴⁴.

В число объектов, рекомендуемых для посещения по программе культурно-исторического туризма, входят:

- Мемориальный комплекс «В честь героев Курской битвы» (Яковлевский район);

⁴⁴² Постановление Губернатора Белгородской области от 20 мая 2005 г. № 80 «О присуждении премии имени Героя Советского Союза Н.Ф. Ватутина».

⁴⁴³ Постановление правительства Белгородской области от 7 февраля 2011 г. № 37-пп «Об учреждении Премии генерала армии М.А. Гареева "За выдающийся вклад в дело сохранения исторической памяти Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов"».

⁴⁴⁴ Долгосрочная целевая программа развития школьного туризма для учащихся Белгородской области «Моя Родина – Россия. От родного Белогорья – к святыням Отчизны» на 2008 – 2013 годы: утверждена постановлением правительства области от 2 июня 2008 г. № 136-пп.

- Музей-заповедник «Прохоровское поле» (Звонница, Храм Петра и Павла, библиотека Н.И. Рыжкова, музей «Прохоровское танковое сражение»);
- Борисовка (Борисовская керамическая фабрика, участок «Лес на Ворскле» государственного природного заповедника «Белогорье»);
- Грайворон (Мемориал Памяти, Духовно-просветительский Центр, музей В.Г. Шухова, зоопарк);
- Грайворон – Головчино (Круглое здание санатория «Красиво», парк XIX века, озеро Моховатое);
- Свято-Троицкий Холковский монастырь (Чернянский район);
- Музей М.С. Щепкина (Яковлевский район);
- Музей народной культуры с. Купино (Шебекинский район);
- Историко-эколого-краеведческая тропа (с. Дмитриевка Шебекинского района);
- Ракитное (усадьба Юсуповых, Свято-Никольский храм);
- Губкин (обзорная экскурсия по г. Губкину, карьер Лебединского ГОКа);
- Музей В.Ф. Раевского (Губкинский район);
- Заповедный участок «Ямская степь» (Губкинский район);
- Пещерный комплекс Игнатия Богоносца (г. Валуйки);
- Обзорная экскурсия «Храмы Белгорода»;
- Музейный комплекс «Дом-музей генерала армии Н.Ф. Ватутина» (Валуйский район) и др.

Укреплению духовности должна способствовать реализация идеи солидарного общества, впервые в России сформулированная губернатором Белгородской области в 2010 году как задача общественного развития⁴⁴⁵. Эта идея, в основе которой лежит взаимопонимание и сотрудничество населения и государственной, муниципальной власти, находит всё более зримую поддержку в практической деятельности многих муниципальных образований Белгородской области⁴⁴⁶.

В результате проводимой работы уровень патриотического сознания граждан Российской Федерации повышается.

Для дальнейшего развития системы патриотического воспитания необходимы совершенствование законодательства Российской Федерации в этой области, модернизация материально-технической базы патриотического воспитания, повышение уровня его организационно-методического обеспечения, повышение уровня профессиональной подготовки организаторов и специалистов патриотического воспитания, развитие системы патриотического воспитания в трудовых коллективах, более активное и широкое привлечение к этой работе

⁴⁴⁵ «Жить не для себя, не для других, а со всеми и для всех»: ежегодный отчёт Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о выполнении программ социально-экономического развития Белгородской области в 2009 году.

⁴⁴⁶ См., напр.: Боженков С.А., Ильичёв И.Е. Белгород – город добра и благополучия: городской проект солидарного общества // Управление городом: теория и практика. 2011. № 1 (3); Головин А.И. Точки роста – путь инноваций // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. 2011. № 1.

средств массовой информации, более широкое использование возможностей сети Интернет для решения задач патриотического воспитания.

В.В. Путин утверждает: государство обязано и имеет право и свои усилия, и свои ресурсы направлять на решение осознанных социальных, общественных задач. В том числе и на формирование мировоззрения, скрепляющего нацию.

В нашей стране, где у многих в головах ещё не закончилась гражданская война, где прошлое крайне политизировано и «раздергано» на идеологические цитаты (часто понимаемые разными людьми с точностью до противоположного), необходима тонкая культурная терапия. Культурная политика, которая на всех уровнях – от школьных пособий до исторической документалистики – формировала бы такое понимание единства исторического процесса, в котором представитель каждого этноса так же, как и потомок «красного комиссара» или «белого офицера», видел бы своё место. Ощущал бы себя наследником «одной для всех» – противоречивой, трагической, но великой истории России⁴⁴⁷.

Особого внимания требует к себе государственная служба, где ещё не изжиты проявления правового нигилизма, противоправного поведения.

Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции утверждён Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁴⁴⁸.

Кодекс основан на положениях Конституции Российской Федерации, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.), Модельного кодекса поведения для государственных служащих (приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих), Модельного закона «Об основах муниципальной службы» (принят на девятнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 19-10 от 26 марта 2002 г.), Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», других федеральных законов, содержащих ограничения, запреты и обязанности государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества и государства.

⁴⁴⁷ В.В. Путин. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

⁴⁴⁸ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: утверждён Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21).

Кодекс выступает основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Целью Кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных и муниципальных служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственного и муниципального служащего, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных и муниципальных служащих.

Укреплению авторитета сотрудника полиции в глазах населения, безусловно, служит его общая эрудиция, патриотизм, умение отстаивать духовные ценности и традиции русского народа. Такое поведение – наряду с добросовестным исполнением служебных обязанностей – укрепляет доверие населения к полиции, содействует укреплению их сотрудничества в деятельности по профилактике правонарушений.

Сотрудник органов внутренних дел не должен ни при каких обстоятельствах изменять нравственным принципам служебной деятельности, отвечающим требованиям государства и ожиданиям общества. Неуклонное следование нравственным принципам – дело чести и долга сотрудника органов внутренних дел.

Высшим нравственным смыслом служебной деятельности сотрудника является защита человека, его жизни и здоровья, чести и личного достоинства, неотъемлемых прав и свобод.

Профессиональные долг, честь и достоинство являются главными моральными ориентирами на служебном пути защитника правопорядка и наряду с совестью составляют нравственный стержень личности сотрудника органов внутренних дел.

Долг сотрудника состоит в безусловном выполнении закреплённых Присягой, законами и профессионально-этическими нормами обязанностей по обеспечению надёжной защиты правопорядка, законности, общественной безопасности.

Честь сотрудника выражается в заслуженной репутации, добром имени, личном авторитете и проявляется в верности гражданскому и служебному долгу, данному слову и принятым нравственным обязательствам.

Достоинство неразрывно связано с долгом и честью, представляя собой единство морального духа и высоких нравственных качеств, а также уважение этих качеств в самом себе и других людях.

Символом чести и достоинства, доблести и славы служит знамя органа внутренних дел, напоминающее сотруднику о священном долге преданности России, верности Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации.

Профессиональные долг, честь и достоинство выступают важнейшими критериями моральной зрелости сотрудника и показателями его готовности к выполнению оперативно-служебных задач.

6.6. Понятие и сущность информационной безопасности России

Как отмечают специалисты, информационная среда оказывает существенное влияние на состояние национальной безопасности, поскольку внедрение новейших технологий во все сферы жизнедеятельности личности, общества и государства, наряду с очевидными достоинствами, создаёт предпосылки и для возникновения новых вызовов и угроз. В мире всё более широкое распространение приобретает убеждение в том, что информационное оружие в состоянии обеспечить разрешение военных конфликтов на ранней стадии и даже исключить применение обычных вооружённых сил⁴⁴⁹.

6.6.1. Понятие информационной безопасности

Понятие информационной безопасности формулирует Доктрина информационной безопасности Российской Федерации⁴⁵⁰. Согласно этому документу *информационная безопасность Российской Федерации – это состояние защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства.*

Обеспечение информационной безопасности Российской Федерации Доктрина определяет как осуществление взаимоувязанных правовых, организационных, оперативно-разыскных, разведывательных, контрразведывательных, научно-технических, информационно-аналитических, кадровых, экономических и иных мер по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению информационных угроз и ликвидации последствий их проявления.

Национальные интересы Российской Федерации в информационной сфере Доктрина определяет как *объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищённости и устойчивого развития в части, касающейся информационной сферы.*

Национальные интересы в информационной сфере, согласно Доктрине, включают в себя:

- 1) обеспечение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина в данной сфере;
- 2) обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры, в первую очередь критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и единой сети электросвязи Рос-

⁴⁴⁹ См., напр.: Черепанова В.Н., Устинова О.В. Проблемы обеспечения информационной безопасности // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1 (ч. 1). С. 1484.

⁴⁵⁰ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646.

сийской Федерации в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время;

3) развитие в Российской Федерации отрасли информационных технологий и электронной промышленности, применение информационных технологий в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в области культуры;

4) доведение до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации и её официальной позиции по социально значимым событиям в стране и мире;

5) содействие формированию системы международной информационной безопасности.

Обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере касается:

- получения и использования информации;
- неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий;
- обеспечения информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- применения информационных технологий в интересах сохранения культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации.

Развитие в Российской Федерации отрасли информационных технологий и электронной промышленности включает в себя совершенствование деятельности производственных, научных и научно-технических организаций по разработке, производству и эксплуатации средств обеспечения информационной безопасности, оказанию услуг в области обеспечения информационной безопасности.

Формирование системы международной информационной безопасности направлено на противодействие угрозам использования информационных технологий в целях нарушения стратегической стабильности, на укрепление равноправного стратегического партнерства в области информационной безопасности, а также на защиту суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве.

6.6.2. Угрозы информационной безопасности России

Доктрина информационной безопасности выделяет следующие основные виды угроз информационной безопасности Российской Федерации:

- использование возможностей трансграничного оборота информации для достижения геополитических, противоречащих международному праву военно-политических, а также террористических, экстремистских, криминальных и иных противоправных целей в ущерб международной безопасности и стратегической стабильности;
- наращивание рядом зарубежных стран возможностей информационно-технического воздействия на информационную инфраструктуру в военных целях;

- деятельность организаций, осуществляющих техническую разведку в отношении российских государственных органов, научных организаций и предприятий оборонно-промышленного комплекса;

- использование специальными службами отдельных государств средств оказания информационно-психологического воздействия, направленного на дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в различных регионах мира и приводящего к подрыву суверенитета и нарушению территориальной целостности других государств;

- увеличение в зарубежных средствах массовой информации объёма материалов, содержащих предвзятую оценку государственной политики Российской Федерации;

- дискриминация российских средств массовой информации за рубежом;

- наращивание информационного воздействия на население России, в первую очередь на молодёжь, в целях размывания традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- использование террористическими и экстремистскими организациями механизмов информационного воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание в целях нагнетания межнациональной и социальной напряженности, разжигания этнической и религиозной ненависти либо вражды, пропаганды экстремистской идеологии, а также привлечения к террористической деятельности новых сторонников;

- создание средств деструктивного воздействия на объекты критической информационной инфраструктуры.

