

А.И. Овчинников,
А.Ю. Мамычев,
А.Г. Кравченко

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Электронно-
Библиотечная
С и с т е м а
Z N A N I U M . C O M

*Соответствует
Федеральному государственному
образовательному стандарту 3-го поколения*

Москва
РИОР
2014

УДК 34+327
ББК 66.4(2Рос)
О35

Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Кравченко А.Г.

О35 **ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ [Текст] : учебное пособие / А.И. Овчинников, А.Ю. Мамычев, А.Г. Кравченко; М-во образования и науки РФ, Владивостокский гос. ун-т экономики и сервиса. – М.: РИОР, 2011. – 252 с.**

Учебное пособие написано в соответствии с требованиями образовательной программы по учебной дисциплине «Национальная безопасность». В то же время в нем нашли отражение темы, не охваченные программой, но важные для понимания проблем обеспечения национальной безопасности. Несмотря на преимущественно юридический контекст, учебное пособие может служить введением в общую теорию национальной безопасности, обеспечивать отдельные темы таких дисциплин, как «Геополитика», «Политология», «Международные отношения» и др., разрабатываемых специалистами разных социально-гуманитарных наук.

Для студентов и слушателей вузов МВД Российской Федерации, обучающихся по специальности 030901.65 «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также студентов вузов обучающихся по направлениям подготовки 030900.62 «Юриспруденция», квалификация (степень) «Бакалавр» и 030900.68 «Юриспруденция», квалификация (степень) «Магистр».

ББК 34+327
УДК 66.4(2Рос)

© Овчинников А.И., Мамычев А.Ю.,
Кравченко А.Г., 2014

ВВЕДЕНИЕ

События на Украине в феврале 2014 года со стопроцентной ясностью выявили основные угрозы национальной безопасности России в XXI веке. В новом тысячелетии русский мир, русская цивилизация, как и в предыдущем веке, находятся под тяжелейшим прессом многочисленных угроз своему существованию, своей безопасности. Эти угрозы трансформировались с учетом новых технологий ведения войн и агрессии, но их авторы остаются прежними. Враг – тот же самый, который спровоцировал Первую и Вторую мировые войны, который, прикрываясь демократическими и правозащитными идеями, уничтожает в угоду своим хозяевам целые государства и народы, который грезит об однополярном мире и мировой гегемонии. Как было у России два союзника – армия и флот, так и остаются. Однако после событий на Майдане, учитывая новые технологии информационных и террористических войн, к этим двум союзникам стоит добавить правоохранительные органы.

Линия обороны проходит теперь по невидимым полям, точками соприкосновения информационных, религиозных, этнонациональных, миграционных процессов. Все иллюзии насчет прогрессивного изменения мира следует отбросить как одну из угроз национальной безопасности. События в Украине, Сирии, Ливии, Югославии развеивают оставшиеся сомнения по поводу возможности «отсидеться» в статусе региональной державы и «накопить мускулы». Понимание бесперспективности интегративных процессов в Европе, а также невозможности спокойного сосуществования с западными странами в условиях ограниченности мировых запасов позволит провести мобилизацию народа. Никому не нужна сильная, а значит, независимая Россия, ни соседям с Запада, ни соседям с Востока и Юга.

Как это не парадоксально, но элиты народов России порой лучше представителей элиты государствообразующего русского народа понимают, что в XXI веке противостояние мировых лидеров будет еще более острым и кровавым, чем в XX веке. Виной всему не только научно-технический прогресс, требующий все новые объемы природных ресурсов, не только капитализм, хищнически рыскающий в поисках новых рынков сбыта и наживы, но и религиозный, духовный, идеологический конфликт цивилизаций, который обострился в связи с глобализацией.

Поэтому национальная безопасность России – безопасность всех народов и народностей, проживающих на ее территории.

В современных условиях понятия, ставшие привычными для национальных государств в ходе последних двух-трех столетий, меняют свой смысл. Меняют смысл по специально разработанной схеме, программе, концепции, разрабатываемой социально-конструктивистскими инженерами, редактирующими все возможные виды и источники массовой информации – от учебной литературы до блогосферы. Действуют они, отработывая многочисленные гранты, выделяемые для развития демократии, защиты прав человека, свободы слова в странах второго и третьего мира. Чем заканчиваются информационные войны, мы видим на примере стран, перенесших кровавые революции последних лет.

Пособие написано с позиций угроз и вызовов национальной безопасности нового тысячелетия. Авторы постарались учесть и негативный пример, уроки и выводы из краха национальной безопасности Украины. Исходным принципом стал учет фактора «новых войн».

Тема 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

1. Национальная безопасность в истории государственно-правовой мысли

Понятие национальной безопасности, появившееся в юридической и политологической литературе не столь давно, имеет достаточно давнюю смысловую историю, уходящую корнями в Новое время. Концепции общественного договора Спинозы, Гоббса обосновывают заключение договора именно соображениями безопасности, которой угрожает анархия естественного состояния.

Дело в том, что Гоббс в противоположность Аристотелю или Гуго Гроциу вслед за Макиавелли рассматривает человека как антисоциальное, эгоцентричное существо, представляя общество и государство как нечто производное от интересов индивида, как своего рода неизбежное зло. Полагая, что в результате грехопадения человеческая природа искажена страстями гордыни, себялюбия, тщеславия и т.п., люди живут по принципу «человек человеку волк». Человек в обществе ищет собственное благо, а не чужое. Между людьми, не сдержанными высшей властью, господствует взаимный страх, проистекающий из опасения зла. Гоббс указывает: доказательством служит то, что люди в пустынных местах ходят с оружием; в доме хозяин запирает свои сундуки; государства, даже в состоянии мира, постоянно вооружены друг против друга. Причина этих опасений заключается отчасти в естественном равенстве людей, вследствие которого даже слабейший легко может убить сильнейшего, отчасти также в соперничестве, но главным образом в стремлении к приобретению благ, которыми все не могут пользоваться сообща – на всех не хватает.

Согласно политической философии Гоббса в естественном состоянии природа предоставила все всем, и всякий имеет право на все. Отсюда рождается война всех против всех (*bellum omnium contra omnes*), ибо на каждом шагу возникают столкновения, и каждый считает себе все дозволенным. Между тем всеобщая война прямо противоречит основному началу человеческой природы, – самосохранению. Люди подвергаются непрерывной опасности и чувствуют взаимный страх. Чтобы

избавиться от этих зол, сильнейшие стараются подчинить себе слабейших и обратить их в орудия защиты. Но так как силы человеческие в сущности равны, надежда на безопасность весьма непрочна. Следовательно, нужен другой выход. Ведь война всех против всех противоречит самой цели человеческой жизни, самосохранению, то необходимо искать мира, а если нельзя обрести мир, то надо искать, по крайней мере, союзников для войны. Таков закон природы, то есть предписание правого разума.

Таким образом, для того чтобы прекратить хаос и насилие, обеспечить мир и безопасность, люди заключают общественный договор и учреждают политическую власть. В противоположном естественному состоянию в состоянии государственном, гражданском, в которое переходят люди, чтобы избежать вражды посредством договора или соглашения между людьми, выбирается правитель или верховный орган, который будет пользоваться правами власти над ними и положит конец всеобщей войне. Этого правителя или правящих Гоббс называет сувереном. Суверен гарантирует свободу, которая является правом делать все то, что не запрещено гражданским законом. Долг суверена – хорошо управлять народом.

Так как добровольного согласия недостаточно для стабильной безопасности, необходимо подавлять всплески гордыни общей волей, которая бы направляла отдельных лиц к общей цели и удерживала их страхом наказания от действий, нарушающих мир. Суверен является носителем этой воли и гарантом безопасности. Это и есть государство в понимании Гоббса: государство есть единое лицо, воля которого, вследствие договора многих людей, считается волею всех, так что оно может употреблять силы и способности каждого для общего мира и защиты. Лицо или собрание, воле которого подчиняются все прочие, получает название верховной власти; остальные называются подданными. Так понятие безопасности входит в логику обоснования государства нового типа – национального государства.

Дело в том, что идее национального государства, появившейся в Новое время, то есть в XVI–XVII веках, предшествовала идея государства-империи. Идея, что у каждой нации должно быть свое собственное государство, охватывающее всю нацию, возникла относительно недавно. До эпохи буржуазных революций человек считал себя причастным не национальному государству, а племени или клану, городу-государству или феодальному сюзерену, династическому государству, церкви. В течение многих веков политическим вектором было не национальное государство, а мировая империя, включающая различные народы и этнические группы на основе общей цивилизации, общей религии – христианства. Так развивались Восточная и Западная Римская империи.

Идея национального государства в Новое время, где под нацией понималась, скорее, политическая, договорная общность, чем этническая группа, достигшая в своем развитии необходимости в наличии собственного государства, была крайне востребована для революционной смены государственного устройства, основанного на сословной монархии, что в конечном итоге сильно повлияло на политическую организацию общества и привело к появлению политических прав и свобод. Попытки рационального обоснования нового типа политического, государственного устройства, основанного на республиканской форме правления, неизбежно приводят к понятию общей или национальной безопасности, которому в новой доктрине общественного договора и правового государства отводится роль базовой категории, отправной точки в развитии логики государственной доктрины.

Сущность идеи общественного договора и правового государства заключается в справедливом, правовом обеспечении безопасности лиц, входящих в общественный договор. Именно для этой цели учреждается государство, принимается Конституция – писанный акт общественного договора. Безопасность личности, общества и государства становится, таким образом, источником права, закона, правосудия, государственного принуждения. Вот почему практически все государства, провозгласившие идею правового государства в качестве государствообразующей идеи, закрепили в конституциях ценность защиты прав человека, обеспечения его безопасности в качестве высшей ценности.

Термин «национальная безопасность» впервые встречается в Послании президента США Т. Рузвельта Конгрессу 1904 г., в котором в лучших традициях этой страны был обоснован захват зоны Панамского канала интересами национальной безопасности. Кроме того, понятие «национальная безопасность» раскрывалось в США в Законе о национальной безопасности 1947 г. Закон понимает ее как сумму задач внутренней, внешней и военно-оборонной политики в интересах взвешенного подхода к проблемам использования Соединенными штатами различных средств в своей внешней политике. Современные авторы национальную безопасность рассматривают как синоним оборонной политики, а в качестве важнейшей цели национальной безопасности называют самосохранение нации как особой культурно-исторической, политической общности, что подразумевало бы защиту государственного строя, национальных идеалов, традиций, стиля жизни.

В дореволюционной отечественной государственно-правовой мысли понятие «безопасность» встречается достаточно редко, так как обеспечение безопасности граждан было предметом науки полицейского права, то есть данный термин относился к предупреждению опасности от внутренних угроз. Отсутствие безопасности, по мнению А. Градов-

ского, вызывает гибель государства¹. М.Сперанский отмечал, что общим предметом для всего правового регулирования является учреждение общей безопасности лиц и имущества. «Безопасность лица и имущества – первое и неотъемлемое достояние всякого человека, входящего в общество»².

В советский период понятие «безопасность» относилось к состоянию защищенности социалистического государства от планов буржуазного империализма. В период начала радикальных либеральных реформ в постперестроечной России в начале 1990-х появились работы, посвященные сущности безопасности личности, общества и государства. Соответственно в политологической литературе термин «национальная безопасность» появляется в 1993 году в Политологическом словаре как категория политической науки, которая характеризует состояние социальных институтов, обеспечивающее их эффективную деятельность по поддержанию оптимальных условий существования и развития личности и общества.

Начиная с этого времени появляется большое количество работ, посвященных понятию национальной безопасности. Одни авторы понимают под понятием «национальная безопасность» «систему условий и факторов, в которой государство как определенная социально-политическая общность органично функционирует и развивается по своим внутренним законам, делегируя управлению право стимулировать положительные сдвиги и тенденции, а также корректировать негативные отклонения, ограждая при этом страну от угроз внешней среды», вторые как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», третьи как «как состояние защищенности личности, общества и государства от возможных внутренних и внешних угроз, которое достигается совокупностью действий органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций и человека на основе законов и иных правовых актов в обеспечение суверенитета, единства и неделимости территории России, стабилизации и последующего социально-экономического и духовно-нравственного развития». Существуют и такие определения: 1) «состояние, обеспечивающее достаточную экономическую и военную мощь нации для противления угрозам для ее существования, исходящим как из других стран, так и изнутри собственной страны»; 2) «реальная способность быть свободными от внешней опасности». Некоторые вообще считают национальную безопас-

¹ Градовский А. Национальный вопрос в истории и литературе // Собр. соч. СПб., 1901. Т. 6. С. 31.

² Сперанский М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского // Введение к уложению государственных законов 1809 года. М., 1905. С. 359.

ность «нечетким символом», который вообще не имеет определенного значения.

Такое разнообразие мнений типично для определений гуманитарных наук, особенно если учесть отсутствие до сих пор единого мнения относительно понятий «нация» и «безопасность»: различные авторы вкладывают различный смысл в эти понятия. Дело в том, что известно как минимум два подхода к пониманию нации: политический и этнокультурный. Первый, оформившийся в период буржуазных революций, под понятием «нация» традиционно понимает свободное политически организованное общество, согражданство. Второй восходит к Гегелю и немецкой романтической школе XIX века. В соответствии с таким представлением нация выражает народную культуру, язык, судьбу, «народный дух», опираясь на общее этническое происхождение. Принципом исторического развития, говорил Гегель, является национальный дух, «в каждом веке существует одна определенная нация, которой вменяется в обязанность миссия провести мир через стадию диалектики, которой он достиг».

Для современной юридической доктрины, насыщенной либеральными ценностями и приоритетами, свойственно политическое понимание нации как согражданства. Иными словами, в рамках данного подхода существует российская нация, французская, американская и т.п. Безопасность личности, гарантированность защищенности ее прав при этом понимается как высшая ценность и высшая цель государства. Не вдаваясь в критику такого понимания нации, безопасности, цели государственного бытия, отметим, что ценность национальной безопасности более тысячи лет была одной из главных для русского народа, который создавал Российскую Федерацию с древних времен. В идеологии русского государства был следующий смысл: князь несет бремя власти ради спокойствия Отечества, его народа, монастырей и церквей. Власть его – не привилегия, а тяжкий крест, испытание, которое следует нести с христианским терпением. Вот что пишет об образе князя митрополит Илларион в XI веке: «Власть должна употребляться праведно...Князь должен быть единодержцем всей земли, творить милостьню и быть щедрым к своим подданным, заботиться о сирых, болящих, вдовых и всех иных, требующих милости, а также о церквях и монастырях...Мало казни, много милуй...Работных освободи (от кабалы)». У Даниила Заточника чуть позже видим образ Великого князя: милостив (рука его всегда «простерта на подаяние убогим»); управление князя крепко и справедливо («дуб крепок множеством корения, тако и град наш твоею державою»); выступает как верховный глава всем своим людям («кораблю глава кормник, а ты, князь, людом своим»); важно не только верховенство князя, но и хорошо организованное управление («град наш крепится основанием»); князю должно иметь при себе «дум-

цев» и опираться на их Совет (Думу); советники должны быть умны и справедливы и всегда действовать по закону («правде»), а князю необходимо уметь их выбирать; князь должен иметь хорошее войско, заботиться о процветании своего народа; князю следует вести мирную политику; царская гроза необходима для устрашения беззаконных и врагов во благо Отечества. Идеология Московского Великого благоверного святого князя Дмитрия Донского была также проста: русские войска должны биться «за всю землю русскую» и «за веру христианскую». У Максима Грека читаем: «Цель государства – в построении мирной и спокойной жизни... Применение закона должно сопровождаться милостью... Царь должен уважать чиновников, награждать воинов, защищать сирых и обидимых, слушать советы мудрых». Здесь можно увидеть и защиту политической безопасности нации – русского народа, и защиту социальной, правовой, военной безопасности.

Думается, для теории национальной безопасности России не принципиально в силу исторической и культурной самобытности нашей страны разведение понятий национальной и государственной безопасности. Несмотря на то, что в либеральной правовой мысли нация и государство, общество и государство разводятся по разные стороны баррикад, все же не стоит забывать, что именно государство привело к объединению славянских племен и сформировало уникальный русский мир – особую цивилизацию, сотканную из неповторимого узора славянской культуры и православной веры. Между тем, в действующей ныне Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года государственная и общественная безопасность рассматриваются как сферы национальной безопасности, так как основой для построения всей доктрины национальной безопасности принимается триада «личность, общество, государство».

Даже не принимая во внимание то, что идея различения общества и государства характерна для западной правовой и политической культуры, трудно найти угрозы личности отдельные от угроз обществу и государству, или угрозы государству вряд ли не причиняют вред общественной безопасности. Поэтому разделение на личность, общество и государство объекта национальной безопасности носит условный характер, необходимый для моделирования эффективной системы обеспечения национальной безопасности.

1.2. Понятие национальной безопасности и ее сферы

В постсоветский период на законодательном уровне впервые понятие «национальная безопасность» появляется в Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» в ст. 1: «Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, обще-

ства и государства от внутренних и внешних угроз». При этом под жизненно важными интересами понималось: совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

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

Как уже говорилось, в научной литературе предлагают разные определения национальной безопасности. Некоторые ученые вполне справедливо считают национальную безопасность элементом понятия «государство». В частности, С.Н.Бабурин полагает, что «показатель безопасности настолько существен, что может быть отнесен к признакам государства»³. На самом деле, если не признаком государства, то признаком суверенитета способность самостоятельно обеспечить национальную безопасность является точно.

Некоторые ученые относят обеспечение безопасности к функциям государства, а также к его задачам. Однако национальная безопасность обеспечивается всеми функциями государства, так как и внешние, и внутренние функции государства реализуются для его блага. Считать обеспечение безопасности нации главной целью государства можно только оставаясь на позициях либерального мышления. Национальным традициям российской государственности ближе другая точка зрения, консервативно-нравственная: цель государства в осуществлении Правды в общественной жизни. Обеспечение безопасности нации – промежуточная цель, средство по отношению к главной цели.

Указом Президента РФ от 10.01.2000 № 24 была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации, в которой под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Концепция претендовала на изложение системы взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции были сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации. Однако Концепция уже потеряла свою юридическую силу. В Указе Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (далее – Стратегия) понятие «национальная безопасность» определяется как *состояние защищенности личности, общества и го-*

³ Бабурин С.Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 65.

сударства 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.

Под «угрозой национальной безопасности» понимается *прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.*

Структура национальной безопасности включает в себя следующие элементы. Главными составными частями национальной безопасности выступают безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. Выделяются, как правило, следующие сферы национальной безопасности: внешнеполитическая безопасность, военная сфера и оборона, внутривнутриполитическая жизнь, экономика, социальная, культурная, юридическая, нравственная, духовная, миграционная, демографическая и т.д. Выделяют также имущественную безопасность, ядерную, радиационную, информационную, экологическую, транспортную безопасность, безопасность дорожного движения, авиационную, экономическую, продовольственную и др. В Стратегии выделяют следующие сферы: внутривнутриполитическая, экономическая, социальная, сфера науки и образования, международная, духовная, информационная, военная, оборонно-промышленная и экологическая сфера, а также сфера общественной безопасности.

В системе научных знаний общая теория национальной безопасности играет важную интегрирующую роль. Различные гуманитарные и естественные науки разрабатывают средства и элементы обеспечения национальной безопасности как доктринально-теоретического, так и технического, институционального характера. Обеспечение национальной безопасности зависит прежде всего от правовой политики государства, от законодательного обеспечения и координации всех органов государственной власти, институтов государства и общества, защищающих национальную безопасность. Поэтому одна из функций общей теории национальной безопасности – разработка нормативно-правовой основы ее обеспечения.

Одной из основных задач общей теории национальной безопасности является разработка понятийно-категориального аппарата доктрины национальной безопасности. В законодательстве, например, используются термины «национальная безопасность», «безопасность государства», «государственная безопасность», «общественная безопасность», но законодатель не все определяет. Для того, чтобы разграничить эти понятия, установить их объем и юридические формулировки, требуется на-

личные стратегии и концепции национальной безопасности, ее вырабатывает общая теория национальной безопасности. Например, под общественной безопасностью в Концепции общественной безопасности понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В Стратегии национальные интересы Российской Федерации понимаются как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. При этом стратегические национальные приоритеты – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности. Под системой обеспечения национальной безопасности понимают силы и средства обеспечения национальной безопасности, которые включают в себя: Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации; технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

В Стратегии фигурирует также термин «устойчивое развитие», под которым понимается процесс реализации поставленных государственной властью задач без серьезных кризисов и потрясений.

Основой теории национальной безопасности является юридическая наука, так как именно Конституция и иные нормативные акты определяют государственные задачи по ее обеспечению. Кроме того, осуществление мероприятий по обеспечению национальной безопасности происходит в строгом соответствии с принципом верховенства прав и свобод человека.

1.3. Национальные интересы России: понятие и виды

В последние годы в научной литературе для анализа угроз стабильности и безопасности государственного развития России применяется

термин «национальные интересы». Для теории национальной безопасности России целесообразно не проводить различий между категориями «национальные интересы» и «государственные интересы». Примем за аксиому их совпадение в силу исторической и культурной роли института государства в истории России.

В ранее действовавшей Концепции национальной безопасности РФ была предложена дефиниция национальных интересов России как совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

В Стратегии «национальные интересы Российской Федерации», как уже говорилось, понимаются как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. В Стратегии помимо национальных интересов указываются еще и стратегические национальные приоритеты. По замыслу авторов интересы реализуются через достижение этих приоритетов в деятельности государства. Приоритеты делятся на две группы: основные и дополнительные. Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Дополнительными приоритетами являются повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения; экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал; наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства; экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

Классификаций национальных интересов в науке и политической литературе много. Прежде всего, укажем на национальные интересы во всех областях экономической, общественной и политической жизни, описанные в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. Упомянутые национальные интересы, на которых основываются фундаментальные ценности и задачи нашего государства и которые не противоречат основным идеям международного права, манифестируются в строгом соответствии Конституции РФ.

Для классификации государственных или национальных интересов следует обратиться к традиционной для теории государства и права классификации функций государства. Прежде всего, национальные или государственные интересы делятся на внутренние, направленные на осуществление внутривнутриполитических ценностей, и внешние, направленные на внешнеполитические ценности нации.

Внутренние национальные интересы состоят в силовом или идеологическом примирении социальных, классовых, групповых противоречий; в налогообложении; организации и обеспечении порядка; обеспечении легитимности верховной власти. Данные интересы существуют и будут существовать в любом государстве независимо от исторических, культурных особенностей, форм правлений, политических режимов. Кроме того, в России, согласно действующей Конституции РФ 1993 года, национальные интересы состоят также в охране прав и свобод человека и гражданина, в экономической стабильности, социальном благополучии населения, в развитии культуры, науки и образования, в экологии.

Внешними национальными интересами любого государства являются оборона и охрана территории; сотрудничество и построение взаимоотношений с другими государствами. К внешним национальным интересам российского государства помимо вышеизложенных относятся: мир во всем мире, для чего осуществляется сотрудничество в обеспечении мира и международного правопорядка; региональный мир и порядок, для чего ведется сотрудничество и укрепление связей со странами СНГ; экономическая стабильность миропорядка, достигаемая интеграцией в мировую экономику и сотрудничеством в решении глобальных проблем.

В целях классификации национальных интересов выделяют также основные и неосновные, постоянные и временные национальные интересы. Основные национальные интересы связаны с наиболее общими, важнейшими направлениями деятельности государства по обеспечению национальной безопасности, решению стратегических задач и целей. Неосновные являются средствами достижения основных. Например, для достижения экономических интересов могут формулироваться такие интересы, как реформирование экономики; правовое регулирование экономики; поддержка конкурентно способных производителей, малого бизнеса, защита их интересов; ограничение монополистической деятельности; привлечение иностранных инвестиций и т.д.

Постоянные национальные интересы – национальные интересы, присущие государству на всех этапах его развития, временные – на определенном этапе. В Стратегии о постоянных интересах говорится как о долгосрочных: «Национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются: в развитии демократии и гра-

жданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики; в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации; в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира». Безусловно, перечисленные здесь национальные интересы – не весь перечень. Например, здесь не указаны такие долгосрочные национальные интересы, как сохранение Россией лидирующей роли в науке и образовании, культуре и просвещении.

Формы осуществления национальных интересов – особые виды деятельности органов государства, посредством которых реализуются его национальные интересы.

Деятельность протекает в рамках права, поэтому важнейшей является правовая форма осуществления национальных интересов, под которой понимается юридически значимая деятельность государственных органов, связанная с изданием и применением юридических актов, направленных на осуществление национальных интересов.

К правовым формам относятся: во-первых, правотворческая деятельность – подготовка и издание нормативно-правовых актов в целях реализации национальных интересов. Например, обеспечение социальной безопасности или экологической безопасности не может быть реализовано без социального и природоохранного законодательства. Во-вторых, правоприменительная деятельность – деятельность государственных органов по выполнению законов и подзаконных нормативно-правовых актов путем издания актов применения права с целью реализации национальных интересов. В-третьих, правоохранительная деятельность – властная оперативная работа государственных органов по охране национальных интересов и обеспечению выполнения возложенных на них юридических обязанностей по их реализации.

От правовых форм отличают организационную, не связанную с принятием юридических актов и потому не влекущую никаких юридических последствий. Организационная деятельность может быть разделена на виды: организационно-регламентирующая; организационно-хозяйственная; организационно-идеологическая.

Существуют и другие основания классификации национальных интересов: в зависимости от степени значимости для обеспечения национальной безопасности можно выделить интересы первостепенной и второстепенной значимости; в зависимости от территории, с которой связаны интересы, следует различать глобальные, региональные и локальные; в зависимости от уровня нормативно-правовых механизмов реализации, на котором интересы могут и должны быть реализованы, они могут быть международно-правовые, национально-государственные и

региональные; в зависимости от значимости для мира в целом и государств – национальные и международные; с учетом сферы общественной жизни, к которой относятся интересы, их можно классифицировать на идеологические, культурные, экономические, политические, социальные и т.д. Следует учитывать, что один и тот же национальный интерес может одновременно принадлежать не к одной, а к нескольким группам.

Все национальные интересы взаимообусловлены. Например, защита прав и свобод человека неразрывно связана с такими проблемами, как развитие демократии и гражданского общества, решение демографической проблемы, улучшение пенсионного обеспечения и др.

Завершая краткий обзор теоретических оснований обеспечения национальных интересов, следует отметить, что их правильная классификация зависит от идеологии каждого государства, от тех стратегических целей, которые оно ставит перед собой. Исходя из традиций отечественной государственности, стратегическими целями Российской Федерации являются сохранение России в качестве самостоятельной, суверенной державы мирового уровня – полиэтнической и поликонфессиональной страны-империи; сохранение этнокультурной, этнонациональной идентичности русского государствообразующего народа и других народов, проживающих в России, составляющих единую нацию; поддержание мировой безопасности. Эти стратегические цели являются определяющими и для национальных интересов, с реализацией которых они могут быть достигнуты.

Следует также отметить, что именно полная реализация национальных интересов приводит к национальной безопасности. Иными словами, национальные интересы являются стержнем безопасного состояния российской нации, ее смысловым наполнением.

При правовом обеспечении реализации национальных интересов обращает на себя внимание то, что национальные интересы в правовой политике и национальные интересы в области права представляют собой различные понятия, при этом вторые являются важной частью первых. Национальные интересы в правовой политике – это все жизненно важные интересы, получившие закрепление в законодательстве или отраженные в правотворческом процессе. Если же говорить о национальных интересах в области права, то мы говорим о построении правового государства, соблюдении законности на всех уровнях государственной и муниципальной власти, о развитии правосознания и преодолении правового нигилизма как о национальных интересах и т.д. Без национальных интересов в области права невозможно достижение остальных национальных интересов.

Однако не все национальные интересы могут быть обеспечены правовыми средствами. Существует национальный интерес в духовном

развитии народа. Здесь право бессильно, оно уступает место нравственности, морали, традициям, религии. Однако с помощью права можно ограничить число угроз духовной безопасности, вводя разумные запреты на деятельность сектантов, а также ограничивая свободу СМИ с целью защиты нравственности.

1.4. Угрозы и источники угроз объектам национальной безопасности

Капиталистическая цивилизация порождает массу угроз и вызовов национальной безопасности России. Прежде всего, этой угрозой является глобализация, осуществляемая по сценарию западных транснациональных корпораций. Деятельность последних по уничтожению национальных государств и ликвидации национальных суверенитетов в последние годы весьма успешна: уничтожены через военную интервенцию Ирак, Ливия, Югославия, Афганистан. С помощью политических интриг, террористических, экономических акций полностью или частично ликвидирован суверенитет Грузии, Сирии, постсоветских государств.

Можно с уверенностью утверждать, что XXI век станет и уже стал веком борьбы за природные ресурсы и глобальное доминирование трех цивилизаций: западной, во главе с англосаксонским миром; китайской; евразийской. Крупнейшая мировая индуистская цивилизация в силу своей зависимости от западной цивилизации вряд ли будет играть самостоятельную роль, но ее становление в качестве мировой сверхдержавы также возможно.

Вместе с тем, не следует слепо тиражировать теории мирового заговора, заговора элит, мирового тайного правительства. Ведь теория заговора опасна тем, что замещает в сознании желание противостоять осознанием своей беспомощности. Кроме того, реальные процессы захвата мировой власти теряют реальные очертания, связанные с интеграцией транснационального капитала, глобального бизнеса и политического господства. Иными словами, пока крупные теневые игроки мирового бизнеса и политики делят господство и влияние, народ обсуждает полумистические тайные общества и масонские заговоры.

В Стратегии под угрозой национальной безопасности понимается прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства. Также в Стратегии перечислены следующие угрозы разным стратегическим национальным приоритетам или объектам национальной безопасности. Для национальной обороны, то есть военной безопасности, угрозами являются: политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная на

достижение преобладающего превосходства в военной сфере, в ядерных силах, в высокоточном, информационном и другом оружии, в одностороннем порядке глобальной системы противоракетной обороны, милитаризации околоземного космического пространства, в распространении ядерных, химических, биологических технологий, производстве оружия массового уничтожения либо его компонентов и средств доставки; в отходе от международных договоренностей в области ограничения и сокращения вооружений, а также в действиях, направленных на нарушение устойчивости систем государственного и военного управления, предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, функционирования стратегических ядерных сил, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной и химической промышленности, других потенциально опасных объектов.

Согласно Стратегии, основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются: разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств; терроризм, экстремизм; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; преступность и коррупция. В сфере пограничной безопасности России Стратегией называются угрозы: наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы, незавершенность международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с отдельными сопредельными государствами; деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции; недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов.

Источниками угроз социальной безопасности в Стратегии названы: кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем, усиление конкуренции в борьбе за дефицитные сырьевые, энергетические, водные и продовольственные ресурсы, отставание в развитии передовых технологических укладов, повышающие стратегические риски зависимости от изменения внешних факторов.

В Концепции общественной безопасности Российской Федерации от 2013 года состояние общественной безопасности характеризуется как нестабильное, так как в стране сложилась непростая криминогенная

обстановка. В Концепции выделены следующие угрозы: террористическая угроза; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране; рост преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; рост преступлений в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, что свидетельствует об осложнении криминогенной обстановки в стране вследствие массового злоупотребления алкогольной продукцией, а также немедицинского потребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; увеличение преступников за счет беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определенного места жительства, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, иностранных граждан или лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, а также лиц, не имеющих постоянного источника дохода; рост коррупции – устойчивые тенденции к сращиванию интересов бизнеса и чиновников, включению в коррупционные схемы должностных лиц и представителей бизнеса иностранных государств; незаконная миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой; тенденции во внутренней миграции, основным вектором которой остается переселение мигрантов с востока страны в центр, в том числе в Московский регион, в результате чего не только усиливается дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, но и растет социальная напряженность в обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной, расовой и религиозной розни, а также увеличивается количество этнических организованных преступных групп; ухудшение технического состояния объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, гидротехнических сооружений, связанное с их износом, что влечет за собой снижение уровня безопасности при их эксплуатации, повышение риска возникновения чрезвычайных ситуаций; вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций на ядерно и радиационно опасных объектах и опасных производственных объектах; ухудшение обеспечения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической безопасности, а также упадок биотехнологической и химической промышленности; рост потерь от пожаров; естественные колебания характеристик гидрологического режима водных объектов; сейсмическая опасность.

В целом, в Концепции сделан вывод, что стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшествия на водных объектах, а также техногенные аварии и террористические

акты являются основными причинами возникновения чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для безопасности граждан, экономики страны и, как следствие, для устойчивого развития Российской Федерации.

В сфере продовольственной безопасности угрозу представляют: истощение земельных ресурсов и сокращение сельскохозяйственных земель и пахотных угодий, захват национального зернового рынка иностранными компаниями, бесконтрольное распространение пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги.

В качестве главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере, то есть экономической безопасности, в Стратегии выделяются: сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики, снижение конкурентоспособности и высокая зависимость ее важнейших сфер от внешнеэкономической конъюнктуры, потеря контроля над национальными ресурсами, ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики, неравномерное развитие регионов и прогрессирующая трудонедостаточность, низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции; недостаточная эффективность государственного регулирования национальной экономики, снижение темпов экономического роста, появление дефицита торгового и платежного баланса, сокращение доходных статей бюджета; замедление перехода к инновационному развитию; принятие дискриминационных мер и усиление недобросовестной конкуренции в отношении России, а также кризисные явления в мировой финансово-банковской системе.

Говорится в Стратегии и об энергетической безопасности, где главной угрозой является дефицит топливно-энергетических, водных и биологических ресурсов. Высказываются опасения по поводу рисков научной, образовательной безопасности: отставание в переходе в последующий технологический уклад, зависимость от импортных поставок научного оборудования, приборов и электронной компонентной базы, стратегических материалов, несанкционированная передача за рубеж конкурентоспособных отечественных технологий, необоснованные односторонние санкции в отношении научных и образовательных организаций России, недостаточное развитие нормативной правовой базы и слабая мотивация в сфере инновационной и промышленной политики, низкий уровень социальной защищенности инженерно-технического, профессорско-преподавательского и педагогического состава и качество

общего среднего образования, профессионального начального, среднего и высшего образования.

В сфере здоровья нации одними из главных угроз, согласно Стратегии, являются: возникновение масштабных эпидемий и пандемий, массовое распространение ВИЧ-инфекции, туберкулеза, наркомании и алкоголизма, повышение доступности психоактивных и психотропных веществ; низкая эффективность системы медицинского страхования и качество подготовки и переподготовки специалистов здравоохранения, недостаточный уровень социальных гарантий и оплаты труда медицинских работников и финансирования развития системы высокотехнологичной медицинской помощи, незавершенность формирования нормативной правовой базы здравоохранения в целях повышения доступности и реализации гарантий обеспечения населения медицинской помощью.

В сфере культурной безопасности угрозами являются: засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры; попытки пересмотра взглядов на историю России, ее роль и место в мировой истории, пропаганда образа жизни, в основе которого – вседозволенность и насилие, расовая, национальная и религиозная нетерпимость.

Экологическая безопасность зависит от экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата; от истощения мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, наличия в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов; сохранения значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды; радиоактивных отходов неядерного топливного цикла.

Завершая краткий обзор основных угроз и вызовов национальной безопасности, отметим, что более детально и подробно они будут рассмотрены в главах, посвященных отдельным видам или сферам национальной безопасности.

Контрольные вопросы

1. Назовите исторические предпосылки формирования понятия «национальная безопасность».
2. Какова связь между национальной безопасностью и общественным договором?

3. Определите понятия «национальная безопасность», «угроза национальной безопасности», «национальный интерес», «устойчивое развитие».
4. В чем заключается интегрирующая роль общей теории национальной безопасности?
5. Дайте классификацию национальных интересов.
6. Сформулируйте понятие и опишите виды угроз объектам национальной безопасности.

1.5. Особые правовые режимы как юридическая основа национальной безопасности

Одним из важнейших аспектов эффективности исполнительной власти является проблема внешних и внутренних условий, в которых она функционирует. В то же время штатные условия деятельности исполнительной власти, даже если они характеризуются чуждыми отечественному социуму политико-правовыми трансформациями, переходным периодом и т.п., в корне отличны от кризисных состояний (острых социальных, экономических или политических противоречий). В контексте последних стандартные политико-правовые институты, используемые исполнительной властью, теряют свою результативность, допуская развитие целого спектра угроз национальной безопасности государства.

Таким образом, наличие кризисных ситуаций, в контексте которых осуществляет свои функции государственный аппарат, изменяет приоритетность государственных целей, методы и средства правового регулирования и управления. Соответственно, «публичное управление испытывает потребность в особых регулятивных свойствах правовых режимов, позволяющих эффективно организовывать деятельность органов исполнительной власти на определенной территории и в различных нестандартных управленческих ситуациях»⁴. В то же время в теории права и политики такие особые правовые режимы имеют неоднозначную оценку. Например, современная политико-правовая мысль развитого запада нередко оценивает антикризисный инструментарий как способ бюрократической элиты монополизировать власть, а не возможность повысить эффективность госаппарата в условиях нестабильности. Хотя один из основоположников классического либерализма Ш.Л. Монтескье писал, что «опыт народов, самых свободных, какие когда-либо существовали на земле, заставляет признать, что бывают случаи, когда нужно некоторое время набросить на свободу покрывало, как некогда покрывали статуи богов», современные западники крайне негативно относятся

⁴ Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М.: Щит-М, 2000. С. 5.

к использованию чрезвычайных мер, особенно если они лежат вне рамок правового поля. Такая «надправность» чрезвычайных мер, в случае их применения, оценивается западными политиками как ограничение прав и свобод с целью воссоздания тоталитарного режима, хотя сама практика западных государств регулярно воспроизводит применения особых правовых режимов с целью восстановления конституционного строя.

На наш взгляд, указанное противоречие носит не столько правовой сколько политический характер, а интерпретация «законности» применения особых стабилизационных мер используется как инструмент политического давления на государства во внешней политике. Наглядный пример таких двойных стандартов в мировых отношениях запада и иных государств мы наблюдаем на примере Косова и Украины. Если в первом случае применение особых мер, нарушающих права и свободы граждан, было легитимировано западным мировым сообществом, то применение мер чрезвычайной ситуации в отношении сторонников государственного переворота на Украине оценивалось западным мировым сообществом как грубое нарушение прав и свобод граждан.

Очевидно поэтому любые действия и инициативы Президента РФ и Правительства РФ по преодолению общего кризиса, характеризующиеся как чрезвычайные (стабилизационные), расцениваются не иначе как возврат к тоталитарному режиму. Отсюда вполне понятна противоречивость в тех политико-правовых позициях, которые периодически озвучивает Президент РФ. Так, в последнем Послании Федеральному Собранию Президент РФ упомянул об окончании стабилизационного периода реформ⁵. Между тем из поля зрения как законодателя, так и верховной власти ускользает возможность правового урегулирования упомянутых мер. Речь идет о более детальной и расширенной регламентации и последующего использования особых правовых режимов чрезвычайного характера⁶. Конечно, российские ученые также высказывают опасения в адекватности применения чрезвычайных мер, устанавливаемых особыми правовыми режимами⁷. Тем не менее, учитывая противоречия, возникшие между объективной необходимостью эффективного

⁵ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2005. 26 апреля. № 86 (3755).