Основными объектами информационных атак, согласно Доктрине, являются конституционные права и свободы человека и гражданина, оборона страны, государственная и общественная безопасность; экономическая сфера, стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнёрство.

Доктрина информационной безопасности констатирует увеличение числа преступлений, связанных с нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе в части, касающейся неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, при обработке персональных данных с использованием информационных технологий. При этом методы, способы и средства совершения таких преступлений становятся все изощреннее.

В области обороны страны отмечается увеличение масштабов применения отдельными государствами и организациями информационных технологий в военно-политических целях, в том числе для осуществления действий, противоречащих международному праву. Эти действия направлены на подрыв суверенитета, политической и социальной стабильности, территориальной целостности Российской Федерации и её союзников, представляют угрозу международному миру, глобальной и региональной безопасности.

Постоянное повышение сложности, увеличение масштабов и рост скоординированности компьютерных атак на объекты критической информационной инфраструктуры, усиление разведывательной деятельности иностранных государств в отношении Российской Федерации, нарастание угроз применения информационных технологий имеют целью нанесение ущерба государственной и

общественной безопасности, суверенитету, территориальной целостности, политической и социальной стабильности Российской Федерации.

Ежегодно фиксируется более миллиона попыток компьютерных атак на информационные ресурсы российских органов государственной власти. В глобальной сети Интернет располагаются антироссийские сайты, на которых не только пропагандируется идеология экстремизма и его крайней формы – терроризма, но и содержатся подробные инструкции по изготовлению самодельных взрывных устройств, совершению диверсий, терактов и т.п.

Экономика страны характеризуется недостаточным уровнем развития конкурентоспособных информационных технологий и их использования для производства продукции и оказания услуг. Остаётся высоким уровень зависимости отечественной промышленности от зарубежных информационных технологий в части, касающейся электронной компонентной базы, программного обеспечения, вычислительной техники и средств связи. Это обуславливает зависимость социально-экономического развития Российской Федерации от геополитических интересов зарубежных стран. Отмечается рост масштабов компьютерной преступности в кредитно-финансовой сфере.

Стремление отдельных государств использовать технологическое превосходство для доминирования в информационном пространстве негативно сказывается на состоянии информационной безопасности в области стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства.

По сути дела в мировом информационном пространстве в настоящее время развернулась информационная война, которая внешне выглядит как «война всех против всех», но при этом достаточно явно просматривается интерес отдельных государств захватить лидерство в технологиях, позволяющих при необходимости вывести из строя прежде всего информационные системы управления экономикой и вооружёнными силами потенциального противника.

В качестве *атакующего* информационного оружия выделяют:

- компьютерные вирусы, способные размножаться, внедряться в программы, передаваться по линиям связи, сетям передачи данных, выводить из строя системы управления и т.п.;

- «логические бомбы» – программные закладные устройства, которые заранее внедряют в информационно-управляющие центры военной или гражданской инфраструктуры, чтобы по сигналу или в установленное время привести их в действие;

- средства подавления информационного обмена в телекоммуникационных сетях, фальсификация информации в каналах государственного, военного, экономического и общественного управления;

- средства нейтрализации тестовых программ;

- различного рода ошибки, сознательно вводимые лазутчиками в программное обеспечение объекта.

По характеру поражающей способности информационное оружие не имеет себе равных, ибо оно способно, оставляя в сохранности материальные ценности, людей и окружающую среду, достигать целей войны (конфликта, спора)

за счёт трансформации сознания и поведения человека в нужном для нападающей стороны направлении.

Универсальность информационного оружия возводит его в ранг абсолютного оружия, доступного для всех организованных структур (и не только властных, и не обязательно силовых ведомств), в военное и мирное время, в индивидуально-целевом и глобальном масштабах, открыто и скрытно и даже без осознания людьми самого факта нападения. Особо действенным информационное оружие может быть против страны, в которой существует социальная напряженность, межнациональные, религиозные или классовые конфликты. Оно может в короткий срок вызвать панику, массовые беспорядки, погромы, дестабилизацию политической ситуации и, в конечном итоге, заставить страну капитулировать перед агрессором без широкого применения разрушительных видов оружия.

В последние годы приобретают распространение криминальные технологии в сфере электронных платежей. Они затрагивают как отдельных индивидуальных плательщиков (владельцев пластиковых карт), так и хозяйствующие субъекты, включая банки⁴⁵¹.

В составе угроз информационной безопасности выделяют также *информационно-психологические угрозы безопасности личности*.

Под информационно-психологической безопасностью понимают состояние защищённости личности, разнообразных социальных групп и объединений людей от воздействий, способных против их воли и желания изменять психические состояния и психологические характеристики человека⁴⁵².

Общим источником внешних угроз информационно-психологической безопасности личности является та часть информационной среды общества, которая в силу различных причин вводит людей в заблуждение, в мир иллюзий, не позволяет адекватно воспринимать окружающее и самого себя.

Информационно-психологические угрозы безопасности личности могут иметь ненаправленный и направленный характер.

Информационно-психологические угрозы безопасности личности *ненаправленного характера* формирует, как правило, социальная среда.

В качестве факторов, субъективно воспринимаемых как угрозы, нарушающие психологическую устойчивость личности, могут выступать экономическая нестабильность, рост безработицы, расслоение общества по идеологическим убеждениям и материальному положению, резкий рост преступности, снижение уровня жизни населения, его социальная незащищённость.

Нередко в качестве таких факторов выступают причины локального характера: семейные неурядицы, неудовлетворённость работой, утрата близких людей, несчастный случай, чувство личной вины за неспособность оправдать ожидания окружающих, вины за содеянное или не сделанное и т.п.

⁴⁵¹ См., напр.: Воронцова С.В. Электронные платежи как объект криминального посягательства в условиях глобализации // Юрист. 2011. № 15.

⁴⁵² Грачев Г.В. Информационно-психологическая безопасность личности: состояние и возможности психологической защиты. – М.: РАГС, 1998. С. 53.

Ненаправленные информационно-психологические угрозы, как правило, не имеют явно выраженной цели и умысла, не адресованы конкретной личности, они затрагивают безопасность неопределённого круга лиц, нередко общества в целом.

Направленные информационно-психологические угрозы могут быть адресованы как отдельной личности, так и неопределённому кругу лиц. Такие угрозы характеризуют цель и умысел, расчёт на достижение конкретного результата; являются одним из средств ведения *психологических войн*, под которыми понимают использование подрывной пропаганды в борьбе с противником наряду с мерами военного, политического и экономического характера⁴⁵³.

Вне всякого сомнения, такая война развёрнута западными спецслужбами прежде всего против современной России.

Целью информационно-психологической войны против России является дестабилизация внутривнутриполитической обстановки в стране, а в конечном счёте – приведение к власти прозападного режима.

Принятая на вооружение технология включает в себя реализацию следующих этапов:

- внедрение в сознание граждан России идеи о нелегитимности действующего состава Государственной Думы, о невозможности проведения «честных» выборов Президента Российской Федерации;
- формирование на этой основе возможно более широкой прослойки лиц с протестными настроениями;
- дестабилизация внутривнутриполитической обстановки в стране;
- тем или иным способом приведение к власти прозападного режима.

Так, компетентными органами установлено, что дезинформация о нарушениях на выборах в Государственную Думу в декабре 2011 года в форме видеомонтажей изготавливалась на территории США и вбрасывалась в Интернет на сайты российской «непримиримой оппозиции», а затем использовалась её лидерами для организации акций протеста.

Несомненно в целях поддержки и координации деятельности деструктивных сил непосредственно на территории Российской Федерации послом США в России в своё время был направлен идеолог «цветных революций»⁴⁵⁴, специалист по России⁴⁵⁵ г-н Майкл Макфол⁴⁵⁶. Подтверждением тому служит тот факт, что ещё до представления Президенту Российской Федерации и вручения ему верительных грамот новый посол США пригласил и принял представителей «либерально-непримиримой оппозиции»: Бориса Немцова, Сергея Митрохина, Евгению Чирикову и Льва Пономарёва.

⁴⁵³ Лайнбарджер П. Психологическая война / пер. с англ. – М.: Воениздат, 1962. – 352 с.

⁴⁵⁴ M. McFaul, A. Aslund. Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough. Carnegie Endowment for International Peace, 2006. – 216 p.

⁴⁵⁵ M. McFaul. Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin. Cornell University Press, 2002. – 400 p.; James M. Goldgeier, M. McFaul. Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia After the Cold War. Brookings Institution Press, 2003. – 450 с.

⁴⁵⁶ См., напр.: М. Макфол: «Я специалист по демократии, антидиктаторским движениям и революциям» // Русская народная линия. 2012. 16 января.

Распад Советского Союза, создание новых государств на его территории, включая Россию как правопреемницу СССР, не изменили целей и задач психологических операций, направленных на население этих стран. Как показывают данные американских источников, «мишенями» являются государства, которые не обязательно являются «врагами США», но которые ведут политику, не соответствующую национальным интересам США⁴⁵⁷.

6.6.3. Противодействие угрозам национальной безопасности в информационной сфере

Нормативно-правовую основу обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные законы⁴⁵⁸, другие законы, нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов представительной и исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Специфика политики современного российского государства в информационной сфере состоит в необходимости решения двух задач.

Первая отражает стремление к информационной открытости деятельности органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом⁴⁵⁹ и Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации⁴⁶⁰.

Основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом являются:

1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность её предоставления;

3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;

⁴⁵⁷ Фисенко П.И. Личностно-психологические источники опасностей в обществе и психологические аспекты национально-государственной безопасности / Общая теория безопасности (актуальные методологические и социально-политические проблемы). – М., 1994. С. 135.

⁴⁵⁸ См., напр.: Федеральные законы: «О государственной тайне» от 21 июня 1993 г. № 5485-1; «О коммерческой тайне» от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ; «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ; «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ; «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1; «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г. № 8-ФЗ и др.

⁴⁵⁹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

⁴⁶⁰ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212.

4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

Во исполнение Федерального закона Правительство Российской Федерации утвердило:

- перечень информации о деятельности Правительства Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет;
- требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети Интернет;
- перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет⁴⁶¹.

Целью формирования и развития информационного общества в Российской Федерации в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации является повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленной цели, относятся:

- формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на её основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий;
- повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере;
- развитие экономики Российской Федерации на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами

⁴⁶¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг;

- развитие науки, технологий и техники, подготовка квалифицированных кадров в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;
- сохранение культуры многонационального народа Российской Федерации, укрепление нравственных и патриотических принципов в общественном сознании, развитие системы культурного и гуманитарного просвещения;
- противодействие использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в целях угрозы национальным интересам России.