⁶ В теории права также выделяют особые правовые режимы, не содержащие признаки чрезвычайных обстоятельств, и хотя такие режимы ограничены пространственно, они, как правило, не являются временными. Подробнее см. далее.

⁷ См.: Пчелинцев С.В. О пределах возможных ограничений прав и свобод граждан в условиях действия особых правовых режимов // Современное право. 2003. № 10.; Медушевский А. Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки к Конституции 1993 года как инструмент борьбы за власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 165.

функционирования исполнительной власти в чрезвычайных условиях и предполагаемым негативом применения антикризисных мер, попытаемся разобраться и уяснить, какова сущность особых правовых режимов, методология правового регулирования нестандартных ситуаций; специфика механизма правового регулирования мер реагирования исполнительной власти на отдельные виды нестандартных ситуаций.

Правовой и политический механизмы антикризисного управления в российской правовой науке раскрыты лишь частично. Более системный анализ этой проблемы можно обнаружить, прежде всего, в социологии и менеджменте. Исследованием этой проблемы в ракурсе политических конфликтов занимается политология, а значительная часть исследования политико-правового механизма реагирования исполнительной власти на нетипичные ситуации приходится на административное право.

В мировой практике и развитых странах такой институт получил название «управление кризисными ситуациями» и был опробован на практике в США (период «Великой депрессии» 30-е гг. XX в.)⁸. Ключевым моментом в проведенных в США управленческих реформах являлось внедрение концептуально-стратегического управления. В наше время также высказывается мысль о заимствовании исторического опыта Штатов и проведении соответствующих реформ⁹. Отмечая централизованный стиль управления исполнительной властью, сторонники повышения управленческой эффективности акцентируют внимание на децентрализованном методе управления. Но переориентация с одного стиля управления на другой столь радикальна, что требует смены кадровой политики, т.е. поиска чиновников, по своим деловым качествам отвечающих требованиям стратегического управления. К тому же в России при проведении подобной реформы должен существовать надлежащий уровень гражданской активности, поскольку при таком стиле управления основным элементом контроля становится гражданское общество. Отсутствие последнего при подобных радикальных изменениях приведет лишь к еще большей неэффективности исполнительной власти.

Между тем отсутствие отечественных научных разработок политико-правового механизма действий российской государственной власти в неблагоприятных условиях создает непреодолимый барьер для достижения эффективного осуществления исполнителем своих функций в транзитивном обществе, характеризующемся значительным конфликтотенным потенциалом. К тому же сама эффективность исполнительной

⁸ Коноплич Т.К. Роль «Мозгового треста» Ф.Д. Рузвельта в становлении административно-политического консалтинга в США: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Волгоград, 2000.

⁹ Социальное управление: теория и методология / под ред. В.Н. Иванова. М.: Муниципальный мир, 2004. С. 145.

власти напрямую связана с национальной безопасностью страны. Так, В.В. Денисенко отмечает, что государство формирует национальную безопасность, в том числе и посредством обеспечения юридической защиты граждан, социальной стабильности, эффективного решения внутренних политических, экономических и социальных задач, активного политического влияния на международные отношения¹⁰.

В рамках действующего законодательства центральное место в законодательном регулировании «нетипичных ситуаций» занимает статьи 56, 87 и 88 Конституции РФ. Детальную регламентацию осуществляют Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»¹¹, Федеральный конституционный закон «О военном положении»¹², а также Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹³, Федеральный закон «О противодействии терроризму»¹⁴.

Первым ключевым моментом, в рассматриваемой нами проблеме, является понятийный аппарат антикризисной системы управления. Центральное место здесь занимает правовое понятие нетипичной ситуации, которая создает условия, диктующие исполнительной власти применение чрезвычайных мер по ее преодолению.

Следует отметить, что законодатель ни в одном из указанных законов, не применяет словосочетание «нетипичная ситуация». В то же время ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении» разделяет по признакам обстоятельства, требующие принятия чрезвычайных мер, на две крупные группы: 1) целенаправленной, деструктивной человеческой деятельности, связанной с покушением на основы общественной безопасности и правопорядка (политические кризисы). Отсюда и применение политико-правовых мер – пресечения, сдерживания, принуждения; 2) природной или техногенной катастрофы (чрезвычайные ситуации), где доминируют организационно-правовые средства прогнозирования, оповещения, спасения и устранения последствий. При этом из приве-

¹⁰ Денисенко В.В., Долбиев А.Ю. Военная безопасность в системе национальной безопасности, национальных интересов и интернациональных приоритетов // Юристъ-Правоведь. 2004. № 1. С. 62.

¹¹ О чрезвычайном положении. Федеральный Конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. ФКЗ от 07.03.2005. № 1-ФКЗ). М., 2014.

¹² О военном положении. Федеральный Конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. ФКЗ от 28.12.2010 № 8-ФКЗ) // СПС «Консультант плюс».

¹³ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 28.12.2013 № 404-ФЗ). М., 2014.

¹⁴ О противодействии терроризму. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 05.05.2014, с изм. от 04.06.2014) // СПС «Консультант плюс».

денной классификации, выделен в отдельный законодательный акт ФКЗ «О военном положении» – такой вид нетипичной ситуации, как военный межгосударственный конфликт (относящийся к общей группе социальных конфликтов). Очевидно, что подобный подход не представляется логически последовательным, поскольку различные виды нетипичных ситуаций предполагают соответствующую специфику правового регулирования¹⁵. Такое объединение в одном нормативном акте различных по своей природе нетипичных ситуаций создает внутреннее логическое противоречие в действующем нормативном регулировании¹⁶. Особо обращает на себя внимание отсутствие единого и детально проработанного концепта функционирования государственной власти в чрезвычайных условиях: «Отсутствуют единые подходы к определению кризисных ситуаций и их классификации, меры их локализации и пресечения расплывчаты, нечетко определены полномочия государственных органов по их предупреждению и пресечению, не урегулирован порядок применения соответствующих сил и средств, в текстах законов используется несогласованная терминология, имеются разночтения и в целом не создается единая система правового обеспечения национальной безопасности и управления кризисами»¹⁷.

Отступая от методологии, использованной законодателем, и анализируя весь спектр нетипичных ситуаций на предмет систематизации аномальных условий, в которых может функционировать исполнительная власть, мы приходим к выводу о целесообразности введения объединяющего понятия – «нетипичная ситуация». Основной особенностью нетипичных ситуаций является их существенная неординарность. Нетипичные ситуации с точки зрения возможности воздействия на протекание процесса ситуации могут быть разделены на неуправляемые, относительно управляемые и управляемые. Источником порождения нетипичной ситуации может выступать: социальный, техногенный или природный фактор. Соответственно, этот термин включает не только понятие природных бедствий или техногенных катастроф (чрезвычайных ситуаций), сюда также входят социальные кризисы. Отсюда нетипичные ситуации, в которых приходится действовать исполнительной власти, могут быть определены как совокупность неблагоприятных условий, возникающих вследствие социальных, природных или же техногенных

¹⁵ Грязнов А.В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. 1994. № 6. С. 41.

¹⁶ Соловьев А.И. Конституционно-правовое регулирование режима чрезвычайного положения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20.

¹⁷ Коротков А.П., Соковых Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. 1997. № 10. С. 65.

аномалий, в рамках которых исполнительная власть способна полноценно осуществлять возложенные на нее функции не иначе как посредством применения чрезвычайных мер.

Обозначенное содержание конкретных видов нетипичных ситуаций, выявляет наличие двух крупных групп – кризисных и чрезвычайных ситуаций.

Кризисная ситуация – это ситуация общественного противоречия, создающая опасность нормальной деятельности публичных образований, корпоративной деятельности, угрозу жизни, экономического, духовного и физического благополучия населения. Кризис – это ситуация жесточайшего обострения межнационального, классового, этнического и т.п. конфликтов. И хотя первопричины социальных кризисов различны, их источником и движущей силой всегда выступают социальные факторы, что позволяет выделять кризисы в отдельную группу нетипичных ситуаций.

В свою очередь, статья 1 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ установила понятие «чрезвычайная ситуация» – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей¹⁸. Характерной особенностью этого подвида является невозможность управления возникающими деструктивными физическими процессами. Основным источником и движущей силой здесь выступают физические законы, воздействовать на которые просто невозможно. Чрезвычайные ситуации, в свою очередь, можно подразделить на природные и техногенные катастрофы. С точки зрения возможного воздействия эти подвиды разнятся только по первопричинам своего возникновения, но не по механике развития и окончания. Специфика техногенной катастрофы заключается в том, что она возникает вследствие умышленного действия (теракта, иного уничтожения, по каким-либо корыстным побуждениям, источника повышенной опасности или критического разрушения системы его жизнеобеспечения), неумышленного действия (халатности – от инженерной ошибки до служебной небрежности обслуживающего источник повышенной опасности персонала), непредвиденных обстоятельств (например природных катаклизмов). Из содержания обозначенных видов нетипичных ситуаций следует, что

¹⁸ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 28.12.2013 № 404-ФЗ). М., 2014.

критерием их классификации является признак физического или социального закона возникновения, развития и прекращения. Если кризис может возникнуть только в общественных отношениях (кризисная ситуация), то техногенная или природная катастрофа развиваются по законам физики. Конечно, это не означает отсутствия вероятности возникновения двух нетипичных ситуаций одновременно и на одной территории. Более того, история показывает, что не только природные (техногенные) катастрофы влекут за собой возникновение социальных кризисов. Нередко социальный кризис служит причиной возникновения техногенной катастрофы.

Возвращаясь к исследованию содержания ФКЗ «О чрезвычайном положении», мы убеждаемся в минимальном законодательном регулировании, по крайней мере, ситуаций социальных кризисов. Действительно, если проблема техногенных и природных катастроф более или менее регламентирована как ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», системой законов субъектов РФ, так и иными подзаконными актами, то проблемы политических, властных, экономических кризисов разрешены ФКЗ «О чрезвычайном положении» крайне поверхностно. В основном на нормативно-правовом уровне существуют лишь разрозненные антикризисные нормы, не включенные в единый слаженный механизм антикризисного управления. И это в то время, когда «конфликтность буквально пронизывает всю ткань современного переходного государства»¹⁹.

Феномен кризисных ситуаций, исследуемый конфликтологией, подчинен определенным правилам своего возникновения, развития, обострения и разрешения. С одной стороны, социальные конфликты имеют не только ярко выраженный, деструктивный характер, но и служат способом выявления тупиковых путей социального развития, предохраняют системы от тотального и неожиданного разрушения, корректируют поведение своих участников, служат информационным ретранслятором в сложной системе общественных отношений. Одним словом, конфликты способствуют стабилизации динамического равновесия в обществе, позволяют обеспечить его устойчивое развитие²⁰. С другой стороны, эффективное преодоление общественного конфликта – одна из первостепенных задач его субъектов. Непреодоление конфликта означает переход к кризису (крайней форме конфликта) и последующему разрушению соответствующей системы. Подавление конфликта не устраняет первопричин, что ведет к потенциальному увеличению его деструктивных сил в будущем.

¹⁹ Данилов А.Н. Социология власти: теория и практика глобализма. Минск: Изд-во «Университетское», 2001. С. 223.

²⁰ Бабосов Е.М. Конфликтология. Минск, 2001. С. 3, 5.

В рамках изучаемого вопроса нами будет рассмотрена отдельная группа социальных конфликтов – политических. «Политический конфликт – это выявление в сознании и поведении субъектов отражения социальных противоречий на разных уровнях и в различных формах»²¹. Специфика политического конфликта заключается в неоднозначности определения его объективности или мнимости. Политические конфликты всегда строятся на «благоприятной почве», объективных началах, но крайне часто искусственно стимулируются заинтересованными субъектами²² (редкий политический конфликт отражает реальную полноту социального противоречия). Отчасти политический конфликт – это игра политиков на эмоциях народа и ошибках действующего аппарата власти. Отсюда понятие «конфликт» разделяют на два вида, – развивающий и разрушающий²³. Если конфликт проистекает естественным образом, то он лишь суть динамики нормального развития общественных отношений. Но если конфликтная ситуация формируется искусственно, то роль такого конфликта деструктивна. Поэтому данная группа конфликтов должна разрешаться, прежде всего, исполнительной властью, имеющей для этого все необходимые политико-правовые средства. В этой связи естественным представляется создание правовых рамок функционирования исполнительной власти. Значимость же, широта и глубина воздействия на общество и государство политических конфликтов предопределяет их конституционное регулирование.

Как отмечает Т.М. Пряхина, задача Конституции заключается в том, чтобы создать легальные каналы выявления конфликтных зон, обеспечивающих максимальную полноту и достоверность информации, поступающей на иерархический уровень принятия ответственных решений; институционализации конфликтов посредством установления правомерного характера поведения вовлеченных в них субъектов; оформлении эффективного механизма разрешения конфликтов²⁴. Однако не всегда одни конституционные нормы могут способствовать преодолению политического конфликта или кризиса. Если речь идет о конфронтации Президента, Правительства и Парламента РФ (конституционный кризис), то имеет место сугубо конституционное регулирование, отраженное в ст.ст. 10, 85, ч. 5 ст. 105, ч. 3 ст. 103, 109, 117, 125 Конституции РФ. Когда же конфликт возникает между федеральным центром,

²¹ Глухова А.В. Политические конфликты и кризисы. Консенсус и политические методы его достижения // Государство и право. 1993. № 6. С. 3.

²² Семенов В.С. Россия в сети конфликтности: между взрывом и согласием // Социальные исследования. 1993. № 7. С. 73.

²³ Комаровский В.С. Тимофеева Л.Н. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // Государство и право. 1997. № 10. С. 5.

²⁴ Пряхина Т.М. Конституционные конфликты / Государство и право. 2004. № 11. С. 19.

регионами и местным самоуправлением, ст. 4, 11, 12 и 76 Конституции РФ лишь закрепляют правовые принципы их соотношения и не регламентируют сами механизмы разрешения политического конфликта. Если противоречия появляются между политически организованными группами влияния (партиями, движениями и т.п.) и государством, ч. 5 ст. 13 Конституции РФ устанавливает только принципы ограничения их политической деятельности. Поэтому политические конфликты, если они возникают не в рамках отношения главы государства и двух смежных ветвей власти (Президент, исполнительная власть и парламент), регулируются на уровне федеральных законов.

Сам по себе политический конфликт – не норма общественных отношений, а его возникновение либо результат малоэффективной деятельности государственной власти, либо факт ее внутренней деструкции. Конфликт является пограничным моментом между штатным и нештатным режимом, в котором действует исполнительная власть. Тем не менее, не всю часть политического конфликта следует относить к нетипичным ситуациям, поскольку на его начальной стадии эффективны «стандартные» правовые и политические средства. Если говорить о той части политического конфликта, которая создает ситуацию крайней социальной напряженности – предкризисную и кризисную, то ее необходимо регулировать на уровне особого правового режима. При этом в зависимости от стадии нетипичной ситуации внутри конкретного особого правового режима можно устанавливать соответствующие «подвиды». Так, например, в условиях политической агрессии со стороны других государств, создающих на определенной территории Российской Федерации условия политической нестабильности (с целью политического захвата власти, сецессии отдельной территории и т.п.), необходимо в зависимости от стадии политического конфликта применять режим прямого президентского правления или режим федеральной интервенции²⁵.

Определение стадийности политического конфликта крайне важно, поскольку позволяет полноценно реагировать на возникающую угрозу. Стадия политического конфликта соответствует степени общественной опасности, что позволяет урегулировать посредством права специфику чрезвычайных мер по преодолению данной нетипичной ситуации. Необходимость выделения и регулирования отдельных стадий политического конфликта подтверждает его международная классификация. Так, согласно четырем Женевским конвенциям 1949 г. и двум протоколам 1977 г. к ним выделяют три стадии внутреннего политического конфликта: внутренние волнения и беспорядки; вооруженные конфликты немеждународного характера низкой интенсивности; вооруженные

²⁵ Об упомянутых видах особых правовых режимов см. далее.

конфликты немеждународного характера высокой интенсивности²⁶. Конечно, такой общий подход характерен для универсализации правового регулирования политических конфликтов, где не учитывается тонкая специфика отдельной нетипичной ситуации – политический терроризм, политическая агрессия, кризис исполнительной власти и т.д. Тем не менее, метод разделения нетипичной ситуации на отдельные виды, в том числе и как способ отграничения нетипичной ситуации от штатной, типичен для мировой практики. В Российском законодательстве также нашла отражение стадийность чрезвычайных ситуаций. В частности ст. 1 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ упоминает «режим повышенной готовности», предшествующий возникновению кризисной ситуации. По сути, законодатель предусматривает реагирования органов государственной власти на фактическую угрозу и прогнозируемую чрезвычайную ситуацию²⁷.

Следует признать, что урегулирование политического конфликта посредством особых правовых режимов относится к императивному воздействию на субъектов, вышедших за рамки правового поля. В этой связи обращает на себя внимание тезис, упомянутый в статье Т.М. Пряхина: «...политическое урегулирование конфликта имеет существенные преимущества, поскольку позволяет сторонам выбирать сценарий коллегиального (паритетного) взаимодействия, формирует установку на компромисс посредством взаимных уступок»²⁸. Другая точка зрения основывается на том, что «любая власть либо разрешает неизбежные политические конфликты и тогда укрепляется..., либо... склоняется к компромиссам, уступает инициативу и терпит поражения»²⁹. Таким образом, возникает дилемма между возможностью исполнительной власти подавить конфликт насильственным способом, необходимостью нахождения некоторого политического компромисса или же выявления и разрешения объективных причин конфликта. При этом отметим, что неустранение причин конфликтной ситуации, скорей всего, приведет к значительному обострению политического конфликта впоследствии, о чем не раз свидетельствовала история. Отсюда следует, что требуется «не иг-

²⁶ Коротков А.П., Соковых Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. 1997. № 10. С. 67.

²⁷ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 28.12.2013 № 404-ФЗ). М., 2014.

²⁸ Пряхина Т.М. Конституционные конфликты // Государство и право. 2004. № 11. С. 24.

²⁹ Данилов А.Н. Социология власти: теория и практика глобализма. Минск: Изд-во «Университское», 2001. С. 218.

норировать или подавлять конфликт ради политического единства и не отказываться от политического единства ради разрешения конфликта»³⁰. В то же время кризисные ситуации крайне редко создают благоприятные условия для определения первопричин политического конфликта, тем более их полноценного устранения. Исполнительная власть в условиях кризисов вынуждена, прежде всего, либо преодолеть конфликт, либо подавить его. Обе эти альтернативы не разрешают конфликт, а лишь временно снимают остроту возникшего противоречия, отодвигая проблему в будущее. Все это дает основание полагать, что применение особых правовых режимов в отношении политических конфликтов оправдано только в моменты кризиса или на стадии, непосредственно ему предшествующей. Смысл применения чрезвычайных мер – это создание благоприятных условий (типичной ситуации) для действия исполнительной власти по выявлению первопричин конфликта и устранения социального противоречия, лежащего в его основе.

Типологизация социального конфликта (кризиса) весьма разнообразна. Так, Р.А. Попов упоминает три вида государственного кризиса, последовательно сменяющих друг друга: правительственный (кризис исполнительной власти); системный (неспособность государственной власти управлять политико-экономическими и социальными процессами); кризис власти (острое противоречие двух политических ветвей власти – Президента и Парламента)³¹. Соотнося те экономико-социальные условия, которые существуют на текущий момент в регионах, нетрудно понять, что мы находимся в состоянии системного кризиса, за которым следует политическое противостояние на высшем уровне и, в случае неразрешения конфликта, социальный взрыв (революция). Поэтому отдельно за политическими конфликтами следует выделить нетипичные ситуации, которые действующий ФКЗ «О чрезвычайном положении» не упоминает, но, тем не менее, существование которых играет значительную роль в возникновении и развитии политических конфликтов. Прежде всего, это экономический кризис, а также кризис самой исполнительной власти. Но если способы воздействия исполнительной власти на экономические темпы развития достаточно детально отражены в праве, то проблема системного кризиса самого исполнителя на законодательном уровне просто игнорирована. На практике фактическое наличие кризиса исполнительной власти приводит к возникновению цепной реакции экономических, культурных, духовных кризисов и, как следствие, политических конфликтов³². Кризис исполнительной власти можно

³⁰ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 22.

³¹ Попов Р.А. Антикризисное управление. М.: Высш. шк., 2003. С.113.

³² См.: Фельдман В.Р. Кризис исполнительной власти (философско-политический анализ): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Новосибирск, 1999.

охарактеризовать как начало необратимого процесса разрушения государственности. Ни власть законодательная, ни судебная не в состоянии обеспечить нормальное функционирование общества вне связи с эффективной исполнительной властью. Роль исполнителя – это обеспечение принудительной силы законов, судебных решений, т.е. ключевые действия, без которых право перестает быть таковым.

Соответственно, если исполнительная власть находится в состоянии системного кризиса, общество не получит возможности дальнейшего нормального развития до тех пор, пока данные негативные динамики не будут преодолены. Естественно, что кризис исполнительной власти влечет за собой потерю общей легитимности государственной власти, создает основания для нигилистических настроений в обществе. В свою очередь эти тенденции приводят к формированию конституционного кризиса, усилению сепаратистских настроений и распаду государства³³. Столь негативные последствия позволяют не просто говорить о проблеме повышения эффективности исполнительной вертикали власти «типичными» способами, но и свидетельствуют о необходимости применения чрезвычайных мер. В этой связи следует отметить, что данные меры, будучи оптимальным инструментом в руках исполнителя, одновременно являются и опасностью, грозящей еще большей потерей эффективности.

Еще одной проблемой развития законодательства, устанавливающего особые правовые режимы, является необходимость в их законодательном разнообразии. Отметим, что необходимость в законодательном закреплении и регулировании отдельных видов особых правовых режимов вызвана методологическим различием в правовом регулировании разнообразных нетипичных ситуаций. В зависимости от того, какой вид или виды нетипичных ситуаций возникают, вводится тот или иной особый правовой режим, предусматривающий различное ограничение прав и свобод, расширение обязанностей, дополнение или изъятие компетенций должностных лиц, сроки своего действия и возможный территориальный охват. Суть такой регламентации – создание слаженного, четкого правового механизма управления нетипичными ситуациями в виде пакета отдельных законов, предполагающих надлежащий адекватный уровню опасности порядок действия исполнительной власти в рамках соответствующего вида нетипичных ситуаций. Такая логика прослеживается в истории развития института особых правовых режимов. Так, исторически особые правовые режимы были известны еще в Римской республике, где сенат мог издавать «*senatus consultum ultimum*», который уполномочивал высших магистров использовать любые меры, даже

³³ Глухова А.В. Политические конфликты и кризисы. Консенсус и политические методы его достижения // Государство и право. 1993. № 6. С. 8.

лежащие вне рамок правового поля, что бы получить необходимый политический контроль и сохранить текущий политический режим. В законодательстве Российской Империи особый правовой режим впервые получил свое закрепление в 1881 г.³⁴ В дальнейшем этот институт развивался в СССР, а затем в современной России. Изменения общественных отношений в различных областях человеческой деятельности, возникновение нетрадиционных методов и нетипичных проблем задают объективную необходимость в расширении не только теоретических, но и законодательных понятий особых правовых режимов. Отсюда и потребность в изучении специфики их отдельных видов.

Исследуя проблематику особых правовых режимов, прежде всего, следует уяснить некоторые общие теоретические основы и понятие «правового режима» вообще.

По замечанию Н.И. Матузова и А.В. Малько, в современной России различные динамические процессы влекут за собой изменения в правовой сфере, модифицируется юридическая форма, ее составные части. Одним из наиболее сложных и мало исследованных элементов этой формы является правовой режим³⁵. Авторы в своей статье определяют правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающих желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права. В свою очередь, С.С. Алексеев отмечает, что «правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений и льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»³⁶.

Исследуя институт правового режима, Н.И. Матузова и А.В. Малько обращают внимание на тот факт, что правовой режим не столько результат, сколько система условий и методик осуществления правового регулирования, определенный «распорядок» действия права, необходимый для оптимального достижения соответствующих целей. Следовательно, выбор того или иного правового режима определяется спецификой решаемых задач. Необходимо также отметить, что характер тех или иных задач, возникающих перед государством, определяется текущими событиями, процессами и явлениями. Эта неоднородность «внешней среды» дает основание для применения различных правовых средств, ставит специфические приоритеты и, соответственно, задает основания

³⁴ Власенко А.А. Из истории государственных территорий особого правового режима // Право: теория и практика. 2003. № 7.

³⁵ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16–29.

³⁶ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186.

для классификации правовых режимов. Одним словом, правовые режимы имеют независимую внутреннюю структуру: субъекты, объекты, время и пространство. Внутренняя структура правовых режимов включает в себя правовые методы взаимосвязей субъектов, методы взаимодействия объектов и субъектов права. Действительно, применение того или иного специфического правового режима следует считать целесообразным постольку, поскольку он создает оптимальные условия для благоприятного либо неблагоприятного функционирования определенных субъектов права. Учитывая обозначенное содержание правового режима, В.Б. Рушайло определяет данное понятие как основанную на единых правовых принципах и установленную законодательством систему правового воздействия, использующую специфические юридические формы и методы воздействия на общественные отношения³⁷. Те же правила справедливы и в отношении особых правовых режимов чрезвычайного характера (по классификации, предлагаемой, в частности, Д.Н. Бахрахом, – это экстраординарные специальные административно-правовые режимы), применение которых способствует оптимизации исполнительной власти и повышению эффективности ее деятельности в нетипичных ситуациях. Однако специфика рассматриваемых нами особых правовых режимов обусловлена потребностью сокращения объема прав и свобод, повышением ответственности, возложением дополнительных обязанностей, что определяет их временные, пространственные и субъектные ограничения³⁸. Изменяется и порядок деятельности госорганов (расширяются их полномочия, ужесточается юридическая ответственность должностных лиц). Естественно, что особые правовые режимы чрезвычайного характера (в отличие от иных особых правовых режимов ординарного характера) всегда временны и, как правило, действуют в рамках отдельной территории, на которой возникает нетипичная ситуация.

Как упоминалось выше, в теории административного права из общего понятия особых правовых режимов принято выделять в отдельные группы общие и специальные административно-правовые режимы, среди последних также существует деление на ординарные и экстраординарные правовые режимы³⁹. Однако ввиду альтернативного применения в рамках данного исследования термина «экстраординарный режим», видится более целесообразным использовать словосочетание «особые

³⁷ См.: Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М.: Щит-М, 2000. С. 16.

³⁸ Пчелинцев С.В. Суды в условиях Особых правовых режимов // Отечественные записки. 2003. № 2.

³⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: НОРМА, 2000. С. 411-418.

правовые режимы чрезвычайного характера». Таким образом, под «особым правовым режимом чрезвычайного характера» следует понимать правовой распорядок, существующий во временных и пространственных ограничениях, обусловленный нестандартными или чрезвычайными обстоятельствами, определяющий основной целью общественную безопасность, а также принимаемые в соответствии с этой целью меры, ограничивающие права соответствующих субъектов права и расширяющие обязанности соответствующих должностных лиц соразмерно возникшей угрозе.

В зависимости от конкретного вида особого правового режима чрезвычайными мерами по разрешению кризиса или чрезвычайной ситуации могут выступать: 1) передача полномочий государственных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления федеральным или специальным органам управления в условиях нетипичных ситуаций; 2) запрет на проведение референдумов и выборов; 3) сокращение социальной защиты на территории соответствующего публично-образовательного учреждения (если особый правовой режим носит стимулирующие функции, то, наоборот, расширение социальной защищенности, налоговые послабления и т.п.); 4) ограничение прав и свобод (политических и личных свобод); 5) расширение обязанностей (привлечение к общественным работам, мобилизация, обязывание юридических лиц на выполнение госзаказа).

Отсюда первостепенной задачей исследования проблемы применения особых правовых режимов является выявление правовой методологии, минимизирующей стагнацию прав и свобод, с одной стороны, и получение сбалансированного эффекта от использования особого правового режима с другой. Определение этого оптимума обусловлено двумя требованиями к правовому регулированию особых правовых режимов: установление исчерпывающего перечня прав и свобод, подлежащих ограничению; определение принципа соразмерности ограничения прав, общественной опасности нетипичной ситуации, и объективно необходимыми мерами по ее преодолению. Но, несмотря на кажущуюся очевидность упомянутого подхода, его конкретное содержание понимается российскими учеными по-разному⁴⁰. Например, С.Н. Бабурин указывает на тот факт, что «...в отличие от подхода к чрезвычайному положению, Конституция не содержит для территорий военного положения каких-либо изъятий в ограничении прав и свобод»⁴¹.

⁴⁰ Волкова Н.С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 93–94.

⁴¹ Бабурин С.Н. Теория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 98.

С.В. Пчелинцев, напротив, полагает, что такие изъятия предусмотрены, но не ст. 87 (упоминающей военное положение), а ч.3 ст. 55 Конституции, указывающей на возможность ограничения прав и свобод федеральным законом. Примирительной в этом ключе выступает точка зрения Г.В. Васильевой, полагающей, что по аналогии с конституционными нормами пределов ограничения прав и свобод в режиме чрезвычайного положения (ч.3 ст. 56 Конституции) должны регулироваться и пределы ограничений при введении военного положения⁴². В то же время С.В. Пчелинцев акцентирует внимание не только на соразмерности ограничений, но предлагает также расширить их рамки нормами международного права и установленными в обществе основами правопорядка⁴³. Весьма интересной в контексте проблемы правовых ограничений представляется точка зрения И.В. Гончарова, который отмечает, что права и свободы, а также обязанности в рамках нетипичной ситуации, во-первых, зачастую не могут быть реализованы гражданами в силу объективных причин, а во-вторых, их осуществление может создавать дестабилизирующую ситуацию и приводить к еще худшим социальным последствиям⁴⁴. Однако крайне сомнительной представляется его позиция о необходимости передачи исполнительной власти пусть и временных, но полномочий, ограничение всего перечня прав и свобод (как, например, предусмотрено конституцией Румынии). Основано такое убеждение на предположении того, что государственная власть в периоды социальных кризисов не ограничивается ничем, кроме цели – сохранение нации. Степень же ограничения напрямую связана с характером социального кризиса и уровнем его опасности. Между тем такой подход не учитывает субъективного характера оценок того самого «уровня опасности» и соразмерности вводимых ограничений. Естественно, что упомянутые оценочные категории способны привести к смене конституционного строя, или захвату, локализации, или концентрации власти без объективных на то оснований в разрез с общественным интересом. В связи с такой постановкой проблемы В.А. Толстик в качестве индикаторов определения степени ограничения прав и свобод, выделяет общеправовые принципы права⁴⁵. Впрочем, эта формула по-

⁴² Комментарий к Конституции РФ / под. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 388.

⁴³ См.: Пчелинцев С.В. О пределах возможных ограничений прав и свобод граждан в условиях действия особых правовых режимов // Современное право. 2003. № 10.

⁴⁴ Гончаров И.В. Особенности правового регулирования федерального вмешательства в дела субъектов Федерации в условиях внутренних вооруженных конфликтов // Государство и право. 2004. № 11. С. 87-88.

⁴⁵ Там же.

прежнему не исключает необходимость в правовой оценке соответствующих обстоятельств.

Очевидным моментом в проблеме правовых ограничений остается лишь тот факт, что выйти за пределы правового регулирования может лишь носитель верховной власти и только постольку, поскольку его власть легитимна. Что же касается исполнительной власти, то эффективность ее системы властных отношений как по вертикали, так и по горизонтали обеспечивается определенным уровнем подотчетности и подконтрольности должностных лиц главе государства. Приостановление же действия права (если это не вызвано объективной необходимостью) вызывает исключение из числа активных субъектов государственного контроля граждан, теряющих заинтересованность в информировании государства о неэффективной деятельности чиновника. Как следствие, любое нелегитимное сужение прав и свобод, увеличение обязанностей граждан и расширение полномочий должностных лиц ведет к пропорциональной потере контроля верховной власти над исполнителем. Этот факт раскрывает еще один специфический момент в применении особых правовых режимов. Так, обязательным условием применения чрезвычайных мер во многих нетипичных ситуациях является общественная поддержка. Легитимация особых правовых режимов позволяет добиваться высокой гражданской активности по содействию и контролю исполнителя. Отсюда особое внимание следует уделять общественному мнению, воздействовать на него через идеологические институты. При условии достоверного информирования населения о причинах применения чрезвычайных мер и наглядной аргументации в неизбежности их применения институт особых правовых режимов будет способствовать значительному увеличению уровня эффективности исполнительной вертикали власти.

Другим ключевым вопросом в применении особых правовых режимов является статус субъекта, получающего соответствующие чрезвычайные полномочия в период действия особого правового режима.

Общепризнанный западный стандарт в методологии применения особых правовых режимов сводится к необходимости:

- 1) четкого разграничения субъектов, инициирующих введение, одобряющих введение и следящих за соблюдением установленного законом порядка продления и прекращения особого правового режима;
- 2) законодательного установления условий введения и прекращения; порядка введения и прекращения; пространственных и временных ограничений; специфики правового регулирования во время существования особого правового режима;
- 3) к условиям введения и отмены (прекращения) особого правового режима предъявляется определенный набор требований, как-то фактическое существование нетипичной ситуации; соответствие нетипичной

ситуации и вводимых чрезвычайных мер (вида особого правового режима); отмена или прекращение особого правового режима влечет за собой утрату юридической силы нормативных актов, принятых для его обеспечения, а также автоматическое восстановление всего объема прав и свобод; в общих рамках особых правовых режимов устанавливается обязательный перечень прав, не подлежащих ограничению.

Упомянутые правовые способы регулирования особых правовых режимов подчинены идее подконтрольности властвующего субъекта (главы публичного образования) и подчиненного ему аппарата (исполнительной власти соответствующего уровня), народу (в лице парламента) и праву (в форме высшего судебного надзора). Существует, однако, и «особая» для современной политической мысли точка зрения на эту проблему, опасения в отношении которой высказывает сейчас Запад. Так, идея «надправности» верховной власти была выражена некоторыми русскими монархистами, славянофилами и евразийцами, а также западными учеными прошлых столетий в формулировке «преогативы» верховной власти. Последняя как раз и основывается на началах «экстраординарной ситуации», которую право не могло разрешить.

Возвращаясь к проблеме регулирования отдельных нетипичных ситуаций, отметим, что основаниями классификации (критериями деления) особых правовых режимов выступает ряд их взаимосвязанных элементов: объект охранения – жизнь и здоровье населения, источники жизнеобеспечения, правопорядок, конституционный строй, политический, экономический, культурный суверенитет и благополучие, нормальное функционирование государственной власти; субъекты, в отношении которых особый правовой режим устанавливается – граждане, юридические лица, предприниматели, должностные лица публичных образований и иностранцы; степень общественной опасности – определяемая потенциальной возможностью человеческих, экологических и экономических потерь как непосредственных, так и последующих; методы правового регулирования – дозволительный, запретительный, координационный, стимулирующий; формы выражения – законный (нетипичная ситуация, предусмотренная действующим законодательством) и экстраординарный (непредусмотренная законом, но объективно требующая введения особого правового режима ввиду возникновения новых, экстраординарных условий); сферы и длительности применения – определенная территория (распространение нетипичной ситуации на определенной территории), время действия (продолжительность существования нетипичной ситуации, организационно-ресурсная потребность в ликвидации ее последствий). Целесообразным может быть и выделение отдельных подвидов в рамках конкретного вида особых правовых режимов, что обусловлено стадией развития, степенью общественной опасности, распространенностью и т.д., одним словом, не только

качественными, но и количественными показателями. Все это дает основание для более тонкой правовой регламентации внутри отдельного вида нетипичной ситуации, что минимизирует риск необоснованного применения исполнительной властью, отдельными ее представителями закононо установленных правовых полномочий и политических возможностей. Соответственно в существующем российском законодательстве выделяются три особых правовых режима: правовой режим военного положения, правовой режим чрезвычайного положения и правовой режим контртеррористической операции.

Контрольные вопросы

1. Для чего в законодательстве сформированы особые правовые режимы?
2. Перечислите нормативные акты, устанавливающие особые правовые режимы.
3. Что такое «режим повышенной готовности»?
4. Проведите дифференциацию чрезвычайных ситуаций на два вида.
5. Перечислите особенности правовых режимов, обеспечивающих национальную безопасность.
6. Какие особые правовые режимы обеспечения национальной безопасности закреплены в законодательстве России?
7. Каким нормативным актом определены гарантии обоснованности введения особых правовых режимов?

Тема 2. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

2.1. Роль идеологии в обеспечении государственной безопасности

Любое государство, представляя собой союз свободных людей, общество имеющих некие общие цели, ценности, интересы граждан, имеет некоторую программу своего развития, целью которого является достижение этих целей, ценностей. Даже в либеральном государстве, которое по своей сути не может иметь идеологии, присутствует цель – обеспечить личную, а следовательно, общественную и государственную безопасность. Именно для этого объединяются в государство, по замыслу авторов либеральной идеи общественного договора, свободные индивиды. Эта цель государственного развития одновременно является и главной идеей государства.

В правовом государстве идеология не должна быть обязательной, но без нее правовые формы обеспечения национальной безопасности будут неработоспособны. Дело в том, что без общей цели развития, без идеала невозможно выстроить иерархию правовых ценностей, правовую политику государства. Ведь любая юридическая норма представляет собой веление, направленное на защиту той или иной ценности. Система правовых норм или система законодательства (системность – один из необходимых принципов права) – это, прежде всего, система ценностей, система их объективации. Следовательно, государственная идеология присутствует неизбежно в системе правовых норм, издаваемых государством, и государственная идеология также присутствует в современной системе права и правовой системе России, как присутствовала она десять, двадцать и т.д. лет тому назад.

Наиболее идеологизированной частью системы права является Конституция РФ. Ее нормы являют собой цели по отношению ко всем остальным нормам системы права, которые могут быть рассмотрены как средства для реализации конституционных положений, достижения целей (реализации ценностей), заложенных в конституционных нормах. Исходя из того, какие цели и ценности закреплены в Конституции РФ 1993 г., мы можем определить действующую государственно-правовую

идеологию как либерально-демократическую. Правовая идеология, являющаяся важным сегментом либеральной идеологии, может быть названа «индивидуалистической», основывающейся на принципах рационалистической версии естественного права.