Защита государственных информационных систем и ресурсов от несанкционированного вторжения в них и криминального их использования составляет смысл и содержание второй, не менее важной и ответственной задачи.

Решая эту задачу, соответствующие органы, включая Правительство Российской Федерации, предусматривают меры защиты информации от уничтожения, модификации и блокирования доступа к ней, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации.

Актуальность проблемы информационной безопасности России, как и других государств, не уменьшается, а, по оценкам специалистов, только нарастает. Это связывают с разработкой новых видов информационного оружия⁴⁶², разрушительным действием на психику людей отдельных ресурсов Интернета и другими причинами.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации констатирует: расширение областей применения информационных технологий, являясь фактором развития экономики и совершенствования функционирования общественных и государственных институтов, одновременно порождает новые информационные угрозы⁴⁶³.

Обеспечение информационной безопасности должно носить комплексный характер и включать в себя меры правового и организационного характера. Задачи государства в правовой сфере должны включать:

- совершенствование нормативно-правовой базы обеспечения информационной безопасности;
- правовую защиту прав и интересов граждан, интересов общества и государства в сфере информационной безопасности;
- правовое просвещение населения по вопросам обеспечения информационной безопасности, включая обучение способам и методам самозащиты граждан от основных угроз в информационной сфере;
- участие в разработке норм международного права в сфере обеспечения информационной безопасности.

⁴⁶² См., напр.: Новиков К.Н. Информационное оружие – оружие современных и будущих войн. – М.: Горячая линия – Телеком, 2011. – 264 с.

⁴⁶³ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации 5 декабря 2016 г. № 646. П. 10.

В состав задач организационного характера входят:

- мониторинг и оценка состояния информационной безопасности личности, общества, государства;
- выявление и учёт источников внутренних и внешних угроз информационной безопасности, выработка мер адекватного противодействия этим угрозам;
- разработка и внедрение научных основ прогнозирования угроз информационной безопасности;
- разработка федеральных, ведомственных и региональных программ обеспечения информационной безопасности;
- координация деятельности органов и должностных лиц в системе обеспечения информационной безопасности.

Принятая в порядке реализации Доктрины информационной безопасности Российской Федерации Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 г.г.)» в качестве одного из приоритетных направлений определяет противодействие использованию информационных технологий в целях угрозы национальным интересам России, включая обеспечение безопасности функционирования информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и информационных и телекоммуникационных систем.

Особое значение имеет надлежащая защита служебной информации оборонно-промышленного комплекса, Вооружённых Сил Российской Федерации, разведывательных органов, органов следствия, прокуратуры, внутренних дел и т.п.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации», регулируя отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применении информационных технологий, обеспечении защиты информации, выделяет из общего массива информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается, устанавливает права обладателя информации:

- 1) разрешать или ограничивать доступ к информации, определять порядок и условия такого доступа;
- 2) использовать информацию, в том числе распространять её, по своему усмотрению;
- 3) передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном законом основании;
- 4) защищать установленными законом способами свои права в случае незаконного получения информации или ее незаконного использования иными лицами;
- 5) осуществлять иные действия с информацией или разрешать осуществление таких действий.

Ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за её разглашение.

Федеральный закон определяет: особенности эксплуатации государственных информационных систем и муниципальных информационных систем могут устанавливаться в соответствии с техническими регламентами, нормативными правовыми актами государственных органов, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, принимающих решения о создании таких информационных систем. Согласно Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и защите информации» технические средства, предназначенные для обработки информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе программно-технические средства и средства защиты информации, должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании⁴⁶⁴.

Следует, однако, понимать, что в сфере информационного оружия, как и любых вооружений вообще, идёт постоянное соревнование и совершенствование как систем наступления, так и систем обороны, защиты, в силу чего «гонка информационных вооружений» только набирает обороты. В этих условиях необходим непрерывный и последовательный мониторинг угроз, связанных с возможным развязыванием информационной войны. Необходима постоянная и трезвая оценка возможностей предотвращения, а если предотвращение невозможно – противодействия и нейтрализации этих угроз.

При этом следует понимать, что информационно-психологическая война против современной России уже ведётся спецслужбами ряда стран, прежде всего США и Великобританией⁴⁶⁵. Объектами воздействия в этой войне выступают:

- а) население Российской Федерации – в целях дестабилизации внутриполитической обстановки в стране;
- б) население собственных и третьих стран – в целях формирования негативного имиджа России и её граждан с вытекающими отсюда реально негативными для России последствиями.

В качестве средства ведения психологической войны всё более широкое применение находит Интернет. Примеры использования коммуникативных особенностей сети Интернет для вывода людей на улицы есть и у нас в стране. Например, сбору на Манежной площади в декабре 2011 года, закончившемуся призывами к массовым беспорядкам, столкновениями с сотрудниками правоохранительных органов и нападениями на граждан неславянской внешности также предшествовала активная агитация в сети Интернет.

Введение запретительных национальных правовых норм малоэффективно из-за того, что сайты террористической направленности создаются, как правило, на территориях других стран. При этом на международном уровне отсутст-

⁴⁶⁴ Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ.

⁴⁶⁵ См., напр.: Третьяков В. Информационная война – тоже война. URL: <https://ria.ru>

вуют единые подходы к противодействию терроризму и экстремизму в Интернете, как не существует и норм международного права, запрещающих размещать там информацию подобного характера. Тем не менее, за последние годы в России сложилась практика выявления и пресечения распространения в Интернете материалов экстремистской направленности.

Особая устойчивость к негативным информационно-психологическим воздействиям необходима военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов. С этой целью в Вооружённых Силах, иных силовых структурах созданы и функционируют подразделения психологического обеспечения служебной деятельности.

Преподаватели Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина И.И. Лопатин и Ю.В. Муханов полагают, что воспитанию психической устойчивости курсантов благоприятствуют различные средства и методы их физической подготовки⁴⁶⁶.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации формулирует основные направления обеспечения информационной безопасности в области обороны страны (п. 22), в области государственной и общественной безопасности (п. 23), в экономической сфере (п.п. 24, 25), в области науки, технологий и образования (п.п. 26, 27), в области стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства (п.п. 28, 29).

Заключение

Мы завершили изучение курса Основ теории национальной безопасности.

В ходе изучения дисциплины мы получили представление о национальных интересах и национальной безопасности России, об угрозах национальной безопасности, силах и средствах, обеспечивающих национальную безопасность России.

Система национальной безопасности Российской Федерации базируется на общепризнанных принципах международной безопасности, имеет чёткую правовую основу, которая продолжает совершенствоваться с учётом накопленного опыта и изменяющегося состава внутренних и внешних угроз.

Возглавляет систему национальной безопасности Российской Федерации Президент Российской Федерации. Являясь гарантом Конституции, Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Приоритетными во внутренней и внешней политике государства являются вопросы обеспечения национальной безопасности.

Задача системы национальной безопасности Российской Федерации – обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

⁴⁶⁶ Лопатин И.И., Муханов Ю.В. Воспитание психической устойчивости курсантов средствами и методами физической подготовки // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2010. № 2.

Основу системы обеспечения национальной безопасности России составляет мощная экономика, включая её военно-промышленный сектор, и Вооружённые Силы и иные воинские формирования, создаваемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также правоохранительные органы. Вооружённые Силы и иные воинские формирования обеспечивают суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации. Обязанностью правоохранительных органов является обеспечение государственной и общественной безопасности. Управление силами и средствами национальной безопасности осуществляют федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

Мощная экономика, Вооружённые Силы, вся система национальной безопасности Российской Федерации поддерживается и развивается усилиями граждан, представляющих многонациональный народ Российской Федерации. Сила духа россиян, проверенная многочисленными испытаниями на всей многовековой истории России, и сегодня определяет геополитическое могущество нашего государства.

Крепить силу духа в себе и в своих товарищах, поддерживать веру в нерушимость России и её великую судьбу, обеспечивать эту нерушимость своими убеждениями и своими действиями, быть готовым встать на защиту Отечества – святой долг каждого гражданина Российской Федерации. Но в первую очередь – это долг человека в погонах, того, кому отцы и матери доверили свою безопасность и безопасность нашей любимой Родины.

Контрольные вопросы для подготовки к семинарскому занятию

1. Критерии геополитического могущества государства по Н. Дж. Спикману.
2. Понятие экстремизма.
3. Актуальность экстремизма в современной России.
4. Субъекты экстремистской деятельности.
5. Виды преступлений экстремистского характера.
6. Признаки преступлений экстремистского характера.
7. Санкции за совершение преступлений экстремистского характера.
8. Направления противодействия экстремистской деятельности.
9. Задачи и функции Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации.
10. Деятельность МВД России по противодействию экстремизму.
11. Постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации.
12. Понятие межэтнических конфликтов.
13. Причины возникновения межэтнических конфликтов.
14. Виды межэтнических конфликтов.

15. Социальные конфликты.
16. Межнациональные конфликты.
17. Конфликты на религиозной почве.
18. Идеологическая борьба.
19. Профилактика и преодоление межэтнических конфликтов.
20. Понятие и виды миграции.
21. Последствия миграционных процессов.
22. Угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией.
23. Правовая основа миграционной политики современной России.
24. Правила пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, лиц без гражданства.
25. Миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.
26. Использование миграционных процессов в интересах социально-экономического развития Российской Федерации.
27. Задачи государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года.
28. Цели и задачи демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.
29. Причины низкой рождаемости в современной России и меры, направленные на её рост.
30. Причины высокого уровня смертности в современной России и меры, направленные на её снижение.
31. Проблемы безопасности детства.
32. Направления укрепления здоровья населения, увеличения продолжительности жизни граждан.
33. Укрепление института семьи.
34. Национальные интересы России в духовной сфере.
33. Духовная культура в системе жизненных ценностей русского человека.
34. Массовая культура: понятие и её влияние на безопасность в духовной сфере.
35. СМИ и безопасность в духовной сфере.
36. В.В. Путин об угрозах безопасности в духовной сфере.
37. Проблема пересмотра взглядов на историю России.
38. Направления противодействия угрозам безопасности в духовной сфере.
39. Кодекс профессиональной этики государственного служащего Российской Федерации.
40. Понятие информационной безопасности.
41. Угрозы информационной безопасности России.
42. Информационно-технологические угрозы безопасности России.
43. Информационное оружие.
44. Информационно-психологические угрозы безопасности личности.
45. Противодействие угрозам национальной безопасности в информационной сфере.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то, что курс основ теории национальной безопасности читается в российских вузах уже более пятнадцати лет, сама теория национальной безопасности, как показывает анализ отечественной научной и учебной литературы, остаётся разработанной явно недостаточно. В результате складывается довольно парадоксальная ситуация: в каждом новом учебнике «изобретается» своя теория национальной безопасности. При этом, как правило, игнорируются по крайней мере два немаловажных факта: 1) родиной термина «национальная безопасность» является не Россия; 2) сам по себе термин применительно к России как многонациональному государству является некорректным⁴⁶⁷.