Особенностью и недостатком либеральной идеологии является то, что в ее сердцевине отрицается возможность существования общих или базовых ценностей. Ценен только индивид сам по себе, его интересы, его безопасность. Поэтому вполне логично, что Конституция РФ 1993 года, представляя собой идеологический программный документ, формально признает идеологическое многообразие или идеологическую свободу. Это очень напоминает моральный анархизм или автономизацию морали, согласно которой «аморальность – тоже своего рода мораль». Кроме того, либеральная идеология любую идеологию, в рамках которой интересы и безопасность личности не рассматриваются в качестве абсолютной ценности, превосходящей ценности государства, общества, нации, церкви, заранее объявляет либо тоталитарной, либо архаичной.

Для эффективного обеспечения национальной безопасности необходимо наличие и признание государством базовых ценностей, которые включают не только личность и ее безопасность, но и семью, этнос, народ, нацию. В противном случае, при возникновении конфликта интересов личности и национальных интересов может пострадать национальная безопасность. Например, в случае конфликта интересов крупных собственников сталелитейных предприятий и интересов государства в оборонной сфере в случае войны, когда должны быть национализированы стратегические предприятия и отрасли экономики, право частной собственности и личной экономической безопасности владельцев предприятий должно быть ограничено и уступить нуждам государства.

Поэтому для обеспечения национальной безопасности одной из базовых ценностей нашего общества должна существовать четкая и внятная позиция государственной власти по отношению к духовно-нравственным идеалам и ценностям, к самим базовым ценностям. Можно эту ценность назвать как угодно: национальной идеей, государственным идеалом, основным государственным принципом и т.д.

Исходя из современных процессов, протекающих в мировой политике, принимаемых решений, можно сделать вывод, что современной национальной идеей России является восстановление статуса мировой державы, что жизненно необходимо для ее целостности.

Национальная безопасность Российской Федерации как самого большого по территориальному и этноконфессиональному многообразию государства может быть обеспечена лишь на основе имперской идеи, и одной из базовых ценностей отечественной государственности является идея империи, то есть государства, обладающего абсолютным внутрен-

ним и внешним суверенитетом. Необходимо лишь избавиться от негативного оттенка термина «империя», который был приобретен в годы советской пропаганды, обличавшей мировой империализм как антитезу мировому пролетариату. Все крупные игроки на мировой арене – США, Евросоюз, Китай – не скрывают своих имперских притязаний на сверхдержавный статус. Империя – вполне закономерный итог позитивного развития любого государства. Способность стать империей – показатель успешности национального проекта, критерий и цель развития государства.

В обыденном языке понятие «идеология» (гр. идея и логос – слово, понятие, учение) обозначает систему взглядов на реальность, способы ее освоения, понимания, трансформации с позиции идей, целей, ценностей, идеалов, норм, принятых различными субъектами социокультурной жизни, как индивидуальными, так и групповыми, среди которых этническая группа, класс, общество, государство, сообщество государств, цивилизация в целом.

В современном научном языке понятием «идеология» традиционно обозначается совокупность или система взглядов, идей, мифов, преданий, политических лозунгов, программных документов партий, философских концепций, в которых выражается отношение к той или иной действительности, взглядам, интересам, целям людей, классов, субъектов политического процесса. Идеология исходит из определенным образом познанной, а если быть более точным, из своеобразно «сконструированной» реальности, ориентирована на достижение идеала и воплощение ряда идей относительно лучших форм общественного бытия.

Идеологии и ценности всегда присутствуют в научном познании, причем не только в социальных науках, но и естественных. Даже современные естественные науки и открытые ими закономерности, казалось совершенно объективные, не зависящие от ценностного мира познающего субъекта, как показывают исследования последних десятилетий, «замешаны» на идеологических, исторических, культурных, а более всего религиозных идеях.

Многие ученые считают идеологию явлением Нового времени, означающим искусственную систему взглядов, ценностей, идеалов, методов исторического анализа, сформулированных общественных целей, возникшую в ходе падения религиозного фактора посредством выдвижения отдельными людьми своих собственных политических, ценностных и социальных систем, опирающихся на рациональные доводы и аргументы, классовые или сословные интересы, научные данные или личные мнения.

Однако такой узкий, по сути, партикулярно-классовый подход представляется не вполне обоснованным. Безусловно, практически все известные нам идеологии возникли в Новое время, в эпоху расцвета

европейского рационализма и обусловлены верой в возможность построения с помощью рациональных проектов «земного рая». Однако с древних времен человечество стремилось выработать разумно обоснованный идеал общественного и государственного устройства.

Идеал представляет собой смысл и цель всякой человеческой деятельности, будучи образом совершенного, наилучшего устройства (если речь идет о человеческом обществе). Идеал в истории государств всегда играл определяющую роль, поскольку помогал выстроить символический, аксиологический и нормативный порядок в обществе через телеологическое определение иерархии целей и средств, наивысшего, высших, промежуточных идеалов и способов их достижения. Именно поэтому Кант считал, что идеал является идеей регулятивного порядка и не может быть мыслим вне целеполагания. Гегель определяет идеал как наглядно созерцаемый образ цели. Так, например, идеал единого национального государства определил политические процессы на территории Западной Европы в XIX веке, идеал коммунистического будущего сыграл определенную роль в истории государства Российского в XX веке, идеал шариатского мироустройства лежит в основе исламских государств и т.д.

Таким образом, идея государства или понятие «государство» оканчивается неразрывным с обоснованием цели существования государства, его смысла в человеческой истории и судьбе отдельного человека, с определением идеального, совершенного государства. Идеал, образец, ценность и цель составляют основу идеи государства. Безусловно, такое понимание государства и его эпистемологической природы неизбежно влечет обвинение в идеализме, то есть в необоснованном признании семантического и аксиологического доминирования духовного начала над материальным. Однако для рационального мышления идеал является стержнем логических и ценностных построений, так как образ или идеал идеального определяет европейскую шкалу ценностей и пронизывает все пласты европейской культуры: и религию, и нравственность, и искусство. Даже в основе сугубо материалистической идеи «общества потребления» или «государства всеобщего благоденствия» лежит образ будущего всеобщего блага – сытости и достатка, в котором будут удовлетворены все основные потребности человеческого существа. Из природы, естества, естественного права человека (понятого не по христиански, а язычески, согласно римско-правовому юснатурализму, где человек есть двуногое животное, часть природного мира) выводится, таким образом, основная идея либерального государства или государства правового. Поэтому, если для сущности человека определяющим является гедонистическое начало, принимаемое языческими философами и следом римскими юристами за основу, отвергнутое в Средние века и воз-

рожденное в Новое время, то и идеал государства связан с всеобщим экономическим «раем».

Без элементов идеологии не обходится никакое общество – ни современное, ни традиционное. Античных философов вряд ли можно отнести к представителям нетрадиционного общества, однако именно учение об идеальных формах власти, человеческого общежития, социального бытия составляло предмет их мышления. Поэтому идеология – спутник общества, в котором существуют мыслящие, рефлектирующие люди, пытающиеся ответить на вопрос, зачем им государство, общество, социальное единство, бытие в целом. В современную эпоху «конца идеологии», свобода от идеологии оборачивается рабством той идеологии, о которой люди не догадываются, которой они не выбирали, в которую они оказались помещены. Безусловно, современная идеология «общества потребления» является новым форматом либеральной или буржуазной идеологии.

Государство и общество нуждаются в идеологии и идеалах, как человек в нравственных ориентирах. В конце концов, без идеологии нет и нравственности. Русский юрист А.Д. Градовский писал: «Идеал есть определенное настроение наших нравственных сил». Поэтому общественный, а следом и государственный идеал может служить индикатором общественной нравственности и зависит целиком от господствующих нравов в обществе.

Обобщая вышеизложенное, сформулируем определение государственной идеологии. Под *государственной идеологией следует понимать совокупность ценностей и норм, легитимирующих организацию верховной власти в той или иной стране*. Ядром государственной идеологии является общественный идеал, от которого зависит оправдание затрат сил, а также мотивация поведения граждан этого государства в деле построения оптимальной модели государственного и общественного устройства, обеспечения национальной безопасности, достижения определенных социальных и политических сил.

Сущность государства заключается в том, что оно, прежде всего, является «совокупностью людей», «союзом», «объединенным множеством людей». Эта общность людей возникает на основе общих ценностей, идеалов, целей земной жизни. Следовательно, сущность государства предполагает защиту культуры государствообразующего народа, исходя из определенности общения общей национальной, народной культурой. Каждое государство, каждая нация, каждая культура отличается одна от другой ничем иным, как различным ценностным порядком. Следовательно, наиболее успешно взаимопонимание достигается между людьми, принадлежащими одной культуре, одной нации.

Для самой возможности социального общения между личностями необходимо предположение какого-то «междуличного целого». Это

целое и есть то, что называли «духом нации» Савиньи, Пухта, Гегель, «почвой» называл это целое Ф.М. Достоевский, на современном языке это традиция, культура. Обобщая, можно сказать, что важнейшим моментом в вопросе о государственной идеологии является учет того факта, что каждый политико-правовой институт, каждое государство – продукт культурного развития народа, нации.

Каждое государство образовывается в рамках определенной культуры, носителем которой является государственно-образующий народ. Отвлеченного человека, человека вообще (вне рамок определенной культурно-исторической традиции) быть не может, человек никогда не встречается вне определенного общества и государства. Поэтому общенациональная, государственная идеология необходима для объединения людей на основе высших, духовных ценностей.

Подведем итог вышесказанному. Идеология – это всегда комплекс идей о должном в государственном развитии, о целях государства, а также система и иерархия ценностей, их предпочтений. Без идеологии невозможно обеспечить эффективно национальную безопасность, государственное управление, так как нет маяков и фарватера, по которому оно осуществляется. Каждая нация имеет свою идею государства, иерархия ценностей которой определена историей и традициями государствообразующего народа, нации, то есть культурой. Поэтому для развития государства необходимо стремиться развивать национальные традиции, а культуру сделать государственной идеологией.

2.2. Идеологические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства

Национальная идея, государственная идеология выполняют интегративную функцию, объединяя людей, заставляя их забыть на некоторое время или отложить собственную выгоду, «шкурный интерес» во имя общего блага. Особенно важным является такое единство в условиях кризисов и катастроф, включая военное время, чрезвычайные положения. Однако не только в таких случаях необходимы идеи верховенства общего блага. Любое организованное единство людей предполагает наличие общих целей у членов социальной группы. В противном случае не будет взаимопонимания между людьми, а также будет отсутствовать мотив совместной деятельности.

Государственная идеология, вольно или невольно, формирует систему государственного управления. Органы государства имеют юридически закрепленную иерархию, которая неизбежно основана на том или ином идеологическом принципе. Например, либеральная идеология генерирует систему «демократического управления», где доминирующей является власть экономических субъектов, крупных игроков рынка, ин-

тересы которых лоббируются различными политическими силами. Если государство основано на иной идее развития, то и аппарат государства будет выстроен на иных принципах. Например, идея православного государства предполагает либо монархический принцип самодержавия, либо соборную демократическую организацию.

Основой государственного управления являются управленческие кадры. В государстве без идеологии трудно провести границу между государственной службой и предпринимательской деятельностью или работой в частной организации. Государственная служба предполагает систему духовных ориентиров, необходимых для жертвенного служения общественным интересам.

В конце XX столетия впервые в истории России на смену государственному идеалу пришла программа модернизации, конечная цель которой – построение либо «общества потребления», либо «государства всеобщего благоденствия». Построение общества потребления предлагается в качестве идеала прозападными неолиберальными или радикал-либеральными силами, господствовавшими в России в эпоху ельцинизма и пытающимися вернуться во власть с помощью западных политических технологий. Формирование государства всеобщего благоденствия является целью патриотически и прогосударственно настроенных умеренных либералов, пришедших к власти в 2000-е годы.

С точки зрения национальной безопасности конечные цели радикал-либеральных реформаторов крайне опасны, так как они нацелены на построение общества потребления. Это проект глобалистский, предполагающий исчезновение национальных границ и государств, в то время как второй – «государство всеобщего благоденствия» – представляет собой проект национально-патриотический, антиглобалистский по своей сути. Однако ни тот, ни другой нельзя рассматривать в качестве цели и смысла государственной деятельности, так как сущность государства не может быть связана с достижением некоторой переменной, ведь понятия благоденствия, благополучия, экономического счастья и прочее весьма различаются в разные эпохи, времена, у разных народов и цивилизаций. Кроме того, есть некоторые сферы государственной жизни, где экономическое процветание не может служить в качестве причины человеческих действий. Например, в военный период особенно четко проявляется потребность в более высоких смыслах государственного бытия, жизни государства, чем достижение экономического рая, процветания торговли, потребительской корзины, рынка, спроса, предложения, высоких технологий и т.п.

Поэтому любое государство нуждается в мечте, высшей идее, вечных ценностях, ради которых человек может отдать жизнь, как это делают военнослужащие или сотрудники правоохранительных ведомств, «не щадя живота своего», пренебрегая «неотъемлемым и неприкосно-

венным правом на жизнь и здоровье». Подобно тому, как человек не может жить без смысла, высшей цели, не превратившись в двуногое животное, государство без объединяющей всех нематериалистической мечты превращается в акционерное общество, могущее распознать по швам, образованным индивидуальностями, отзывавшимися свой вклад в случае опасности капиталу. Государственная идея и учение о ней, идеал к которому стремится государство, – обязательная, неотъемлемая часть механизма государства, его система управления, столь же естественная и важная, как и армия, полиция, судебная власть, законы. Особенно актуальной идея государства является в России, где всегда человек жил высшими смыслами и ценностями.

Государственная идея, или идеология, является учением о базовых ценностях. Вопрос о базовых ценностях крайне важен для современного российского общества, теряющего прежние ценностные ориентиры и напоминающего слепца, который может вот-вот упасть в яму, потянув за собой еще немало подобных слепцов: от судьбы русского народа зависят судьбы иных народов, этносов, населяющих пространства Евразии. Дискурс относительно базовых ценностей уже представляет собой важный шаг по формированию, а точнее, по «ремонту» фундамента русской государственности, традиционно основанному на православной духовно-нравственной вертикали ценностей.

При формировании идеологии следует учесть, что базовой ценностью является исторический опыт нашего народа, его беспримерное законопослушание и правосознание. Однако современные политики и некоторые ангажированные исследователи разрушают эту ценность, убеждая в обратном: якобы русскому народу присущ правовой нигилизм. Исторический анализ показывает: русский народ – один из самых реформируемых в последние три столетия, это самый терпеливый народ, который последние триста лет претерпевает бесконечные модернизации и реформы. Все реформы осуществляются через право, поэтому законопослушность русского человека беспримерна, но не бесконечна, как убеждает в этом опыт Октябрьского переворота 1917 года. Мелкие же правонарушения вызваны катастрофическим расхождением нужд народа и «оторванных» от реальной жизни законов. Требуется «расчислить» историю народа от ложных, русофобских взглядов.

Несмотря на то, что либерально-демократическая государственно-правовая идеология закреплена в Конституции РФ, дальнейшее развитие нашей страны по пути либерального конституционализма требует корректировки, так как обеспечение экономической и энергетической безопасности страны предполагает национализацию стратегических ресурсов, неравенство форм собственности, ограниченность частной собственности на природные ресурсы задачами оптимального использования их для государства и мн.др. Идеология государства должна соот-

ветствовать вызовам времени, но ориентироваться необходимо на высшие или базовые ценности. При этом следует принимать во внимание, во-первых, реалии современного мира, стоящего на пороге мировой войны за ресурсы и политическое господство; во-вторых, тупиковость спекулятивного капитализма; в-третьих, культурно-исторические особенности развития нашего государства, его самобытности.

У каждого народа есть неповторимые и уникальные черты, диктующие необходимость учета коллективной психологии в государственном управлении. Право понимается в России не как личное правомочие, механизм согласования интересов, свобода или рациональный инструмент построения общественного порядка, но, скорее, как «правда», «социальная справедливость», нравственный идеал. Такие черты характера россиян, сформированные православной культурой идеалами, как терпеливость и терпимость к недостаткам других, самокритичность, жалость к оступившимся, альтруизм, великодушие, слабо приспособлены к жизни в условиях западной традиции права. Правоведы и политики, симпатизирующие евроамериканской модели правового государства, высокомерно оценивают как отсталые, примитивные, архаичные такие особенности правосознания и правовой культуры россиян, как пассивность по отношению к защите своих прав; апелляцию к высшей правде и справедливости в конфликтах и спорах, а не к формальным предписаниям закона; требование судить по правде, а не по закону; упование на милость и высшую справедливость. Западное правопонимание и основывающаяся на нем модель правового государства предполагает юридическую активность граждан, постоянно готовых к судяжничеству и индивидуальной судебной защите своих прав, в то время как правосознание русского человека ждет от государства юридической защиты и в этом плане является прямо противоположным, патерналистским. Ценность государства занимает совершенно иное место в правовой ментальности россиян, чем то, какое отводится ему либеральной моделью общественного устройства.

Современная идеологическая основа национальной безопасности России должна учитывать три основных для нашей страны проблемы, которые спровоцированы либерализмом: а) духовно-нравственный кризис общества; б) сложность и нерешенность национального вопроса в некоторых регионах; в) социальное расслоение и несправедливость постсоветского общества. Рецепт решения этих проблем содержится в самобытной модели государственного развития России, «привязанной» к ее истории, традициям, самобытности, уникальному этнокультурному ландшафту и отвечающей требованию гармоничного и мирного сосуществования самых разных народов и национальностей, объединенных общей судьбой, историей, ценностями в рамках единого государства.

В отличие от либерального проекта в национальной государственной идеологии «право на внутреннее духовное развитие, духовную свободу, культурное развитие» предполагает активную позицию государства по отношению к культурно-исторической идентичности, духовно-нравственному здоровью нации. В таком случае право духовной свободы понимается не в негативном, а в позитивном контексте. Существует сложившаяся веками система ценностей русского народа и отечественной православной культуры, и государство не должно оставаться безразличным к тому, что ценности этой культуры грубо разрушаются массовой культурой. Наличие соборной идеологии с гармоничным сочетанием общих и индивидуальных ценностей есть единственный, исторически проверенный выход сохранить традиционный духовно-культурный, национально-религиозный уклад России, что очевидно на неудачном опыте построения как коллективистско-коммунистической системы ценностей, так и либерально-индивидуалистической. Если индивидуализм либерального толка предполагает «отрыв» человека от его корней, превращение в универсально-всеобщего, лишённого каких бы то ни было связей со своей культурно-исторической общностью рационально-прагматичного субъекта, то индивидуализм русский предполагает уникальность и неповторимость человека именно ввиду его духовной идентичности, принадлежности к определенной культуре и миропониманию.

Целью Российского государства традиционно является не прагматичное согласование интересов и не политическая свобода, а высокая и духовная задача сбережения уникального этноконфессионального и культурного ландшафта России и Евразии, традиционных нравственных ценностей. Такие ценности должны быть закреплены в Конституции РФ. Поэтому государственная идеология России в XXI веке должна включать в себя идею не правового государства, а государства нравственно-правового, «государства правды», государства, взявшего на себя защиту культурно-нравственной идентичности своего народа в условиях глобализации.

Контрольные вопросы

1. Какова роль идеологии в обеспечении безопасности государства, общества, личности?
2. Каковы особенности либеральной идеологии?
3. Назовите недостатки радикального либерализма в построении государства с точки зрения национальной безопасности.
4. Для чего необходимы базовые ценности государства?
5. Сформулируйте понятие «государственный идеал».
6. Какова главная цель Российского государства в XXI веке?
7. В чем заключается самобытность российской государственности?

Тема 3. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОВИЯХ СЕТЕВОЙ ВОЙНЫ ПРОТИВ РОССИИ

3.1. Управляемый хаос как основная угроза национальной безопасности

Попытки и потуги завоевать и разрушить Россию предпринимаются на протяжении всей ее истории. Однако в открытом военном противостоянии все эти попытки показали свою бесплодность в силу героизма и особой ментальности русского народа, закаленного бесконечной агрессией ближних и дальних соседей, тяжелыми условиями быта и земледелия, экономическими и политическими реформами последних трех столетий. Благодаря техническому прогрессу произошел поворот в стратегии противников России в пользу преобладания идеологических, информационных, социально-психологических методов борьбы, получивших название «мягкая сила» у лидеров социальной инженерии. Обществом можно управлять и задавать ему любой вектор развития благодаря технологиям социального конструктивизма – эта мысль была освоена и апробирована американскими учеными раньше всех остальных, видимо, в силу свойственного им практически врожденного прагматизма и утилитаризма. Выводы социологов и психологов были освоены ими с целью построения самой мощной экономики мира, а также мировой гегемонии во всех сферах – политической, военной, культурной и даже моральной. США удается, используя власть доллара, печатный станок и СМИ, с помощью информационных технологий «черное» представить «белым», любую неправду выставить наоборот. Удается им и разрушение тех государств, элиты которых отказываются выполнять вассальные требования мирового жандарма. Любое государство, осуществляющее политику не в интересах транснациональных кампаний и финансово-экономической элиты США и Великобритании, попадает в зону риска: цветные и бархатные революции сеют хаос и анархию, разделяют народы и разрушают цивилизации, уничтожают этносы и нации. Поэтому главная опасность для национальной безопасности России – технологии революций, госпереворотов и массовых протестов.

В условиях кризиса капиталистической модели глобальной экономики западные страны ищут новые рынки сбыта, дешевой рабочей силы

и ресурсы. То, что происходит в Ираке, Афганистане, Сирии, Украине – результат жесточайшей рыночной борьбы, которую ведут западные ТНК. При этом конечной целью смены разных политических режимов является захват России и Китая, которые проводят независимую внешнюю и внутреннюю политику.

Запад всегда вел борьбу за российские земли, ресурсы. И Первая, и Вторая мировые войны возникли не без участия мировых капиталистических кругов. Политэкономисты и сейчас говорят все чаще: «Что нам сейчас нужно – так это финансовый эквивалент войны». Любой повод используется для наращивания военной машины США, без которой нельзя обойтись спекулятивной экономике.

Россия уже потеряла восточно-европейский рубеж защиты от военных баз НАТО, теперь теряет и рубеж из постсоветских государств. Многие наши бывшие «народы-братья» по СССР стали членами НАТО и окружили нас по периметру. События на Украине в феврале 2014 года должны стать опорной точкой для разворота во внутренней и внешней политике: период доверия и наивного соглашательства окончен. России отступать некуда, так как она следующая на очереди для революционного уничтожения суверенитета. Поэтому требуется новая мобилизационная модель, преодолевающая нашу зависимость от Запада в технологическом и промышленном смысле, а также либеральная «мягкотелость» в противодействии «пятой колонне», используемой в качестве «тройного коня» для захвата России.

Надо иметь в виду, что Запад будет доводить до конца начатый более двадцати лет назад, с момента разрушения СССР, процесс формирования нового мирового порядка. И путь у него единственный – добиваться смены власти в России с целью ее последующего расчленения и десоверенизации. «Разделяй и властвуй» – сущность технологии построения империй с Древнего мира. Посеять разделения по межэтническому, межконфессиональному или социально-экономическому положению в обществе не составит большого труда в условиях современных технологий и готовых на любые провокации боевиков. В полиэтнической и поликонфессиональной России с ее беспредельным социальным классовым неравенством сделать это нетрудно. Конечная цель агрессивных кругов Запада выражена в словах Генри Киссинджера, бывшего госсекретаря США. На вопрос журналиста, что думает Президент России о событиях на Украине, он ответил: «Думаю, он видит в этом генеральную репетицию того, что мы хотели бы сделать в Москве. Смены режима. И оттого, что все это происходило так близко к сочинским Играм, его подозрения лишь усугубляются». Однако госсекретарь не называет конечную цель западной элиты. Ее конечная цель – не смена режима, а разграбление России.

3.2. Технологии смены власти и безопасность российской государственности

В современном межгосударственном противостоянии используются различные комбинации несилловых технологий управления и воздействия. Их основой является массированная атака на общественное сознание и общественную психологию. К технологиям воздействия относятся: навязывание обществу апатии и социального безразличия; контроль над образованием и потоками информации; разрушение независимости церкви и ее постоянная критика; табуирование вопросов духовно-нравственного просвещения в образовании, а также его примитивизация; пропаганда секса, насилия, войн, агрессии по телевидению, прессе, инфоканалам; искажение истории; поддержка правозащитных движений и фондов, защищающих либеральные ценности; культ развлечений; создание условий для управления кризисами, межэтническими, межконфессиональными конфликтами; поддержка идей, движений, научных исследований, обосновывающих автономизацию этносов, национальных меньшинств, религиозных общин, особенно сепаратизма; развитие различных структур гражданского общества с акцентом на противостояние его с государством.

Огромную роль современные политтехнологи отводят формированию нового типа личности – потребителя. «Общество потребления» является не просто результатом развития капитализма, а сознательно формируемой парадигмой общественного развития в XXI веке. Всестороннее умственное, нравственное и духовное развитие человека не нужно в условиях общества потребления, моральные ценности которого сугубо материальны. Академик В. Арнольд в своей статье точно указывает на круги, заинтересованные в коммерциализации, а значит и деградации образования: «Американские коллеги объяснили мне, что низкий уровень общей культуры и школьного образования в их стране – сознательное достижение ради экономических целей. Дело в том, что, читавшись книг, образованный человек становится худшим покупателем: он меньше покупает и стиральных машин, и автомобилей, начинает предпочитать им Моцарта или Ван Гога, Шекспира или теоремы. От этого страдает экономика общества потребления и, прежде всего, доходы хозяев жизни – вот они и стремятся не допустить культурности и образованности (которые, вдобавок, мешают им манипулировать населением, как лишённым интеллекта стадом)»⁴⁶.

Моральные ценности общества потребления являются лишь средством для манипулирования людьми. Их пропаганда ведет к оболвани-

⁴⁶ Арнольд В. Новый обскурантизм и Российское просвещение // Журнал Скепсис. http://scepisis.net/library/id_650.html

ванию людей, деградации их как личностей, упадку массовой культуры. Это значительно упрощает и удешевляет манипулирование сознанием, так как предсказуемых, озабоченных вещиизмом людей очень легко обмануть. Для того, чтобы общество было легко манипулируемым, все силы масс-культуры брошены на формирование нового человека, отличительными чертами которого является эгоцентризм, безответственность и моральная распущенность.

Одним из первых феномен манипуляции сознанием отразил в своих исследованиях социолог из ФРГ Герберт Франке в книге «Манипулируемый человек» (1964). Под манипулированием он понимал психическое воздействие, которое производится тайно, а следовательно, и в ущерб тем лицам, на которых оно направлено. Простейшим примером тому может служить реклама. В России технологиям манипулирования сознанием посвятил свою книгу «Манипуляция сознанием» С.Г. Карамурза. Он в качестве главных называет следующие признаки манипулирования сознанием. Во-первых, это – вид духовного, психологического воздействия (а не физическое насилие или угроза насилия). Мишенью действий манипулятора является дух, психические структуры человеческой личности. Во-вторых, манипуляция – это скрытое воздействие, факт которого не должен быть замечен объектом манипуляции. Поэтому для достижения успеха манипуляция должна оставаться незаметной. Успех гарантирован, когда манипулируемый верит, что все происходящее естественно и неизбежно. Короче говоря, для манипуляции требуется фальшивая действительность, в которой ее присутствие не будет ощущаться. В-третьих, манипуляция – это воздействие, которое требует значительного мастерства и знаний специальных технологий. В-четвертых, манипулирование сознанием осуществляется с целью власти над людьми, которые рассматриваются как вещь.

Для того чтобы противостоять манипуляции, необходимо помнить очень важное обстоятельство: манипуляция не только побуждает человека, находящегося под таким воздействием, делать то, чего желают другие, она заставляет его хотеть это сделать. Иными словами, объектом и жертвой манипуляции человек может стать лишь в том случае, если он выступает как ее соавтор, соучастник. Только если человек под воздействием полученных сигналов перестраивает свои воззрения, мнения, настроения, цели и начинает действовать по новой программе манипуляция состоялась. А если он усомнился, уперся, защитил свою духовную программу, он жертвой не становится. Один из надежных признаков того, что в какой-то момент осуществляется большая программа манипуляции сознанием, состоит в том, что люди вдруг перестают внимать разумным доводам – они как будто желают быть одуроченными. Это особенно наглядно бывает в условиях цветных революций, которые, как правило, являются итоговой фазой манипуляции.

Инструментарий цветных революций: международные, наднациональные бюрократические институты типа ОБСЕ, ВТО, МВФ и т.д. финансируемые государственным департаментом США неправительственные правозащитные организации; различные фонды, представляющие гранты для антиправительственных, оппозиционных, либерально ориентированных СМИ, сайтов, объединений, отдельных журналистов и т.п.; институт наблюдателей за демократическими выборами; посольства США в разных странах; вовлечение представителей власти того или иного государства в покупку недвижимости за рубежом или инвестирование в бизнес за границей; финансирование научных проектов, конференций, исследований, направленных на формирование гражданского общества, открытого общества, либерального государства.

События на Украине в феврале 2014 года позволяют сделать вывод о том, что оппозиция может стать опасной только тогда, когда органы власти боятся отдать приказ о силовой операции по причине финансовой и иной зависимости. Поэтому недопустимы для госчиновников: ни покупка недвижимости за границей, ни инвестирование в зарубежный бизнес, ни обучение детей за границей.

Практически все цветные революции последних двадцати лет, включая события на Украине, имеют сходные черты управляемости, общую инженерию протеста. Во всех случаях это были сознательные изменения ситуаций благодаря активным действиям оппозиции. Таким действиям везде, начиная с революций 1989 года в Восточной Европе, сопутствовало бездействие властей, наличие специальной символики, признание выборов недемократичными и пр. Подробно эти технологии описаны во многих работах разных авторов, наиболее популярным из которых является Джин Шарп. Его книги «От диктатуры к демократии» и «198 методов ненасильственных действий» стали инструкцией по свержению власти в ряде стран представителям разведподразделений и революционных диверсантов. С использованием его технологий осуществлялись: революция в Бирме в начале 1990-х, распад СССР, акции протеста в Таиланде, Тибете, Сербии, на Ближнем Востоке, череда «цветных революций» на постсоветском пространстве, наконец, Украина 2014.

Основой его методов всегда выступает манипулирование сознанием. Дело в том, что у власти есть правоохранные органы, внутренние войска и прочий арсенал силового подавления. Следовательно, революционерам не стоит выбирать вооруженный мятеж или партизанское движение – в этом случае протестующие обречены на жестокое поражение, а диктатура укрепитя еще больше. «Ахиллесова пята» власти, по Шарпу, заключается в том, что любой политический режим основывается на безупречной работе целой группы политических и социальных институтов и структур, где в каждом работают обычные люди.

Стоит убедить этих людей отказаться выполнять или выполнять непродуктивно свои служебные обязанности, режим не сможет функционировать и рухнет. Для этого и необходимо мощное социально-психологическое воздействие, манипулирование их сознанием.

На примере Евромайдана видно, что помимо обладания СМИ, наличия своей «независимой» журналистики и блогосферы для успеха акций протеста необходимо подчеркнуто мирный характер протестов (до поры до времени, разумеется). В книге Шарпа «198 способов ненасильственного протеста» содержится широкий набор методик, включая «публичное обнажение», «самосожжение» протестующих, белые ленточки, мирные акции и мероприятия. То, что многие наблюдатели или даже соучастники акций протестов принимают сегодня за спонтанное выражение чувств праведного гнева народа, оказывается тщательно выписанной в методичке Шарпа технологией. «Живые цепи» от города к городу, блокирование админзданий, символическое зажигание свечей, цветные ленточки, бойкот производителей товаров, насмешки над официальными лицами – все это Джин Шарп описал, а его последователи реализовали в различных цветных революциях.

3.3. Понятие сетевой войны и ее инструментарий

По мере развития науки и техники меняются представления людей о военных методах и действиях. В условиях информационного общества возник новый вид войны – сетевая война, основой которой является информационное воздействие на человека. Поэтому многие ученые считают синонимами понятия «сетевая война» и «информационная война». Однако это не так. Информационные войны являются лишь технологией сетевой войны, которая значительно шире по своему объему и инструментарию.

Информационные атаки неприятеля с целью вызвать определенные реакции общественного мнения предпринимаются более ста лет. Вброс дезинформации с этими целями известен еще раньше. Однако сам термин «информационная война» получил распространение в США в 1976 году, будучи используемым Томасом Роном в отчете, подготовленном для компании «Боинг» и названном «Системы оружия и информационная война»⁴⁷.

В результате широкого распространения данного понятия среди военных направление стало изучаться и было использовано для развала СССР. С его крахом и окончанием «холодной войны» термин «информационная война» вошел в документы Министерства обороны США и

⁴⁷ См.: Rona T.P. Weapon Systems and Information War, Boeing Aerospace Co., Seattle, 1976.

был применен во всех последующих военных операциях США – Ираке, Югославии, Афганистане.

Сетевые войны – новый этап развития военных технологий, более изощренный и сложный, чем информационные войны. В основе сетевых войн лежит новый тип общества – «общество потребления», которое постепенно вытесняет привычное традиционное и индустриальное общество. Идейным вдохновителем и влиятельным покровителем этого направления модернизации классической военной стратегии стал Министр обороны США при Дж. Буше младшем Дональд Рамсфельд.

Еще в прошлом веке социологи заговорили о новом типе общества, которое испанский социолог Мануэль Кастельс назвал сетевым обществом. Сетевое общество в своей основе имеет сетевые связи. Причем не обязательно информационные – типа Интернет, хотя электронные средства сети и связей доминируют. Сетей, в которых находится личность, социальные институты, корпорации и государства, множество. Это может быть и разведывательная сеть, торговая сеть, религиозная сеть, сеть агентов влияния или информационная сеть, сеть вещания, политические сети, сектантские, террористические – все они, по сути дела, функционируют по качественно другому принципу, нежели функционировали предыдущие общества. Если раньше основой общественных связей была вертикаль статусов и иерархия, то в сетевом обществе все равны, связи горизонтальны. Понятно, что это виртуально все равны, но в информационном обществе виртуальное вытесняет реальное.

Ученые считают сетевое общество признаком кардинальных сдвигов в истории человечества, новой моделью цивилизации, которую они называют цивилизацией постмодерна. Горизонтальные связи пришли вместо иерархических. Поэтому все чаще раздаются голоса в пользу отказа от государства, как иерархии власти и полномочий, все чаще говорится об эффективности либеральной автономии социальных групп – религиозных, политических, этнических и пр. Иерархии всегда пытались организовать общество, государство, империи, в свою очередь, сетевые технологии направлены на их разрушение, индивидуализацию, автономизацию общества и человека. Сетевая модель общества позволяет отказаться от иерархических структур.

Сетевая война в отличие от войн предшествующего периода ведётся не государствами и даже не блоками, а глобальными структурами. В условиях глобализации, когда бюджеты некоторых транснациональных корпораций превышают бюджеты крупных государств, сложные политико-экономические союзы, чаще всего неясные, становятся субъектами этих войн. Узловые пункты сети – различные сетевые структуры, к которым относятся и средства связи, и СМИ, и транснациональные корпорации, и религиозные организации, и национально-культурные автономии, и правозащитные фонды, и научные организации, и политические

ячейки, и спецслужбы различных государств. В сетевой войне идеология и технология слиты в единый инструмент противостояния. Под такой сетью А.Г. Дугин понимает «гибкую форму организации взаимодействия различных точек (людей), предполагающую постоянный обмен информацией и динамичную реструктуризацию». При этом сеть есть постиндустриальное (постмодернистское) явление, так как замещает собой сакральные структуры традиционного общества (священные иерархии) и рациональные структуры общества модерна (государства, правительства, политические институты, производства).

Теория сетевых войн, разработанная под руководством начальника Управления реформирования ВС США Артуром Цебровски, активно внедряется в практику ведения боевых действий США, и уже была успешно обкатана в Ираке, Афганистане, Украине, других государствах, а сетцентричные технологические подходы тестируются на учениях и обыгрываются на симуляторах. Разработчики этой теории убеждены, что в ближайшем будущем она «если не заменит собой традиционную теорию войны, то существенно и необратимо качественно изменит её». Обращение к этой концепции стало общим местом не только в докладах Дональда Рамсфильда, но и заместителя секретаря безопасности Пола Вулфовица и других высших военных чиновников США ещё во времена Дж. Буша младшего.

В России множество элементов сетевой войны уже кристаллизировались. Сети проникли в российскую власть еще в 90-е годы. Однако, если прямых сторонников десуверенизации России постепенно устранили, большое количество прозападно настроенных людей, ненавидящих сильную и суверенную Россию, остались и среди журналистов, и среди правозащитников, представителей различных институтов гражданского общества, например Общественной палаты. Кроме того, в 1990-е годы американские стратеги проникли в структуры силовиков, чиновников, даже национально-патриотических движений. Поэтому патриотическая риторика вовсе не является признаком свободы от сетей. Те, кто выкрикивает лозунги типа «Россия для русских», подыгрывают Западу, который прекрасно понимает, что русский национализм является таким же эффективным сетевым оружием в развале России, как и национализм малых этносов, только ещё более действенным и разрушительным.

Современная сетевая пятая колонна имеет сложную природу, распознавая которую можно одержать победу в сетевой войне. Инструментарий сетевых войн включает в себя: размещение ложной, провокационной информации в сети Интернет; манипулятивные психологические методики; торговые войны; подрыв международного авторитета государств; искажение исторических событий и фактов; порочащие деятели культуры, науки и искусства сведения; пропаганда сексуальной

распушенности, гомосексуализма, культа тела, потребления и развлечений; распространение компромата на политических лидеров страны, религиозных деятелей; поддержка националистических и радикальных религиозных движений, групп; создание условий для экономической стагнации; расколы среди политических партий, конфликты между органами власти; массовые акции протеста.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит связь геополитических условий современного мира и технологий «цветных революций»?
2. С какой целью осуществляются технологии смены власти на территории России?
3. Что такое «несиловые технологии воздействия и управления»?
4. Перечислите признаки манипулирования сознанием.
5. Какие средства воздействия входят в инструментарий «цветных революций»?
6. Что такое «сетевая война» и каковы её элементы?

Тема 4. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В условиях современного государства национальная безопасность может рассматриваться как правовой феномен, потому что основное предназначение права в социальном правовом государстве состоит в обеспечении безопасности личности, общества, государства. Как юридическая категория термин «национальная безопасность» включает поистине бесконечное количество смысловых оттенков, которые аккумулируют самые различные виды и формы ущерба личности, обществу, государству, отражает единство государственных, общественных и личных законных интересов, а также возможных представлений об угрозах и их последствиях. Современное законодательное определение понятия безопасности включило в себя два базовых компонента: защищенность и устойчивое развитие.

Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации прямо не указывается на обеспечение национальной безопасности государства, в Основном законе говорится о «государственной безопасности» или о «безопасности государства», а государство понимается как государство-нация (ч. 5 ст. 13; ч. 3 ст. 55; ч. 1 ст. 56, 72, 82, 114). Собственно говоря, сам акт подписания Основного закона, который является общественным договором, направлен на гарантии безопасности его подписантов, так как в противном случае нет никакого смысла его подписывать. Поэтому правовая политика нашего государства направлена на создание эффективной системы обеспечения национальной безопасности.