Термин «национальная безопасность» впервые применил президент Теодор Рузвельт в своём послании Конгрессу США в 1904 году, обосновывая присоединение зоны Панамского канала к США «интересами национальной безопасности»⁴⁶⁸. В 1986 году закон Голдуотера-Найколса⁴⁶⁹ обязал Президента ежегодно представлять в Конгресс США доклад о стратегии национальной безопасности США. Такие доклады представляются в Конгресс США ежегодно, начиная с 1987 года⁴⁷⁰. Там же, в США, следует искать и теоретические исследования в области национальной безопасности⁴⁷¹, хотя, естественно, такие исследования ведутся и в других странах⁴⁷².

⁴⁶⁷ По этому поводу см., напр.: Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России. – Саратов: Саратовский университет, 2002. С. 20; Заречанский В.В. «Национальная безопасность» в многонациональном государстве // Общество: экономика, политика, право. 2008. № 3. С. 13-15.

⁴⁶⁸ Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress for 1904 // House Records HR 58A-K2.

⁴⁶⁹ Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act of 1986 / Public law 99-433. Oct. 1, 1986.

⁴⁷⁰ National Security Strategy of the United States, Jan. 1, 1987 // National Security Strategy Archive. URL: <http://nssarchive.us/>

⁴⁷¹ См., напр.: Brzezinski, Zbigniew. Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981. - New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983; Jordan, Amos A., William J. Taylor, Michael J. Mazarr, and Suzanne C. Nielsen. American National Security. – Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1999; Rothkopf, David J. Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power. – New York: Public Affairs, 2005; John Norton Moore and Robert F. Turner. National Security Law. Second Edition. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2005; Mueller, Karl P. Striking First: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy. – Santa Monica, CA: RAND Project Air Force, 2006; Ripsman, Norrin M., and T. V. Paul. Globalization and the National Security State. – Oxford: Oxford University Press, 2010; Scherer, Lauri S. National Security. – Detroit: Greenhaven Press, 2010.

⁴⁷² См., напр.: National Security Council. A debate on institutions and processes for decision-making on security issues. – Pakistan Institute of Legislative Development And Transparency, 2012.

США, в свою очередь, достаточно внимательно отслеживают опыт и состояние дел в других странах⁴⁷³, в том числе в России⁴⁷⁴, в том числе с помощью российских авторов⁴⁷⁵.

В СССР осмысление проблем «национальной безопасности» было принято в начале 1990 года комитетом Верховного Совета СССР по обороне и госбезопасности, по инициативе которого был учреждён Фонд национальной и международной безопасности.

В регулярный политический оборот в современной России термин «национальная безопасность» введён первым посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации⁴⁷⁶.

Смириться с термином «национальная безопасность» призывают В.Д. Зорькин и А.Ю. Кирьянов.

В.Д. Зорькин полагает, что национальная безопасность как система взглядов отражает не интересы какой-либо нации в смысле этноса (коренного, титульного, составляющего большинство), а единство интересов граждан и общества в рамках конкретного суверенного государства, т.е. интересы народа (многонационального народа), интегрированного в государственное сообщество на основе права⁴⁷⁷.

А.Ю. Кирьянов считает, что понятие «национальная безопасность» следует раскрывать не строго этимологически, а в широком смысле – с учётом того содержания, которое в него вкладывают нормативно-правовая база и органы государственной власти (Федеральное Собрание, Президент и Правительство России)⁴⁷⁸.

Федеральный закон «О безопасности» в его новой редакции уже воспринимает термины «безопасность» и «национальная безопасность» как синонимы⁴⁷⁹.

В США значительная часть исследований в области национальной безопасности систематизирована по основным направлениям и инициируется государством, выполняется под эгидой Совета национальной безопасности⁴⁸⁰ и поддерживается системой грантов. Создана сеть исследовательских центров: Центр

⁴⁷³ См., напр.: Tal, Israel. National Security: The Israeli Experience. – Westport, Conn: Praeger, 2000.

⁴⁷⁴ См., напр.: Lendman, Stephen. Russia's New National Security Strategy // Global Research, January, 2016.

⁴⁷⁵ См., напр.: Alexander A. Chulok, Dmitry V. Suslov, Evgeny IA. Moiseichev. A Contemporary Framework for National Security Related Technological Risks Minimisation / WP BRP 34/STI/2015.

⁴⁷⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)». 24 февраля 1994 г. Раздел 6.1.

⁴⁷⁷ Зорькин В.Д. Роль права в обеспечении национальных интересов // Право и безопасность. 2006. № 1-2.

⁴⁷⁸ Кирьянов А.Ю. Общая характеристика понятия безопасность. Подходы к определению и виды // Безопасность бизнеса. 2010. № 1.

⁴⁷⁹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности». Ст. 1.

⁴⁸⁰ См., напр.: National Security Council Project Publications. URL: <http://www.brookings.edu/about/projects/archive/nsc/publications>.

исследований по национальной безопасности (Center for National Security Research), Национальный исследовательский центр внутренней безопасности (National Homeland Security Research Center), Исследовательский институт национальной обороны (National Defense Research Institute), Центр исследований глобализации (Global Research – Center for Research on Globalization) и др. Значительный объём исследований выполняется университетами, причём в основном не столичными.

Исследовательская политика США предусматривает, в том числе, разработку теоретических и прикладных аспектов невоенного воздействия на потенциального противника⁴⁸¹, ведения гибридных войн⁴⁸². Блестящий «вброс» Рональда Рейгана о «звёздных войнах» (Стратегической оборонной инициативе⁴⁸³) в марте 1983 года ввёл в заблуждение власти СССР, что в конечном счёте привело к колоссальным экономическим потерям нашей страны⁴⁸⁴. Мифам в сфере безопасности подвержены и сами Соединённые Штаты⁴⁸⁵.

В современной России исследования в области безопасности, в особенности методологического характера, являются преимущественно инициативными⁴⁸⁶. Это и является основной причиной отставания отечественной теории национальной безопасности от мирового уровня. Отсутствие надлежащей методологической основы обеспечения национальной безопасности страны негативно отражается в том числе и на качестве принимаемого законодательства, регулирующего общественные отношения в этой сфере. Так, например, действующий Федеральный закон «О безопасности»⁴⁸⁷ 2010 года, в отличие от аналогичного закона 1992 года⁴⁸⁸, «потерял» определение основополагающего термина «безопасность». Низкое качество отличало и утратившую силу Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года⁴⁸⁹ – в том

⁴⁸¹ См., напр.: Ланбайджер П. Психологическая война. Теория и практика обработки массового сознания / пер. с англ. – М.: Военное издательство МО СССР, 1962. – 352 с.

⁴⁸² См., напр.: Bond Margaret S. Hybrid War: A New Paradigm for Stability Operations in Failing States. Carlisle Barracks, Pa: USAWC Strategy Research Project. U.S. Army War College, 2007.

⁴⁸³ Strategic Defense Initiative (SDI), 1983. URL: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/rd/104253.htm>

⁴⁸⁴ В конечном счёте, эти потери оказались не напрасными: идея «звёздных войн» сегодня реанимирована и воплощается Воздушно-космическим командованием (Air Force Space Command) США. URL: <http://www.afspc.af.mil/> и Воздушно-космическими силами Российской Федерации (см.: Космические войска. URL: <http://structure.mil.ru/structure/cosmic.htm>).

⁴⁸⁵ См., напр.: The Myth of National Defense: Essays on the Theory and History of Security Production / ed. by Hans-Hermann Hoppe. – Alabama, USA: Ludwig von Mises Institute, 2003.

⁴⁸⁶ См., напр.: Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. – М.: Юридический институт МИИТа, 2002; Зеленков М.Ю. Теоретико-методологические проблемы национальной безопасности Российской Федерации. – М.: Юридический институт МИИТа, 2013.

⁴⁸⁷ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» (ред. от 05.10.2015).

⁴⁸⁸ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-I (ред. от 28.06.2008) «О безопасности» (утратил силу).

⁴⁸⁹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (утратила силу).

числе в сравнении с ранее действовавшей Концепцией национальной безопасности Российской Федерации⁴⁹⁰. Теория национальной безопасности не вооружает практику пониманием глубинных основ, первопричин негативных явлений в сфере безопасности⁴⁹¹.

По этой же причине отечественной науке национальной безопасности пока недостаёт главного дара научной теории – дара предвидения, прогнозирования базовых тенденций развития ситуации внутри страны и за её пределами.

Решение этой задачи имеет не только теоретическое значение. От её решения, нахождения алгоритмов моделирования адекватного «образа будущего» в сфере безопасности зависит экономичность мер предупреждения, предотвращения угроз безопасности и преодоления их последствий и эффективность всех этих мер.

Между тем ситуация отнюдь не выглядит безнадёжной: отчасти такая задача уже решена в недрах МЧС России – в сфере интересов этой структуры⁴⁹², определённо решается, если уже не решена для нужд Минобороны России. Было бы правильным доработать и распространить выработанную методологию на решение сходных задач в правоохранительных органах, в том числе в МВД России, а также общих задач обеспечения безопасности страны в целом.

Приведённые примеры свидетельствуют: в стране существует необходимый для прорыва научный потенциал. Действительно, в исследованиях по данной проблематике принимают участие специалисты различных областей – военные, философы, историки, социологи, политологи, психологи, экономисты и, конечно же, юристы. Исследованиями охватывается достаточно широкий спектр проблем⁴⁹³. Для прорыва не хватает организующего начала.

Таким организующим началом, как нам представляется, должен стать Совет Безопасности Российской Федерации. Соответствующие функции могут быть возложены на аппарат Совета Безопасности, тем более, что, в соответствии с утверждённым Положением⁴⁹⁴, в состав функций аппарата Совета Безопасности входит анализ и прогнозирование состояния национальной безопасности, подготовка информационно-аналитических материалов по вопросам

⁴⁹⁰ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 (утратила силу).

⁴⁹¹ См., напр.: Ильичёв И.Е., Кириченко Ю.Н. О парадигме противодействия экстремизму: сборник материалов Междунар. науч.-практ. конф. «Социально-экономические и политические корни идеологии экстремизма и терроризма: проблемы интерпретации и противодействия». – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016.

⁴⁹² Устав ФКУ «Центр стратегических исследований гражданской защиты Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»: утверждён приказом МЧС России от 4 октября 2011 г. № 564.

⁴⁹³ Ильичёв И.Е., Заречанский В.В., Смолин А.С. Безопасность России как предмет научного исследования (обзор) / Институт социологии и права. Научные труды. – Белгород: ИСП, 2008. Т. III. Вып. 2. С. 60-93.