Одним из основных нормативных актов в этой сфере является также Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности». Прежде всего, в нем раскрываются принципы обеспечения безопасности: 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.

Кроме того, Закон описывает: содержание деятельности по обеспечению безопасности; государственную политику в области обеспечения безопасности; правовую основу обеспечения безопасности; координацию деятельности по обеспечению безопасности; международное сотрудничество в области обеспечения безопасности; Полномочия Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности; статус Совета безопасности.

Большую роль в обеспечении национальной безопасности играют и иные законы. Например, Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты 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.

Важную роль в обеспечении отдельных видов национальной безопасности играют доктрины, концепции и стратегии, вводимые чаще всего указами Президента.

Прежде всего, в целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности была введена в действие Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

На сайте Правительства Российской Федерации размещена «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденная Президентом РФ 18 сентября 2008 года. Стратегией определяются основные технологии, пути и способы достижения стратегических целей и приоритетов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности в этой зоне. Главной целью данной Стратегии является реализация суверенитета и национальных интересов Российской Федерации в Арктике. Кроме того,

Стратегия способствует решению основных задач государственной политики Российской Федерации в Арктике.

Достаточно новым нормативным актом является Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, принятая в конце 2013 года, но нигде не опубликованная, кроме сайта Президента РФ. Концепцией определяются основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления, иных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности. Концепция является основным документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности, а также основой для конструктивного взаимодействия в этой сфере сил обеспечения общественной безопасности и институтов гражданского общества, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Одним из основных документов стратегического планирования в Российской Федерации, представляющим собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации является военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации».

Определение государством и обществом целей, задач, направлений и способов достижения национальных интересов Российской Федерации на морском побережье, во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации и в открытом море дано в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 27.07.2001).

Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» разработана система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

Также Президентом утверждена Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (05.10.2009), в которой определяются основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации.

Большую роль в обеспечении национальной безопасности играет Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895, которая представ-

ляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Данная Доктрина служит основой для: формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации; подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения информационной безопасности Российской Федерации; разработки целевых программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации раскрыты в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 05.10.2009.

Экономическая безопасность определяется «своей» Стратегией, утвержденной Указом Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)».

Совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации раскрыты в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации от 30.01.2010 г.

Система взглядов на содержание, принципы и основные направления внешнеполитической деятельности России, технологии обеспечения надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, которые в наибольшей мере отвечают интересам Российской Федерации как великой державы, как одного из влиятельных центров современного мира и которые необходимы для роста ее политического, экономического, интеллектуального и духовного потенциала рассматриваются в Концепции внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12.02.2013).

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568, в России Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) была введена в действие Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы. Ее целью является противодействие коррупции, искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Вопросы антинаркотической безопасности, возникновение новых вызовов и угроз, связанных с транснациональной преступностью, экстремизмом, демографическим кризисом ввиду развития новых видов наркотических средств и психотропных веществ, расширение масштабов незаконного распространения наркотиков обусловили разработку и принятие Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 28.09.2011 № 1255.

Система взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции и миграционной безопасности, а также цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации определены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные признаки обеспечения национальной безопасности в ФЗ «О безопасности» от 28.12.2010 года.
2. Какие доктринальные документы действуют в сфере национальной безопасности?
3. Перечислите основные виды официальных документов в сфере национальной безопасности.
4. Каковы цели доктринального обеспечения национальной безопасности?

Тема 5. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ

5.1. Роль международного права в обеспечении национальной безопасности

Международное право, его система и многочисленные механизмы реализации создавались народами земли в течение многих столетий именно с целью поддержания мира и безопасности государств. В преамбуле Устава ООН прямо говорится о назначении современного международного права: «избавить грядущие поколения от ужасов новой мировой войны». Поэтому принято вести речь о праве международной безопасности как точке соприкосновения международного права и национальной безопасности.

Дело в том, что безопасность одного государства связана с безопасностью мира в целом: безопасность отдельного государства зависит от обеспечения безопасности всех государств, безопасность всех предполагает безопасность каждого государства. Это особенно четко прослеживается в целом ряде нормативных актов международного характера. Например, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) содержит большое количество моментов регламентации совместного обеспечения отдельных видов безопасности, важных для стран-участников: экологическая, военная, миграционная, информационная и др.

Поэтому основой права международной безопасности является деятельность каждого государства в согласии с другими. Чаще всего право международной безопасности трактуется как система принципов и норм, регулирующих военно-политические отношения государств и других субъектов международного права в целях предотвращения несанкционированного применения военной силы, борьбы с международным терроризмом, ограничения и сокращения вооружений.

В конце XX века понятие «безопасность» в международном праве связывается с множественностью угроз безопасности, что нашло отражение в концепции Всеобъемлющей системы международной безопасности (ВСМБ). В ней получили отражение основные направления развития международного правопорядка, среди которых в качестве при-

оритетных выделяются: политическое, экономическое, экологическое, гуманитарное. Концепция была призвана решать проблемы безопасности государств на основе ряда договоров и мер: отказ ядерных держав от войны, конкретные меры по разоружению, справедливое политическое урегулирование международных кризисов, укрепление доверия, меры по обеспечению неприкосновенности границ, предотвращение терроризма, сотрудничество в области прав человека, других глобальных проблем.

Важнейшую роль в международно-правовом обеспечении национальной безопасности играют нормы международного уголовного права. Под международным уголовным правом или международным правоохранительным правом понимается отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют сотрудничество государств и международных организаций в борьбе с преступностью, включая ее предупреждение, профилактику и преследование.

Большую роль в борьбе с терроризмом играет международное сотрудничество, которое основано на большом количестве международных актов: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 апреля 2005 г. № A/Res/59/290 «Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма» (91-е пленарное заседание); Меры по борьбе с международным терроризмом (приняты Восьмым конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.); Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята Резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.); Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.); Европейская конвенция о пресечении терроризма ETS № 090 (Страсбург, 27 января 1977 г.); Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (Страсбург, 16 мая 2005 г.) ETS № 196; Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г. «Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма».

Роль международного права в обеспечении национальной безопасности возрастает в связи с внешнеполитическими союзами России, так как страны Запада часто не соблюдают нормы права и грубо нарушают принципы невмешательства во внутренние дела суверенного государства, как это было в Ираке, Югославии, Сирии. Для этого страны, не входящие в семерку высокоразвитых западных государств, создали союз дружественных государств БРИКС: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика. Этот союз должен обеспечить многополярный мир, а также рост всей мировой экономики за счет пятерки

развивающихся стран – именно из этого «материала» может быть построена новая мировая экономическая система.

Участники саммита БРИКС отмечают, что мир претерпевает далеко идущие, сложные и глубокие изменения, которые характеризуются усилением многополярности, экономической глобализации и взаимозависимости. В этих условиях необходимо опираться на нормы международного права, утверждать демократию в международных отношениях, с тем, чтобы в международных делах более активное участие принимали страны с формирующейся рыночной экономикой и развивающиеся государства.

5.2. Национальная безопасность, международное право и внешняя политика России

Основные концептуальные приоритеты и понятия, отражающие роль международного права в обеспечении национальной безопасности страны, содержатся в Концепции внешней политики Российской Федерации (утвержденной Президентом Российской Федерации В.Путиным 12 февраля 2013 г.). В ней высшим приоритетом внешнеполитического курса России, формально-юридическим отражением которого являются международно-правовые обязательства России, провозглашается «защищенность личности, общества и государства». Следовательно, главные цели внешней политики: обеспечение безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета, авторитета и территориальной целостности; создание благоприятных внешних условий для устойчивого и динамичного роста экономики России, реализации прав и свобод человека; активное продвижение курса на всемерное укрепление международного мира, всеобщей безопасности и стабильности в целях утверждения справедливой и демократической международной системы, основанной на коллективных началах в решении международных проблем, на верховенстве международного права, прежде всего на положениях Устава ООН; содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения новых очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах; всесторонняя защита прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, отстаивание в различных международных форматах российских подходов по теме защиты прав человека; распространение и укрепление позиций русского языка в мире, популяризация культурных достижений народов России, консолидация русской диаспоры за рубежом и т.д.

Крайне важной является позиция России по защите принципа «верховенства права в международных отношениях». Дело в том, что в последние два десятилетия, после краха СССР, США и его партнеры в

Евросоюзе узурпировали право защищать человека на территориях суверенных государств без санкций ООН. Речь идет о гуманитарных интервенциях. Некоторые авторы прямо говорят об американском фашизме.

Согласно Концепции внешней политики Россия будет противодействовать попыткам отдельных государств или групп государств подвергать ревизии общепризнанные нормы международного права, отраженные в универсальных документах – Уставе ООН, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 года, а также в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (г. Хельсинки, 1 августа 1975 г.). Для международного мира и правопорядка особенно опасно осуществляемое в угоду политической конъюнктуре и интересам отдельных государств произвольное толкование таких важнейших международно-правовых норм и принципов, как: неприменение силы или угрозы силой, мирное разрешение международных споров, уважение суверенитета государств и их территориальной целостности, право народов на самоопределение.

В Концепции подчеркнуто, что попытки выдать нарушения международного права за его «творческое» применение опасны и недопустимы.

О международной безопасности говорится и в Стратегии национальной безопасности. В ней подтверждается, что Российская Федерация будет стремиться выстраивать международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств, проводя при этом для защиты своих национальных интересов рациональную и прагматичную внешнюю политику, исключая затратную конфронтацию, в том числе и новую гонку вооружений.

Стратегия кратко очерчивает международные организации, необходимые для обеспечения национальной безопасности. Прежде всего, это – Организация Объединенных Наций и Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. Кроме того, различные блоковые организации, типа «Группа восьми», «Группа двадцати», РИК (Россия, Индия и Китай), БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай), Шанхайской организации сотрудничества, а также другие неформальные международные институты могут быть использованы в интересах национальной безопасности. Также приоритетным направлением внешней политики России является региональная интеграция в рамках Содружества Независимых Государств, а также организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического сообщества. Последнее выступает ядром экономической интеграции, инструментом содействия реализации крупных водно-энергетических, инфраструктурных, промышленных и других совместных проектов, в первую очередь регионального значения. Готова Россия и к взаимодействию с НАТО, но на

основе равноправия и в интересах укрепления всеобщей безопасности в Евро-Атлантическом регионе, глубина и содержание которых будут определяться готовностью альянса к учету законных интересов России при осуществлении военно-политического планирования, уважению норм международного права.

Говоря о доктринальных аспектах международно-правового обеспечения национальной безопасности, нельзя обойти вниманием и выступления В.В. Путина, который неоднократно говорил о необходимости верховенства национальных интересов над призрачным единством всего человечества для победы над всеми проблемами современности.

Своеобразным ответом на вызовы однополярной глобализации стал следующий тезис статьи В.В. Путина «Россия и меняющийся мир»: «Мы будем последовательно исходить из собственных интересов и целей, а не продиктованных кем-то решений. Россию воспринимают с уважением, считаются с ней только тогда, когда она сильна и твердо стоит на ногах». Критикуя политику «двойных стандартов», Президент сформулировал принципы соотношения ценностей прав человека и суверенитета государства: «Через вооруженных конфликтов, оправдываемых гуманитарными целями, подрывает освященный веками принцип государственного суверенитета.... Часто говорят – права человека первичны по отношению к государственному суверенитету. Без сомнения, это так – преступления против человечества должны караться международным судом. Но когда при использовании этого положения легко нарушается государственный суверенитет, когда права человека защищаются извне и на выборочной основе – и в процессе «защиты» попираются такие же права массы людей, включая самое базовое и святое – право на жизнь, – речь идет не о благородном деле, а об элементарной демагогии».

5.3. Международное право и глобализация

Говоря о процессах, набирающих силу в ходе реформирования международного права, нельзя не сказать и о такой проблеме, как глобализация. Глобализация – это процесс формирования и последующего развития единого общемирового финансово-экономического, политического и культурного пространства на основе общих правовых, экономических и технологических укладов.

В результате глобализации, юридическая наука уже в XX веке столкнулась с новым для себя процессом универсализации и унификации правовых укладов. Процессы глобального распространения идеалов и норм европейской правовой культуры затронули самые удаленные уголки планеты и вряд ли остались регионы, в которых ничего не слышали о «правах человека», о правовом государстве, международных

структурах правосудия, демократических свободах и т.д. Даже если люди в этих регионах не желают ничего знать об этих ценностях, жесткая, а зачастую и агрессивная политика некоторых западных стран последовательно ведет к распространению и насаждению своих идеалов.

Безусловно, «права человека» представляют собой важнейшее достижение западной цивилизации, центральное ядро философии права и правовой культуры европейских государств. Там они вписаны в цивилизационный контекст и составляют стержень политико-правовых систем. Однако все больше ученых говорит о необходимости компенсации прав человека его обязанностями, ввиду роста потребительского отношения к жизни современного человека, бесконечно отстаивающего свои права. В неевропейских странах идея прав человека вообще никак не может обеспечить гармонизацию отношений государства и личности, так как не имеет под собой культурно-исторической почвы.

В современной юридической литературе глобализация чаще всего рассматривается с положительных позиций. Считается, что в результате глобальных институтов правопорядка можно победить оргпреступность, коррупцию, экологический кризис, терроризм. Следует согласиться с тем, что защита прав коренных народов, малочисленных этносов, самобытных жизненных укладов от технократизма современной цивилизации, а также поглощающей эконозоы машины «общества потребления» должна стать первоочередной задачей общепризнанных прав человека. Бережное отношение «к другому», утерянное в эпоху становления индустриальных обществ, должно стать новой глобальной идеологией, ценностью, ведущей к культурному многоцветью планеты.

Однако существует и масса угроз и вызовов, которые несет с собой глобализация. О них стоит сказать отдельно.

Во-первых: глобализация ведет к делегитимации права, его основных принципов, ценностей и приоритетов, так как они в начальных своих основаниях тесно связаны с нравственностью, духовностью, мировоззрением, т.е. основным содержанием национальной культуры каждого государства. Между тем, глобализация предполагает исчезновение национальных государств, национальных суверенитетов, культурных границ. Глобальной правовой культуры, призванной заменить национальную правовую культуру, быть не может. Общеизвестно, что право «само по себе», в «отрыве от корней» не может обеспечить гармонию в общественной жизни. Нормативный массив все нарастает, а порядка, согласия, стабильности в общественной жизни не наблюдается. Особенно наглядно кризис духовности породил кризис правосознания в современной постхристианской Европе. Несмотря на довольно развитые юридические механизмы, рост преступности, конфликтогенности все нарастает.

Во-вторых, глобализация в ее наиболее «жесткой» версии, которую называют «однополярной глобализацией», означающей на самом деле

процесс имперской экспансии Запада, представляет собой приговор коллективному принятию решений в международном аспекте. Дело в том, что западные правоведы, политические лидеры все чаще высказывают мысль о необходимости слома «архаичной системы международного права», построенной на принципах национального суверенитета, якобы не позволяющей эффективно защищать права человека в разных уголках планеты. Их идея проста: если страны не равны в своем могуществе, а также не равны в своем культурном развитии, критерии которого заключаются в обеспеченности прав человека, то это надо принять как неизбежность и не уравнивать их с позиций международного права. Следует нарушать суверенитет этих второсортных государств (второсортных – по шкале США) ради защиты прав человека. Тех, кто не согласен с однополярным миром и вмешательством США в дело поддержания мира и безопасности во всем мире, американские международники презрительно именуют «приверженцами легализма» или формалистами.

При любом исходе, даже если исключить доминирование США в глобальной мировой политике XXI века, фактическое неравенство между государствами не исчезнет никогда, как никогда не исчезнет гегемонизм какой-либо державы, например Китая, США, России или другой. Однополярный мировой порядок будет неизбежно обслуживать интересы мирового гегемона. Ни о какой моральной самоограниченности и демократии в современной политике речи идти не может, как никогда ее и не велось. Международное право с крахом биполярной модели мира в XX веке (США – СССР) постепенно становится функциональным инструментом «прикрытия» политических амбиций, а также узаконением отношений между принуждающими и принужденными, наделяя универсальными юридическими характеристиками использование силы.

Вот почему принятие коллективных решений в однополярном мире невозможно: слишком различны отдельные государства, точнее их останки, по своей мощи, чтобы можно было утверждать о равенстве. Принимать решения будут силы, выше которых или наряду с которыми никого нет. В условиях глобального государства таким центром силы будет союз транснациональных корпораций, геополитические и геоэкономические интересы которых станут единственным критерием принятия решений. Мировых ресурсов становится с каждым годом все меньше, и от современной активности игроков глобальной экономики зависит его будущее благополучие.

В-третьих, предложением для гуманитарных интервенций могут быть самые разные нарушения прав человека. Например, таким нарушением западные лидеры могут признать запрет пропаганды гомосексуализма несовершеннолетним. Уже вошло в историю событие 6 декабря 2011 года, когда президент США Барак Обама выпустил директиву,

объявляющую борьбу за права сексуальных меньшинств за рубежом приоритетом американской внешней политики. В своем меморандуме Обама потребовал от правительственных ведомств сделать все от них зависящее, чтобы дипломатическая работа США и помощь, оказываемая зарубежным странам, способствовала защите прав лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ). При этом президент выразил «глубокую озабоченность» насилием и дискриминацией представителей ЛГБТ-сообщества и подчеркнул, что защита прав представителей сексуальных меньшинств соответствует общей линии на защиту прав человека во всем мире, которую проводит Америка⁴⁸.

Несколько ранее Б. Обама уже затрагивал эту тему в своем выступлении на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре: «Никакая страна не должна отказывать людям в праве на свободу слова и свободу религии. Также ни одна страна не должна лишать людей их прав из-за того, кого они любят. Поэтому мы выступаем за соблюдение прав геев и лесбиянок во всем мире». В ежегодных оценках ситуации с соблюдением прав человека в зарубежных странах, которые публикует Госдепартамент, уже учитывается отношение к представителям ЛГБТ-сообщества. Президентская директива поднимает этот вопрос до уровня приоритета внешней политики и международного права.

Другой крупный политик современного мира, государственный секретарь США Хиллари Клинтон в своем выступлении в Женеве, где располагается Совет ООН по правам человека, говорила о важности защиты прав геев и лесбиянок. Она обрушилась с критикой на страны, в которых гомосексуальность криминализована, а на нарушения прав представителей сексуальных меньшинств не обращают внимания. «Никакие традиции или обычаи не могут быть выше прав человека, которые присущи всем нам».

Как видим, индивидуализм и порождаемый им приоритет прав человека и культ свободы не соответствует традиционному для всех культур и цивилизаций, кроме западной, пониманию права. Приведем высказывание Патриарха Кирилла на юбилейном X съезде Русского Народного Собора: «В последние годы развиваются такие тенденции в области прав человека, которые оцениваются верующими людьми, по меньшей мере, как двойственные....Мы становимся свидетелями того, как концепцией прав человека прикрываются ложь, неправда, оскорбление религиозных и национальных ценностей. Кроме того, в комплексе прав и свобод человека постепенно интегрируются идеи, противоречащие не только христианским, но и вообще традиционным моральным представлениям о человеке. Последнее вызывает особое опасение, так

⁴⁸ <http://www.voanews.com/russian/news/Obama-gay-rights-2011-12-07-135151108.html>.

как за правами человека стоит принудительная сила государства, которая может заставлять человека совершать грех, сочувствовать или попустительствовать греху по причине банального конформизма»⁴⁹. Поэтому заслуживает всяческого уважения и одобрения с точки зрения национальной безопасности политика государства в сфере защиты традиционных духовно-нравственных ценностей от европейских стандартов в сфере сексуальных меньшинств, гендерного равенства, биоэтики и т.п.