⁴⁹⁴ Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590.

обеспечения национальной безопасности, сбор и обобщение информации, подготовка аналитических материалов о ходе реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.

Научно-методологическое обеспечение деятельности соответствующего структурного подразделения аппарата Совета Безопасности, в том числе выработку перечня проблем для исследований может взять на себя научный совет при Совете Безопасности Российской Федерации, для чего потребуется внести коррективы в Положение о научном совете⁴⁹⁵, расширив соответствующим образом его функции.

Отечественная наука национальной безопасности должна достаточно пристально изучать концептуальные подходы и практику обеспечения национальной безопасности ведущих зарубежных стран, прежде всего США, вырабатывать соответствующие рекомендации по применению полезного опыта в России.

Теория национальной безопасности должна обрести и свой прикладной контент. На основе научной теории должны:

- формироваться актуальные направления научных исследований;
- вырабатываться методология противодействия внутренним и внешним угрозам безопасности России;
- разрабатываться эффективные технологии противодействия конкретным видам реальных и потенциальных угроз, в том числе на территории реального и потенциального противника;
- проектироваться акты стратегического планирования в сфере безопасности в соответствии с Федеральным законом⁴⁹⁶;
- разрабатываться проекты актов стратегического планирования в сфере региональной и глобальной безопасности, аналогичные модельные акты / рекомендации для макрорегионов (федеральных округов), субъектов Российской Федерации и муниципальных образований⁴⁹⁷;
- формироваться система и структура органов государственной власти и органов местного самоуправления, ответственных за обеспечение безопасности России;
- разрабатываться технологии, обеспечивающие повышение экономичности при надлежащей эффективности мер предупреждения, предотвращения угроз безопасности и преодоления их последствий;
- решаться проблемы формирования системы предупреждения преступности в России⁴⁹⁸;

⁴⁹⁵ Положение о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590.

⁴⁹⁶ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁴⁹⁷ См., напр.: Безопасность муниципальных образований: монография / И.Е. Ильичёв, С.В. Аладьин, И.Ф. Амелчаков и др. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2015. – 258 с.

⁴⁹⁸ Гончарова М. В. Проблемы формирования системы предупреждения преступности в России // Союз криминалистов и криминологов. 2015. № 1. С. 50-54.

- развиваться институты гражданского общества, принимающие на себя обязанности по реализации конкретных программ в области обеспечения безопасности России, в том числе с финансированием по линии госзаказа;
- совершенствоваться законодательство, регламентирующее общественные отношения в сфере безопасности.

Соответствующие разделы должны содержать также акты общего стратегического планирования, вытекающие из Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегический прогноз Российской Федерации, Стратегия пространственного развития Российской Федерации, отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития макрорегионов (федеральных округов)⁴⁹⁹ и субъектов Российской Федерации⁵⁰⁰.

Действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации даёт перечень субъектов деятельности в сфере национальной безопасности. Таковыми, согласно Стратегии (п. 3), являются:

- федеральные органы государственной власти;
- другие государственные органы;
- орган государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- институты гражданского общества.

Граждан, население страны Стратегия представляет лишь в качестве пассивного объекта деятельности в сфере национальной безопасности. В этом состоит главный методологический просчёт и Стратегии, и теории национальной безопасности, на которой базируется Стратегия. Парадигмой теории национальной безопасности и базирующейся на ней Стратегии национальной безопасности, её фундаментом, безусловно, должна стать опора на население, народ России, который, вопреки утверждающейся рыночной экономике, ведущей к деградации личности⁵⁰¹, в массе своей ещё не утратил главное качество русского человека, воспитанного в нём тысячелетней историей – патриотизм.

Став основным субъектом обеспечения национальной безопасности, человек, гражданин России должен стать и главным её объектом – в соответствии с декларацией статьи 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Признание, соблюдение и эффективная защита прав и свобод человека и гражданина – уже не как декларация, а как основная обязанность государства, добросовестно исполняемая им, в том числе каждым без исключения чиновником государства, – вторая необхо-

⁴⁹⁹ См., напр.: Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1540-р (ред. от 26.12.2014).

⁵⁰⁰ См., напр.: Стратегия социально-экономического развития Белгородской области до 2025 года: утверждена постановлением правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 27-пп.

⁵⁰¹ Э. ван ден Хааг. И нет меры счастью и отчаянию нашему // Иностранная литература. 1966. № 1.

димая составляющая новой парадигмы национальной безопасности. Любой чиновник, допустивший нарушение этого принципа, должен беспощадно изгоняться с занимаемой им должности, а в необходимых случаях – и отдаваться под суд. Казнокрад, укравший миллион у государства, взяточник, выманивший миллион у зависимого от него гражданина, должны осуждаться уголовным законом в соответствии с мерой стоимости жизни погибшего, например, в авиационной катастрофе, которая обычно и составляет миллион рублей. Вернувший украденные миллионы, взятку не должен оставаться безнаказанным, его следует осуждать, как минимум, к длительным общественным работам – в качестве компенсации морального вреда, причинённого обществу.

Должным образом защищаемого государством гражданина не придётся призывать и воспитывать в духе патриотизма – его будет воспитывать в таком духе сама жизнь.

Отдельную актуальность приобретают проблемы методологии и технологии обеспечения безопасности на региональном и муниципальном уровнях, которые в Федеральном законе «О безопасности», актах стратегического планирования прописаны более чем вскользь.

Теория национальной безопасности должна выработать критерии безопасности на региональном и муниципальном уровнях, методологические подходы к обеспечению реализации этих критериев, включая определение необходимых для этого сил и средств, распределение полномочий между субъектами деятельности в этой сфере исходя из того, что именно население, граждане могут и должны вносить решающий вклад в обеспечение общественной безопасности, противодействие экстремизму и всякой иной преступности по месту своего проживания.

Вопросы обеспечения государственной безопасности в соответствии с Федеральным законом⁵⁰² и утверждённым Положением⁵⁰³ находятся в ведении Федеральной службы безопасности. Теоретические исследования по этой проблематике должны вооружать Федеральную службу безопасности, её территориальные органы методологией решения стоящих перед Службой задач, включая актуальные проблемы, возникающие в связи с активизацией политики сдерживания России, усиления политического, экономического, военного и информационного давления со стороны США и их союзников, стремящихся сохранить своё доминирование в мировых делах.

Более глубокого теоретического осмысления требуют проблемы, связанные с обеспечением обороны страны в соответствии с Федеральным законом⁵⁰⁴.

Вопросы обеспечения общественной безопасности в соответствии с утверждённой Концепцией⁵⁰⁵, противодействия экстремизму в соответствии с ут-

⁵⁰² Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

⁵⁰³ Положение о Федеральной службе безопасности: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г.

⁵⁰⁴ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61 «Об обороне».

⁵⁰⁵ Концепция общественной безопасности Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685.

верждённой Стратегией⁵⁰⁶, борьбы с преступностью в соответствии с Федеральным законом⁵⁰⁷ и Указом Президента Российской Федерации⁵⁰⁸ входят в перечень функций МВД России. Теоретические исследования по этой проблематике должны вооружать Министерство и его территориальные органы методологией решения стоящих перед Министерством задач, включая актуальные проблемы, возникающие в связи с существенными изменениями структуры и функций Министерства, вытекающих из Указов Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года⁵⁰⁹.

В условиях психологической войны, развязанной против России США и их союзниками⁵¹⁰, возрастает роль и ответственность Федеральной службы безопасности, органов внутренних дел за эффективность противодействия этой угрозе, чреватой ростом экстремистских и террористических проявлений.

Наконец, теория национальной безопасности в её прикладных аспектах, связанных с методологическим обеспечением решения проблем национальной безопасности, не может обойти стороной вопросы, связанные с международной деятельностью в данной сфере, включая сотрудничество государств на уровне и под эгидой Организации Объединённых Наций, форм регионального сотрудничества, оценки эффективности такого сотрудничества с позиций защиты национальных интересов России во всём их многообразии.

Особое значение для России и её союзников имеет не только координация усилий в борьбе с организованной преступностью, международным терроризмом и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ, но и выработка и внедрение единой методологии предупреждения и профилактики противоправных проявлений в России и дружественных ей странах.

Перечисленные в настоящем исследовании проблемы теории национальной безопасности могут быть решены только совместными усилиями учёных и практиков разных специальностей.

Значительный опыт организации и выполнения соответствующих исследований по профилю установленной деятельности накоплен в системе МВД России. Его изучению и внедрению в практику деятельности органов внутренних дел конкретных разработок способствуют соответствующие всероссийские и международные научно-практические конференции, организуемые и проводимые

⁵⁰⁶ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753.

⁵⁰⁷ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

⁵⁰⁸ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

⁵⁰⁹ Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции; Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

⁵¹⁰ Crosston Matthew. America's National Security Schizophrenia: Damning Russia with Partnership // New Eastern Outlook. 2015; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

под эгидой МВД России. Задача теории – исследовать и обобщать результаты таких форумов, вырабатывать вытекающие из такого анализа практические рекомендации. Решение этой задачи, как нам представляется, должен взять на себя ВНИИ МВД России в соответствии с его уставом⁵¹¹, реализацию рекомендаций – территориальные органы, ВИПКС и вузы МВД России.

Аналогичным опытом, как нам представляется, обогащаются и иные ведомства, в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, реализующие собственные полномочия в сфере обеспечения национальной безопасности России. Изучение и обобщение этого опыта в централизованном порядке Советом Безопасности Российской Федерации, его Научным советом позволит повысить не только эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности (см. п. 32 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации), но и, что не менее важно, её экономичность.

⁵¹¹ Приложение к приказу МВД России от 25 июля 2014 г. № 612 «Устав федерального государственного казенного учреждения "Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации"».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Устав Организации Объединённых Наций: подписан государствами – учредителями 26 июня 1945 года в г. Сан-Франциско (США) на заключительном заседании Конференции Объединённых Наций по созданию Международной Организации; вступил в силу 24 октября 1945 года // СПС «КонсультантПлюс».

3. Декларация принципов и программа действий программы Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия: приняты резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 г. // СПС «КонсультантПлюс».

4. Декларация прав ребенка: принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г. // СПС «КонсультантПлюс».

5. Конвенция о правах ребенка: принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г. // СПС «КонсультантПлюс».

6. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей: принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей. Нью-Йорк, 30 сентября 2000 г. // СПС «КонсультантПлюс».

7. Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1967 г. // СПС «КонсультантПлюс».

8. Декларация об искоренении насилия в отношении женщин: принята резолюцией 48/104 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».

9. Декларация о правах инвалидов: принята резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1975 г. // СПС «КонсультантПлюс».

10. Конвенция о правах инвалидов: принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 г. // СПС «КонсультантПлюс».

11. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // СПС «КонсультантПлюс».

12. Конвенция Организации Объединённых наций против коррупции от 31 октября 2003 г. // СПС «КонсультантПлюс».

13. Стокгольмская декларация по окружающей среде: принята Конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды. Стокгольм, Швеция, 5-16 июня 1972 г. // СПС «КонсультантПлюс».

14. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и устойчивому развитию: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. // СПС «КонсультантПлюс».

15. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию: принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию. Йоханнесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 г. // СПС «КонсультантПлюс».

16. Программа развития Организации Объединённых Наций (ПРООН). URL: <http://www.un.org/ru/ga/undp/>

17. Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций: принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. // СПС «КонсультантПлюс».

18. Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (1988 г.). // СПС «КонсультантПлюс».

19. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг.: принята на Третьей Всемирной конференции в Сендае (Япония) 18 марта 2015 г. URL: <http://www.unisdr.org/files/>

20. Доклад о человеческом развитии 2015: Труд во имя человеческого развития (резюме). – Нью-Йорк: ПРООН, 2016.

21. Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата: принята 9 мая 1992 г. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/>.

22. Парижское соглашение по климату. Париж, 11 декабря 2015 г. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/>.

23. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г. // СПС «КонсультантПлюс».

24. Конвенция о правах ребенка 1989 года: одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. // СПС «КонсультантПлюс».

25. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс».

26. Конвенция МОТ № 97 «О правах мигрантов (пересмотренная)», 1949 г. // СПС «КонсультантПлюс».

27. Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения», 1975 г. // СПС «КонсультантПлюс».

28. Конвенции МОТ «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», 1990 г. // СПС «КонсультантПлюс».

29. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности: принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. URL: <http://www.un.org/ru/>

30. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 22 января 1999 г. // СПС «КонсультантПлюс».

31. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

32. Договор о коллективной безопасности: принят 15 мая 1992 г.; ратифицирован постановлением Верховного Совета от 31 июля 1993 г. № 5595-1 // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12.

33. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

34. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

35. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

36. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 ноября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

37. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

38. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

39. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

40. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

41. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

42. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

43. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

44. Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // СПС «КонсультантПлюс».

45. Федеральный закон от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

46. Федеральный закон от 21 июня 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

47. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

48. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» // СПС «КонсультантПлюс».

50. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40 «О федеральной службе безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

51. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СПС «КонсультантПлюс».

52. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс».

54. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов» // СПС «КонсультантПлюс».

55. Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СПС «КонсультантПлюс».

56. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СПС «КонсультантПлюс».

57. Федеральный закон 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» // СПС «КонсультантПлюс».

58. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

59. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СПС «КонсультантПлюс».

60. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СПС «КонсультантПлюс».

61. Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

62. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СПС «КонсультантПлюс».

63. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СПС «КонсультантПлюс».

64. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

65. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СПС «КонсультантПлюс».

66. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

67. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс».

68. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

69. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».

70. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

71. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

72. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

73. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
74. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
75. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СПС «КонсультантПлюс».
76. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
77. Федеральный закон от 20 января 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».
78. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» // СПС «КонсультантПлюс».
79. Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» // СПС «КонсультантПлюс».
80. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».
81. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
82. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».
83. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».
84. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».
85. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СПС «КонсультантПлюс».
86. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
87. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».
88. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
89. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
90. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СПС «КонсультантПлюс».

91. Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

92. Федеральный закон от 21 июня 2011 г. № 256 «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СПС «КонсультантПлюс».

93. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

94. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

95. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // СПС «КонсультантПлюс».

96. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».

97. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

98. Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-І «О языках народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

99. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 401-ФЗ «О недрах» // СПС «КонсультантПлюс».

100. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

101. Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

102. Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-І «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // СПС «КонсультантПлюс».

103. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

104. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // СПС «КонсультантПлюс».

105. Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

106. Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 2011 г. № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

107. Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 627 «О военно-промышленной комиссии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

108. Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

109. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за обо-

ротом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СПС «КонсультантПлюс».

110. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

111. Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // СПС «КонсультантПлюс».

112. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // СПС «КонсультантПлюс».

113. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 // СПС «КонсультантПлюс».

114. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (основные положения): одобрена Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 // СПС «КонсультантПлюс».

115. Климатическая доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 17 декабря 2009 № 861-рп // СПС «КонсультантПлюс».

116. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // СПС «КонсультантПлюс».

117. Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 // СПС «КонсультантПлюс».

118. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 // СПС «КонсультантПлюс».

119. Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2004 № 24) // СПС «КонсультантПлюс».

120. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // СПС «КонсультантПлюс».

121. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».

122. Концепция общественной безопасности Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

123. Национальная стратегия противодействия коррупции: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // СПС «КонсультантПлюс».

124. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // СПС «КонсультантПлюс».

125. Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы: утверждён Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 // СПС «КонсультантПлюс».

126. Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // СПС «КонсультантПлюс».

127. Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации: утверждены Президентом Российской Федерации 23 апреля 1993 г. № 284-рп // СПС «КонсультантПлюс».

128. Основы государственной культурной политики: утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 // СПС «КонсультантПлюс».

129. Положение о Государственном совете Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 // СПС «КонсультантПлюс».

130. Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1457 // СПС «КонсультантПлюс».

131. Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2003 г. № 960 // СПС «КонсультантПлюс».

132. Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июня 2004 г. № 865 // СПС «КонсультантПлюс».

133. Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2004 г. № 1013 // СПС «КонсультантПлюс».

134. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // СПС «КонсультантПлюс».

135. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821.

136. Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120.

137. Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // СПС «КонсультантПлюс».

138. Положение о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // СПС «КонсультантПлюс».

139. Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // СПС «КонсультантПлюс».

140. Положение о спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265.

141. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС «КонсультантПлюс».

142. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».

143. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // СПС «КонсультантПлюс».

144. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

145. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 // СПС «КонсультантПлюс».

146. Структура исполнительных органов государственной власти Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // СПС «КонсультантПлюс».

147. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 // СПС «КонсультантПлюс».

148. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс».

149. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // СПС «КонсультантПлюс».

150. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утверждена Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753 // СПС «КонсультантПлюс».

151. Послание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)». Москва, Кремль, 24 февраля 1994 г. // СПС «КонсультантПлюс».

152. Послание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 23 февраля 1996 г. // СПС «КонсультантПлюс».

153. Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 13 ноября 2009 г. // СПС «КонсультантПлюс».

154. Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 30 ноября 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс».

155. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 4 декабря 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

156. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 1 декабря 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

157. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства обороны Российской Федерации 22 декабря 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

158. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: утверждён Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 (протокол № 21) // СПС «КонсультантПлюс».

159. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

160. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2000 г. № 860 «О подготовке государственного доклада о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

161. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

162. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» // СПС «КонсультантПлюс».

163. Государственная программа «Развитие здравоохранения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294 // СПС «КонсультантПлюс».

164. Государственная программа «Социальная поддержка граждан»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 // СПС «КонсультантПлюс».

165. Государственная программа «Содействие занятости населения»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 // СПС «КонсультантПлюс».

166. Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300 // СПС «КонсультантПлюс».

167. Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 // СПС «КонсультантПлюс».

168. Положение о Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 237 // СПС «КонсультантПлюс».

169. Положение о Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2007 г. № 779 // СПС «КонсультантПлюс».

170. Положение о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, её загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 128 // СПС «КонсультантПлюс».

171. Положение о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 895 // СПС «КонсультантПлюс».

172. Положение о федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 // СПС «КонсультантПлюс».

173. Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2005 г. № 712 // СПС «КонсультантПлюс».

174. Порядок создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340 // СПС «КонсультантПлюс».

175. Порядок сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334 // СПС «КонсультантПлюс».

176. Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций: утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 // СПС «КонсультантПлюс».

177. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 августа 2011 г. № 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» // СПС «КонсультантПлюс».

178. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 2203-р «Об утверждении Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в России на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» // СПС «КонсультантПлюс».

179. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р // СПС «КонсультантПлюс».

180. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс».

181. Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р // СПС «КонсультантПлюс».

182. Концепция информационной безопасности детей: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. № 2471-р // СПС «КонсультантПлюс».

183. Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р // СПС «КонсультантПлюс».

184. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // СПС «КонсультантПлюс»..

185. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2014 г. № 996-р // СПС «КонсультантПлюс».

186. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс».

187. Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р // СПС «КонсультантПлюс».

188. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р // СПС «КонсультантПлюс».

189. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета. 2007. № 78 (4341).

190. Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. № 6929 (61).

191. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году» / МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. – 360 с.

192. Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».

193. Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» // СПС «КонсультантПлюс».

194. Приказ МВД России от 16 апреля 2012 г. № 333 «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов» // СПС «КонсультантПлюс».

195. Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов: утверждено приказом МВД России от 8 сентября 2010 г. № 652 // СПС «КонсультантПлюс».

196. Положение о Главном управлении уголовного розыска МВД России: утверждено приказом МВД России от 11 июля 2011 г. № 823 // СПС «КонсультантПлюс».

197. Положение о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 678 // СПС «КонсультантПлюс».

198. Положение о Главном управлении на транспорте МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 // СПС «КонсультантПлюс».

199. Положение об Оперативном управлении МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 682 // СПС «КонсультантПлюс».

200. Положение о Следственном департаменте МВД России: утверждено приказом МВД России от 1 июля 2011 г. № 780 // СПС «КонсультантПлюс».

201. Положение о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: утверждено приказом МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 // СПС «КонсультантПлюс».

202. Положение о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России: утверждено приказом МВД России от 16 марта 2015 г. № 340 // СПС «КонсультантПлюс».

203. Положение о Главном управлении по контролю за оборотом наркотиков МВД России: утверждено приказом МВД России от 23 апреля 2016 г. № 209 // СПС «КонсультантПлюс».

204. Устав федерального государственного казённого учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»: приложение к приказу МВД России от 25 июля 2014 г. № 612 // СПС «КонсультантПлюс».

205. Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приложение к приказу МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 // СПС «КонсультантПлюс».

206. Приказ Следственного комитета Российской Федерации от 12 июля 2011 г. № 109 «О мерах по противодействию экстремисткой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

207. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

208. Приказ Минздравсоцразвития России от 2 октября 2009 г. № 808-н «Об утверждении порядка оказания акушерско-гинекологической помощи». Приложение 10. Стандарт оснащения перинатального центра // СПС «КонсультантПлюс».

209. Устав ФКУ «Центр стратегических исследований гражданской защиты Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»: утверждён приказом МЧС России от 4 октября 2011 г. № 564 // СПС «КонсультантПлюс».

210. Концепция охраны здоровья здоровых в Российской Федерации: утверждена приказом Минздрава России от 21 марта 2003 г. № 113 // СПС «КонсультантПлюс».

211. Методические рекомендации по определению номенклатуры и объёмов создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями: утверждены Минэкономразвития России 27 апреля 2012 г., МЧС России 23 марта 2012 г. № 43-2047-14 // СПС «КонсультантПлюс».

212. Социальный кодекс Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 // СПС «КонсультантПлюс».

213. Закон Белгородской области от 1 апреля 1997 г. № 111 «Об охране здоровья граждан в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

214. Закон Белгородской области от 23 сентября 1998 г. № 41 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

215. Закон Белгородской области от 19 января 2000 г. «Об участии населения в охране общественного порядка и в охране окружающей среды на территории Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

216. Закон Белгородской области от 13 декабря 2000 г. № 123 «О защите прав ребёнка в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

217. Закон Белгородской области от 13 ноября 2003 г. № 97 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

218. Закон Брянской области от 3 июня 2005 г. № 39-3 «Об охране окружающей среды Брянской области» // СПС «КонсультантПлюс».

219. Закон Белгородской области от 7 мая 2010 г. № 338 «О противодействии коррупции в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

220. Постановление Губернатора Белгородской области от 24 марта 1997 г. № 144 «О создании межведомственной антитеррористической комиссии Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

221. Постановление Губернатора Белгородской области от 18 января 2012 г. № 3 «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам ребёнка в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

222. Постановление Губернатора Белгородской области от 24 декабря 2007 г. № 168 «Об антинаркотической комиссии в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

223. Постановление Губернатора Белгородской области от 20 мая 2005 г. № 80 «О присуждении премии имени Героя Советского Союза Н.Ф. Ватутина» // СПС «КонсультантПлюс».

224. Распоряжение губернатора Белгородской области от 19 февраля 2010 г. № 91-р «О создании рабочих групп по реализации направлений проекта "Зеленая столица"» // СПС «КонсультантПлюс».

225. Распоряжение Губернатора Белгородской области от 27 декабря 2010 г. № 800-р «О создании координационного совещания» // СПС «КонсультантПлюс».

226. Ежегодный отчёт Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о выполнении программ социально-экономического развития Белгородской области в 2009 году «Жить не для себя, не для других, а со всеми и для всех» // СПС «КонсультантПлюс».

227. Постановление главы администрации Белгородской области от 13 сентября 2002 г. № 365 «О межведомственной областной комиссии экологического контроля и охраны окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

228. Постановление правительства Белгородской области от 26 января 2007 г. № 11-пп «Об утверждении Положения о порядке оповещения и информирования населения Белгородской области в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени» // СПС «КонсультантПлюс».

229. Постановление правительства Белгородской области от 14 июля 2008 г. № 174-пп «Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Белгородской области и проектов правовых актов Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

230. Постановление правительства Белгородской области от 6 июля 2009 г. № 238-пп «О подготовке и содержании в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий Белгородской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

231. Постановление правительства Белгородской области от 7 февраля 2011 г. № 37-пп «Об учреждении Премии генерала армии М.А. Гареева «За выдающийся вклад в дело сохранения исторической памяти Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

232. Постановление правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 441-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Белгородской области на 2014-2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

233. Постановление правительства Белгородской области от 28 октября 2013 г. № 442-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Белгородской области на 2014-2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

234. Постановление правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 524-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Развитие здравоохранения Белгородской области на 2014-2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

235. Долгосрочная целевая программа развития школьного туризма для учащихся Белгородской области «Моя Родина – Россия. От родного Белогорья – к святыням Отчизны» на 2008-2013 годы: утверждена постановлением правительства Белгородской области от 2 июня 2008 г. № 136-пп // СПС «КонсультантПлюс».

236. Положение о порядке организации и проведения государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня в Белгородской области: утверждено постановлением правительства Белгородской области от 9 августа 2010 г. № 265-пп // СПС «КонсультантПлюс».

237. Положение об областной территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: утверждено постановлением правительства Белгородской области от 6 мая 2013 г. № 166-пп // СПС «КонсультантПлюс».

238. Государственная программа Белгородской области «Развитие водного и лесного хозяйства Белгородской области, охрана окружающей среды на 2014-2020 годы»: утверждена постановлением правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 517-пп // СПС «КонсультантПлюс».

239. Постановление главы администрации Ивнянского района Белгородской области от 23 марта 2009 г. № 96 «О мерах по реализации Национального плана противодействия коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

240. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 г. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2017.

241. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 г. – М.: МВД России, 2017.

Монографии, учебники, диссертации

1. Андреев А.П. Национальная безопасность как философская категория // СОФИЯ: Альманах: Вып. 1: «А.Ф. Лосев: Ойкумена мысли». – Уфа: Здравоохранение Башкортостана, 2005. – 366 с.
2. Антонян Ю.М., Давитадзе М.Д. Этнорелигиозные конфликты: проблемы, решения: учебное пособие. – Москва: Щит-М, 2004. – 368 с.
3. Безопасность муниципальных образований: монография / И.Е. Ильичёв, С.В. Аладьин, И.Ф. Амелчаков [и др.]. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2015. – 258 с.
4. Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. – Москва: Международные отношения, 2007. – 288 с.
5. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Большая Российская энциклопедия, 1997. – 1456 с.
6. Быков А.Н. Постсоветское пространство: стратегии интеграции и новые вызовы глобализации. – Санкт-Петербург: Алетейя, 2009. – 192 с.
7. Введение в демографию / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. – Москва: Экономический факультет МГУ; ТЕИС, 2002. – 636 с.
8. Велиева Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011. – 51 с.
9. Вербицкая Т.В. Национальная безопасность как институт конституционного права: монография. – Москва: Мир науки, 2015. – 94 с.
10. Вернадский В.И. Философские мысли натуралиста. – Москва: Наука, 1988. – 520 с.
11. Вернадский Владимир: Жизнеописание. Избранные труды. Воспоминания современников. Суждения потомков / сост. Г.П. Аксёнов. – Москва: Современник, 1993. – 688 с.
12. Возженников А.В. Национальная безопасность в контексте современного политического процесса в России: теория и политика обеспечения: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2002. – 26 с.
13. Грачев Г.В. Информационно-психологическая безопасность личности: состояние и возможности психологической защиты. – Москва: РАГС, 1998. – 128 с.
14. Давитадзе М.Д. Деятельность органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов: монография. – Москва: ВНИИ МВД России, 1999. – 186 с.
15. Жуков В.И. Демографический потенциал России. – Москва: РАГС, 2010. – 458 с.
16. Заречанский В.В., Ильичёв И.Е. Безопасность России: вопросы теории. – Белгород: Институт социологии и права, 2009. – 500 с.
17. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. – Москва: Юридический институт МИИТа, 2002. – 209 с.

18. Зеленков М.Ю. Основы теории национальной безопасности: учебник. – Москва: ЮНИТИ, 2016. – 295 с.
19. Ильичёв И.Е. Основы теории национальной безопасности: курс лекций. – Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2014. – 341 с.
20. Кардашова И.Б. Обеспечение национальной безопасности МВД России: монография. – Москва: ВНИИ МВД России, 2007. – 258 с.
21. Ланбайджер П. Психологическая война. Теория и практика обработки массового сознания / пер. с англ. – Москва: Военное издательство МО СССР, 1962. – 352 с.
22. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник для студентов юрид. фак. и вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Волтерс Клувер, 2005. – 544 с.
23. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2004. – 411 с.
24. Мацаков В.А. Конституционно-правовое регулирование деятельности таможенных органов в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 25 с.
25. Международно-правовая ответственность. В кн.: Международное право: учебник / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2007. – 944 с.
26. Морозова В.Б. Социальная сущность апатии современной российской молодежи: дис. ... канд. филос. наук. – Ростов-на-Дону, 2010. – 167 с.
27. Новиков К.Н. Информационное оружие – оружие современных и будущих войн. – Москва: Горячая линия – Телеком, 2011. – 264 с.
28. Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. – 2-е изд. – Москва: РАГС, 2005. – 344 с.
29. Панарин А.С. Реванш истории: российская стратегическая инициатива в XXI веке. – Москва: Логос, 1998. – 393 с.
30. Панарин А.С. Испытание глобализмом. – Москва: ЭКСМО-Пресс, 2002. – 329 с.
31. Панарин А.С. Православная цивилизация в глобальном мире. – Москва: Алгоритм, 2002. – 496 с.
32. Перевезенцев С.В. Россия. Великая судьба. – Москва: Белый город, 2005. – 704 с.
33. Печников Н.П. Защита прав и свобод личности в уголовном процессе: монография. – Тамбов: ТГУ, 2006. – 84 с.
34. Попов Г.Г. Миграционная безопасность России: институционально-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006. – 27 с.
35. Слоботчиков О.Н. Влияние политики народонаселения государства на национальную безопасность Российской Федерации: политико-правовой анализ. – Москва: Институт бизнеса и политики, 2009. – 388 с.
36. Сухов А.Н., Трыканова С.А. Миграция в Европе и её последствия. – М., 2008. – 216 с.

37. Фисенко П.И. Личностно-психологические источники опасностей в обществе и психологические аспекты национально-государственной безопасности / Общая теория безопасности (актуальные методологические и социально-политические проблемы). – М., 1994. – 275 с.

38. Чернышёв Б.В. [и др.] Основы теории национальной безопасности: учебное пособие. – Саратов, 2015. – 80 с.

39. Чумак А.В. Национальная безопасность Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки: сопоставительный анализ концептуальных основ, механизмов и технологий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2009. – 26 с.

40. Шободоева А.В. Основы теории национальной безопасности: курс лекций. – Иркутск: БГУЭП, 2015. – 208 с.

41. James M. Goldgeier, Michael McFaul. Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia After the Cold War. Brookings Institution Press, 2003. – 45 p.

42. Michael A. McFaul, Anders Aslund. Revolution in Orange: the Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough. Carnegie Endowment for International Peace, 2006. – 216 p.

43. Michael A. McFaul. Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin. Cornell University Press, 2002. – 400 p.

Научные публикации

1. Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12.

2. Бекетов Н.В. Международная макроэкономика: интернационализация, глобализация и взаимозависимость хозяйства // Финансы и кредит. 2009. № 45.

3. Боженов С.А., Ильичёв И.Е. Белгород – город добра и благополучия: городской проект солидарного общества // Управление городом: теория и практика. 2011. № 1 (3).

4. Бочарникова Л.Н., Диденко К.В. Предупреждение коррупции в органах внутренних дел // Наука и образование. 2016. № 1 (68).

5. Брежнев О.В. Судебная защита конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайного и военного положения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.

6. Ванюрихин В.И. Национальная безопасность как процесс // Соискатель (приложение к научному журналу «Вестник военного университета»). 2007. № 2.

7. Вернадский В.И. Несколько слов о ноосфере // Успехи современной биологии. 1944. № 18. Вып. 2.

8. Выжutowич В. Защита Лукина: Уполномоченный по правам человека в России считает, что разрыв между бедностью и богатством – тревожный сигнал для властей и общества // Российская газета. 2007. 4 апреля.

9. Бобырев С.В. Взаимодействие Объединённой группировки войск (сил) с МВД по Чеченской республике // Административное право и процесс. 2011. № 1.

10. Воронцова С. В. Электронные платежи как объект криминального посягательства в условиях глобализации // Юрист. 2011. № 15.
11. Головин А. И. Точки роста – путь инноваций // Государственное и муниципальное управление: теория и практика. 2011. № 1.
12. Гончарова М. В. Проблемы формирования системы предупреждения преступности в России // Союз криминалистов и криминологов. 2015. № 1.
13. Демографические итоги 2014 года. Краткий доклад (Институт демографии НИУ ВШЭ) // Демографическое обозрение. 2015. № 4.
14. Давитадзе М.Д. Причины возникновения и стадии развития межнациональных конфликтов / Стабилизация ситуации и мирное развитие на Северном Кавказе: материалы Межд. науч.-практ. конф. – Москва: Пробел, 1999. – 253 с.
15. Дугенец А.С., Васильев Ф.П., Гугунский А.Н. Современные особенности регулирования вопросов борьбы с коррупцией в системе органов внутренних дел России // Российский следователь. 2011. № 9.
16. Заречанский В.В. Национальная безопасность в многонациональном государстве // Общество: экономика, политика, право. 2008. № 3.
17. Зорькин В.Д. Роль права в обеспечении национальных интересов // Право и безопасность. 2006. № 1-2.
18. Изварина А.Ф. К вопросу о функциях судебной власти // Вестник арбитражного суда города Москвы. 2009. № 4.
19. Ильичёв И.Е. О феномене правовой культуры / Правовая культура: история и современность: материалы «круглого стола» 30 ноября 2011 года. – Белгород: БелЮИ МВД России, 2011. – 84 с.
20. Ильичёв И.Е., Заречанский В.В., Смолин А.С. Безопасность России как предмет научного исследования (обзор) / Научные труды. – Белгород: ИСП, 2008. Т. III. Вып. 2.
21. Ишигеев В.С., Авдеев М.В. Миграция и национальная безопасность России // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2015. № 4 (75).
22. Калинина О. В. Роль таможенных органов в обеспечении экономической безопасности России // Учёные записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2016. № 5.
23. Кардашова И.Б. Национальная безопасность – сложная комплексная система // Российский следователь. 2005. № 1.
24. Кирьянов А.Ю. Общая характеристика понятия безопасность. Подходы к определению и виды // Безопасность бизнеса. 2010. № 1.
25. Кичигин Н.В. [и др.] Прогнозирование развития эколого-правового регулирования // Журнал российского права. 2010. № 9.
26. Козаченкова О.В. Коррупция как системная угроза национальной безопасности: проблемы противодействия и ликвидации // Административное и муниципальное право. 2010. № 1.
27. Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и её правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6.

28. Кулик Ю.П. Характеристика состояния и тенденции развития теневой экономики России на современном этапе // Социально-экономические явления и процессы. 2016. Т. 11. № 1.
29. Латухина К. Бюджетный подход // Российская газета. 2016. 25 октября.
30. Литвинов А.А. Преступность незаконных мигрантов и методика её анализа // Миграционное право. 2009. № 1.
31. Лопатин И.И., Муханов Ю.В. Воспитание психической устойчивости курсантов средствами и методами физической подготовки // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2010. № 2.
32. Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1995. № 8.
33. Некрасов А. Непризнание итогов Второй мировой войны преступно // ЭЖ-Юрист. 2011. № 18.
34. Нестеровский И.О. Судебная защита прав и свобод граждан в Российской Федерации // Закон и право. 2009. № 4.
35. Платонов Ю.Н. Экологическая компонента национальной безопасности России // Журнал российского права. 2011. № 8.
36. Патюков А.В. Факторы, способствующие возникновению и развитию экстремизма в молодёжной среде // Военно-юридический журнал. 2010. № 8.
37. Переверзева Е.С., Погребенко Ю.Н. Безопасность банковской системы как одна из составляющих экономической безопасности государства // Фундаментальные исследования. 2015. № 11.
38. Пиджаков А.Ю., Степанова Е.Е. Ущерб культурным ценностям СССР в годы Второй мировой войны // История государства и права. 2011. № 10.
39. Прудюс Е.В. Налоги и налогообложение в системе обеспечения экономической безопасности государства // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 2.
40. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.
41. Роль органов правопорядка в обеспечении экологической безопасности на современном этапе развития России // Юридический мир. 2009. № 10.
42. Русинова Н.Е. Инновационные технологии в повышении рождаемости // Народонаселение. 2012. № 2.
43. Самыгин С.И., Верещагина А.В. Духовная безопасность России как основа российской государственности // Социологические науки. 2011. № 1.
44. Сергеева И.А., Сергеев А.Ю. Угрозы продовольственной безопасности России // Продовольственная политика и безопасность. 2014. Т. 1. № 1.
45. Сibaгатуллина Э.Т. К вопросу о проблемах формирования миграционной политики стран – участников СНГ // Российская юстиция. 2011. № 6.
46. Смольякова Т. Обратный отсчёт // Российская газета. 2011. 1 апреля.
47. Собольников В.В. Миграционная преступность и её предупреждение // Миграционное право. 2011. № 2.
48. Сулейманов Т.М. Борьба с коррупцией в России в IX – XIX вв.: историко-правовой анализ // История государства и права. 2010. № 7.

49. Тарабрин С.В. Роль участкового уполномоченного милиции в предупреждении и пресечении преступлений террористического характера и экстремистской направленности // Российский следователь. 2010. № 24.
50. Фараносов А. Проблемы утечки мозгов из России // International Journal of Russian Studies. 2008. № 1.
51. Хантингтон С.П. Столкновение цивилизаций? // Полис. 1994. № 1.
52. Цветков В.А. Пять проблем экономической безопасности и экономического роста в современной России // Вестник Финансового университета. 2016. № 2.
53. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2.
54. Чапурко Т.М., Яровая С.В. Влияние институционального кризиса семьи на трансформацию политического дискурса в ювенальной сфере // Общество и право. 2010. № 4.
55. Черепанов И.З. К вопросу об иммиграционной составляющей обеспечения безопасности общества и государства в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 2.
56. Черепанова В.Н., Устинова О.В. Проблемы обеспечения информационной безопасности // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1 (ч. 1).
57. Чихарев И.А. Национальная безопасность, интересы России и современная цивилизация // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 1999. № 4.
58. Э. ван ден Хааг. И нет меры счастью и отчаянию нашему // Иностранная литература. 1966. № 1.
59. Ярмухамедов С.Ю. Посягательство на экологическую безопасность // Законность. 2009. № 12.
60. Bond, Margaret S. Hybrid War: A New Paradigm for Stability Operations in Failing States. Carlisle Barracks, Pa: USAWC Strategy Research Project. U.S. Army War College, 2007.
61. Brzezinski, Zbigniew. Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981. – New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983.
62. Chulok, Alexander A., Suslov, Dmitry V., Moiseichev, Evgeny Ia. A Contemporary Framework for National Security Related Technological Risks Minimisation/WP BRP 34/STI/2015.
63. Crosston, Matthew. America's National Security Schizophrenia: Damning Russia with 'Partnership' // New Eastern Outlook. 2015.
64. Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act of 1986 / Public law 99-433-OCT. 1, 1986.
65. Jordan, Amos A., William J. Taylor, Michael J. Mazarr, and Suzanne C. Nielsen. American National Security. – Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1999.
66. Lendman, Stephen. Russia's New National Security Strategy // Global Research, January 01, 2016.

67. Moore, John Norton and Turner, Robert F. National Security Law. Second Edition. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2005.
68. Mueller, Karl P. Striking First: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy. – Santa Monica, CA: RAND Project Air Force, 2006.
69. National Security Act of 1947 / U.S. National Archives and Records Administration. July 26, 1947.
70. National Security Council. A debate on institutions and processes for decision-making on security issues. – Pakistan Institute of Legislative Development And Transparency, 2012.
71. Ripsman, Norrin M., and T.V. Paul. Globalization and the National Security State. – Oxford: Oxford University Press, 2010.
72. Rothkopf, David J. Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power. – New York: Public Affairs, 2005.
73. Schlesinger, Arthur Meier. Cycles of American History. Boston: Houghton Mifflin, 1986.
74. Scherer, Lauri S. National Security. – Detroit: Greenhaven Press, 2010.
75. Tal, Israel. National Security: The Israeli Experience. – Westport, Conn: Praeger, 2000.
76. The Myth of National Defense: Essays on the Theory and History of Security Production / ed. by Hans-Hermann Hoppe. – Alabama, USA: Ludwig von Mises Institute, 2003.
77. Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress for 1904 // House Records HR 58A-K2.

Интернет-ресурсы

1. Демография / Информация с официального сайта Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>.
2. Глобальный рейтинг интегральной мощи 100 ведущих стран мира. – Москва: Международная академия исследований будущего, 2008. [Электронный ресурс]. URL: www.maib.ru/netcat_files/Image/100_contries_global_rating.pdf.
3. Национальная безопасность России в оценках экспертов: аналитический отчет. – Москва: Институт социологии РАН, 2011. [Электронный ресурс]. URL: www.zircon.ru/.../Nacionalnaja_bezopasnost_Rossii_v_ocenkah_jekspertov_.
4. Национальная экономика России: потенциалы, комплексы, экономическая безопасность: учебник / под общ. ред. д-ра эконом. наук, проф. В.И. Лисова. – Москва: НПО Экономика, 2000. [Электронный ресурс]. URL: <https://studfiles.net/preview/>.
5. Рейтинг стран мира по уровню экономической свободы. Гуманитарная энциклопедия [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2016 (посл. ред.: 30.10.2016). URL: <http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info>.

6. Сокращение ядерного оружия и стратегическая стабильность. Стенограмма лекции А.Г. Арбатова, состоявшейся 21 октября 2004 г. в Московском физико-техническом институте. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.armscontrol.ru>.

7. Список организаций, признанных российскими судами экстремистскими / Информация с официального сайта Минюста России. [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/>.

8. Федеральный список экстремистских материалов / Информация с официального сайта Минюста России. [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/>.

9. National Security Council Project Publications [Электронный ресурс]. URL: <http://www.brookings.edu/about/projects/archive/nsc/publications>.

10. Strategic Defense Initiative (SDI), 1983. [Электронный ресурс]. URL: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/rd/104253.htm>.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Ильичёв Игорь Евгеньевич,
доктор юридических наук, профессор

Основы теории национальной безопасности

Учебник

Редактор
Комп. верстка

О.Н. Тулина
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать	2017, 20,19 уч.-изд. л., бумага офсетная, печать трафаретная.
Тираж	экз. Заказ №

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-197-8