В-четвертых, глобализация и интеграция государств порождает многочисленные демографические риски, ставят страны перед новыми вызовами и угрозами, вызванными чрезмерным притоком в страну иммигрантов, или закрытия отечественных предприятий, не выдержавших конкуренции с более дешевой импортной продукцией, переходом под контроль иностранцев стратегических отраслей национальной промышленности, в том числе природных богатств.

Чтобы защитить национальные интересы страны и национальную безопасность, международное право допускает оговорки государств, то есть односторонние заявления государств о неприменении (либо неполном применении) к ним отдельных положений международных договоров. Применение оговорок в ходе заключения международных договоров является отражением базового принципа международного правопорядка – принципа суверенитета государств.

В праве Европейского союза оговорки стали именоваться «защитными положениями», которые дают право государствам-членам отступать от своих интеграционно-правовых договорных обязательств. Дело в том, что в ст. 4 Договора о Европейском союзе, которая устанавливает основополагающие принципы взаимоотношений между ЕС и его государствами-членами, отмечается что обеспечение национальной безопасности – дело каждого члена ЕС в отдельности: *«национальная безопасность остается в единоличной ответственности каждого государства-члена»*. Иными словами, *«спасение утопающего – дело рук самого утопающего»*. При этом, как указал Суд Европейского союза, для оправдания своих действий соображениями национальной безопасности и тесно связанными с ними соображениями общественного порядка, государство-член в каждом конкретном случае должно продемонстрировать наличие *«реальной и достаточно серьезной угрозы, затрагивающей один из фундаментальных интересов общества»*.

Но не всегда оговорки оправданы. Так, например, часть оговорок стран ЕС касается присущего европейцам толкования ряда прав и свобод в качестве абсолютных, не подверженных никаким ограничениям. Это нарушает Венскую конвенцию о праве международных договоров

⁴⁹ Митрополит Кирилл. Права человека и нравственная ответственность // Наш современник. 2006. № 6. С. 45.

1969 года. Так, согласно статье 19 Конвенции государства не могут формулировать оговорку, если она «несовместима с объектом и целями договора». Комитет по ликвидации расовой дискриминации (контрольный орган по соответствующему договору) неоднократно призывал европейцев отозвать свои оговорки к статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая требует от государств-участников конвенции преследовать распространение идей расизма в уголовном порядке. Суть же оговорки ряда стран ЕС (ее сделали Австрия, Бельгия, Великобритания, Ирландия, Италия, Мальта и Франция): отказ принимать соответствующее уголовное законодательство, поскольку оно было бы несовместимо с правами на свободу мнения и его выражения, на мирные собрания и ассоциации. Поэтому нет ничего удивительного в героизации «Ваффен-СС», в маршах нацистов в странах Прибалтики.

5.4. Верховенство норм международного права и национальные интересы России

Следует признать, что в настоящий период происходит сложная тектоническая трансформация всей международной системы правопорядка. Созданные после Второй мировой войны механизмы поддержания международного мира и правопорядка неадекватны вызовам и угрозам начала нынешнего столетия – это признают все ведущие ученые мира. Как универсальные, так и региональные международные военно-политические организации уже не способны существующими методами управлять мировыми кризисами и отвечать таким современным вызовам, как терроризм, наркотрафик, транснациональная преступность. Бомбардировки Югославии, госперевороты и уничтожения государственности Ирака, Ливии, Сирии, перманентная гражданская война в Египте показывают, что ни универсальная система коллективной безопасности, действующая в рамках ООН, ни региональные системы не могут существенно повлиять на конфликты, разжигаемые крупными мировыми державами в своих геополитических и геоэкономических интересах.

Для России особую опасность представляет рост национального и религиозного экстремизма, особенно в регионах Поволжья, Северного Кавказа, подогреваемый рядом исламских государств, таких, как Саудовская Аравия, ОАЭ.

Одной из угроз является переинтерпретация норм международного права. Неправительственные общественные организации, правозащитники и иные активисты делают различные структуры международного и национального уровня инструментами для международно-правовой защиты своих идей. Например, через авторитетные институты – договор-

ные органы ООН – такие, как Комитет по правам ребенка и по ликвидации всех форм дискриминации женщин, Комитет по правам человека, некоторые структуры Совета Европы, включая даже Европейский суд по правам человека, навязываются идеи защиты прав гомосексуалистов, однополых браков, гендерного равенства, ювенальной юстиции, эвтаназии, педофилии и многое другое. Организованные группы сторонников радикальных социальных идей, направленных на противоестественное переустройство общества, влияют с помощью этих ресурсов на создание международных документов и принятие решений. Затем, используя полученные международные ресурсы, они активно вовлекают в деятельность общественные организации разных стран, финансируя их деятельность. Соответственно, такие организации влияют на власти своих стран, заставляя их исполнять неправомерные рекомендации, выдаваемые за «международные стандарты».

При этом под этими стандартами понимают так называемые «замечания общего порядка», даваемые комитетами в ходе толкования международных договоров. Таким образом, их нормы, получают новое осмысление, переинтерпретируются, меняя свой смысл. Например, Комитет по ликвидации всех форм дискриминации женщин неоднократно требовал от независимых государств пересмотра их конституций: требовал у государств отменить такие праздники, как «День матери» и «День отца»; обеспечить конституционно право на «легкий и быстрый» аборт; легализацию проституции и право несовершеннолетних девочек без ведома родителей пользоваться контрацепцией и иными медицинскими услугами по их «сексуальному здоровью». Или другой пример, Комитет по ликвидации дискриминации женщин и Комитет по правам ребенка в своих рекомендациях неоднократно настаивали на необходимости обеспечить обязательный доступ всех детей, мальчиков и девочек, к полному сексуальному образованию. Комитет по правам ребенка особо настаивал, что оно должно обеспечиваться независимо от воли их родителей.

В 2006 г. группа экспертов, отстаивающих т.н. «права сексуальных меньшинств», одобрила документ под названием «Джокьякартские принципы». Путем перетолкования существующих международных правовых норм, его авторы попытались создать новые права, не имеющие реальных оснований. Этот документ, в частности, заявляет, что «гендерная идентичность» – это «глубокое осознание тем или иным лицом внутренних и индивидуальных особенностей гендерной принадлежности, которая может как совпадать, так и не совпадать с полом по рождению». Несмотря на ясные возражения целого ряда государств, на это определение впоследствии не раз ссылались должностные лица ООН, а затем его аналоги начали появляться и в документах официальных лиц Совета Европы.

Другой пример, Всемирной организацией здравоохранения был разработан документ, озаглавленный «Стандарты сексуального образования в Европе: документ для лиц, определяющих политику, руководителей и специалистов в области образования и здравоохранения». Он предусматривает необходимость сексуального образования детей, начиная с момента рождения. Понятно, что для национальной безопасности России реализация таких «стандартов» катастрофична.

С этой целью, 6 декабря 2013 года Конституционный суд РФ постановил, что только он может разрешить вопрос о применимости законодательных норм, которые препятствуют исполнению постановления Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), но не были ранее признаны неконституционными. Дело в том, что согласно ст.15 Конституции РФ правила международного договора России выше по юридической силе тех правил, которые предусмотрены законами Российской Федерации. Российская Федерация в ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней.

Постановления Европейского суда, принимаемые в отношении Российской Федерации, являются составной частью правовой системы России. Однако только Конституционный суд может решить проблему соответствия Конституции той или иной норме законов, а следовательно, в случае непротиворечия Основному закону нормы, препятствующей исполнению постановления Европейского суда по правам человека, предложить «возможные способы реализации решения международной инстанции», как сказано в Постановлении.

В контексте суверенитета России важно отметить и вопрос о верховенстве международных договоров Российской Федерации. основополагающая норма содержится в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». При этом не всегда международный договор Российской Федерации непосредственно изменяет положения российского законодательства. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О международных договорах Российской Федерации» в статье 6 прямо указывает формы выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора может выражаться путем: подписания договора; обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились

договаривающиеся стороны. При этом решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации или уполномоченными организациями в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации иными актами законодательства Российской Федерации.

5.5. Международно-правовые средства обеспечения национальной безопасности

Вся система международного права по своей логике призвана обеспечивать национальную безопасность национальных государств, а в итоге и конкретного человека. Этот принцип идет еще с римского права: *hominum causa omne jus gentium constitutum est* (все международное право создано для блага человека).

Основным связующим звеном между национальной безопасностью и международным правом является Министерство иностранных дел, в число полномочий которого входит реализация дипломатическими и международно-правовыми средствами усилий Российской Федерации по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности. Для этого Россия является постоянным членом Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, участником общеевропейского процесса и других региональных механизмов.

Одним из средств является также сотрудничество в рамках двусторонних договоров. Например, военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами является важным фактором обеспечения национальной безопасности, внешнеполитических и внешнеэкономических интересов государства, сохранения потенциала оборонно-промышленного комплекса страны, получения средств на разработку перспективных образцов вооружения и военной техники и т.п.

Выработка общих стандартов безопасности также является важным средством обеспечения национальной безопасности. Например, за последние годы в международное морское право прочно вошло понятие «стандарты безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения». В Конвенции ООН по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.) и в ряде других международных правовых актов, регулирующих защиту морской среды от аварийного загрязнения с судов, урегулированы вопросы безопасности мореплавания. Без международно-правового сотрудничества не решить проблему угрозы пиратства и морского разбоя. Совет Безопасности ООН принял ряд резолюций, касающихся оперативных мероприятий в целях подавления пиратства, однако, несмотря на все меры, которые предпринимают государства в

целях недопущения пиратства и морского разбоя в Аденском заливе, включая патрулирование морских коридоров (около 45 кораблей ВМФ России, Канады, США, КНР, Дании, Франции, Нидерландов, Индии, Пакистана, Ирана, Малайзии, Австралии и других государств), упрямая статистика говорит о том, что количество захватов в этом регионе только растет. В связи с этим Совет Безопасности рекомендует государствам создать контактный центр по всем аспектам борьбы с пиратством и вооруженным разбоем.

Основные принципы международного права связаны с безопасностью национального государства: принцип неприменения силы; мирного разрешения споров, разоружения и т.д.

В современном международном праве выделено отдельной отраслью право международной безопасности, которое регулирует отношения, связанные с предотвращением войны и эскалации международной напряженности; с созданием системы международной безопасности, разоружением и ограничением вооружений. Право международной безопасности включает в себя общепризнанные принципы и нормы международного права; международно-правовые режимы обеспечения безопасности; организации международной безопасности.

Среди режимов можно выделить режим мирного разрешения международных споров (переговоры, обследования, посредничества, примирения и т.д.); режим поддержания международного мира и безопасности, не связанный с использованием Вооруженных Сил, и режим принуждения к миру с использованием Вооруженных Сил; режим разоружения, сокращения и ограничения вооружений; режим международного контроля.

Институты международной безопасности могут обеспечивать всеобщую безопасность. Среди них – основные органы ООН (Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Международный суд, Секретариат), вспомогательные органы (Комиссия международного права, ПРООН, ЮНКТАД и др.), специализированные учреждения ООН, а также международные организации, приобретающие в силу большого количества членов характер универсальности (такие, как МАГАТЭ, которое реализует режим международного контроля над обязательствами 187 государств). В свою очередь, региональную безопасность обеспечивают региональные соглашения и организации (созданные и функционирующие в соответствии с гл. VIII Устава ООН – Европейский Союз, ОБСЕ, СНГ и ряд других). Такую же роль играют соглашения о коллективной обороне (созданные в соответствии со ст. 51 Устава ООН: Договор Рио-де-Жанейро (1948 г.), Вашингтонский договор о создании НАТО (1949 г.), Договор АНЗЮС (1952 г.), Договор о коллективной безопасности Лиги арабских государств (1952 г.), Договоры СЕАТО (1955 г.) и многие другие).

В современных условиях с учетом новых вызовов и угроз на первый план выходят договоры, которые направлены на предотвращение и пресечение международного терроризма: Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1997 г.), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.), Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г.), Европейская конвенция о пресечении терроризма (1988 г.) и Дополнительный протокол к ней (2003 г.), Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г.) и Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990 г.), Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001 г.) и др.

Отдельно следует сказать о борьбе с преступностью посредством международно-правовых институтов. Разнообразные договоры международно-правового характера обеспечивают поддержку борьбы с преступностью и национальную безопасность: многосторонние межгосударственные договоры, которые регламентируют различные виды международного сотрудничества в сфере раскрытия и расследования преступлений; международные договоры о борьбе с отдельными видами преступлений (например, Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1950 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г., Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г., Конвенция о физической защите ядерного материала 1979 г., Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского пароходства 1988 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Конвенция об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем, 1990 г.); двусторонние международные договоры, которые регулируют международное сотрудничество России в расследовании преступлений с отдельными государствами. Сейчас в России действует большое количество двусторонних договоров о правовой помощи со странами как ближнего, так и дальнего зарубежья. Они устанавливают объем и виды правовой помощи при расследовании преступлений, возможность использования процессуального законодательства запрашивающей стороны во время выполнения поручения, условия, основания и порядок выдачи лица для уголовного преследования и т.п. Для успешного сотрудничества в борьбе с преступностью заключаются соглашения между правительствами государств (межгосударственные соглашения), а также

международные договоры межведомственного характера. Например, МВД России заключило ряд многосторонних соглашений о взаимодействии, которые устанавливают основные направления сотрудничества, среди которых борьба с преступлениями в сфере экономики, с бандитизмом, терроризмом, международной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и т.п. Отличие межведомственных соглашений от международных договоров Российской Федерации состоит в том, что первые заключаются от имени государства и подлежат ратификации законодательной властью, а вторые – отдельными ведомствами – правоохранительными органами федерального уровня по поручению своих правительств либо без таких поручений. Ратификации органами законодательной власти такие акты не подлежат. Поэтому нормы, содержащиеся в них, не имеют приоритета перед нормами законов.

К числу международных правовых актов, регламентирующих наиболее важные отношения в сфере ОРД, следует, в частности, отнести Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам, принятую Советом Европы 20 апреля 1959 г., которая закрепила обязанность государств – участников этой международной организации выполнять любые судебные поручения по расследуемым делам и оказывать другую правовую помощь в вопросах уголовного преследования за преступления.

Источником правового регулирования ОРД являются и международные правовые акты, принятые государствами – членами СНГ, в числе которых первостепенное значение имеют Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанные в г. Минске 22 января 1993 г., а также в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.

Отдельную группу международных правовых актов составляют соглашения о сотрудничестве между правоохранительными органами государств – участников СНГ, в числе которых необходимо указать Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью, подписанное в г. Алма-Ате 24 апреля 1992 г.; Соглашение о сотрудничестве между министерствами внутренних дел в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, подписанное в г. Киеве 21 октября 1992 г.; Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере борьбы с организованной преступностью, подписанное в г. Ашгабаде 17 февраля 1994 г.; Соглашение о сотрудничестве в сфере специального сопровождения оперативно-розыскной деятельности, подписанное в г. Москве 16–18 декабря 1998 г., а также некоторые другие многосторонние и двусторонние международные соглашения и договоры в сфере борьбы с преступностью.

«Отдельной строкой» является транснациональная организованная преступность, которая сегодня стала одной из самых серьезных проблем нашего времени, вызывающих беспокойство у представителей не только правоохранительных структур, но и различных ветвей государственной власти. Согласно п. 2 ст. 3 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности преступление признается транснациональным, если оно совершено: а) более чем в одном государстве; б) в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имеет место в другом государстве; в) в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве. В международно-правовых документах термин «транснациональный» используется для обозначения потоков информации, денег, физических объектов, людей, иных материальных (или нематериальных) средств через государственные границы, при этом по крайней мере один из субъектов этого процесса не представлен государством. Важным отличием такой преступности от просто организованной является то, что способы достижения цели базируются на игнорировании национальных границ.

Министерство иностранных дел играет ключевую роль в достижении приоритетов устойчивого развития Российской Федерации. Этому способствует активная внешняя политика, усилия которой сосредоточены на поиске согласия и совпадающих интересов с другими государствами на основе системы двусторонних и многосторонних взаимовыгодных партнерских отношений. В Стратегии отмечается, что формирование благоприятных условий для устойчивого развития России на долгосрочную перспективу достигается за счет обеспечения стратегической стабильности, в том числе путем последовательного продвижения к миру, свободному от ядерного оружия, и создания условий равной безопасности для всех.

В деле военной безопасности МИД РФ добивается достижения новых полноформатных двусторонних договоренностей по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. Его задачей также является обоснование стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства посредством присутствия в конфликтных регионах контингентов Вооруженных Сил Российской Федерации на основе норм международного права в целях решения политических, экономических и иных задач невоенными методами. К его задачам относятся: выступление на международной арене с позиций неизменности курса на участие совместно с другими государствами в укреплении международных механизмов нераспространения ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения, средств его доставки и относящихся к ним товаров и технологий, недопущения применения военной силы в нарушение Устава Организации

Объединенных Наций, а также с позиции приверженности контролю над вооружениями и рациональной достаточности в военном строительстве.

Контрольные вопросы

1. Что такое международная безопасность?
2. Для чего необходимы союзы государств в обеспечении национальной безопасности?
3. Каковы доктринальные основания международно-правового обеспечения национальной безопасности?
4. Что такое глобализация?
5. Назовите угрозы однополярной глобализации национальной безопасности.
6. Как обеспечен суверенитет России в условиях верховенства международно-правовых договоров?
7. Назовите международно-правовые средства обеспечения национальной безопасности.

Тема 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

6.1. Конституционно-правовая сущность национальной безопасности

Национальная безопасность является одним из главных аргументов общественного договора, формально-юридическим выражением которого является Конституция РФ. Иными словами, граждане России признают Основной закон в качестве высшего по юридической силе документа прежде всего потому, что благодаря этому акту общественного договора обеспечивается безопасность нации, то есть всех граждан. В этом заключается конституционно-правовая сущность общественного договора.

По мнению многих ученых, современный конституционализм с его доктринальной, ценностной, мировоззренческой основой, особенно с конституционным судебным механизмом, является универсальным, примирительным, консенсуальным нормативным механизмом, который сдерживает всплеск всех видов радикализма на уровне проявления глобальных противоречий, исходя из принципа соблюдения национального суверенитета. Не случайно все чаще раздаются мнения о необходимости включения в Конституцию РФ специальной главы, определяющей место национальной безопасности в системе конституционного строя России, формы, методы и механизмы ее обеспечения.

Следует иметь в виду, что статус Основного закона обязывает отражать все основные проблемы национальной безопасности в доктринально-векторном определении. В международно-правовых актах, федеральных законах и иных нормативных актах отдельные сферы национальной безопасности получают конкретное отражение и правовое регулирование. Несмотря на то, что в Конституции России отсутствует прямое указание на национальную безопасность, понятие «безопасность» используется в этом значении. Кроме того, в нескольких местах употребляется термин «государственная безопасность», который, очевидно, в тех нормах может считаться синонимом «национальной безопасности», хотя в науке признается меньшим по объему.

Конституция дает общее смысловое понимание национальной безопасности и формулирует институциональную систему ее обеспечения. Ее нормы должны получить последовательную конкретизацию и развитие в отраслевом, а также специальном законодательстве, имеющем своим предметом правового регулирования национальную безопасность общества и государства. Следует назвать здесь международные акты, регулирующие участие России в обеспечении международной и региональной безопасности, Хартию Шанхайской организации сотрудничества, Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; в рамках СНГ – Устав Организации Договора о коллективной безопасности, Соглашение о правовом статусе Договора о коллективной безопасности, Соглашение о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и единого экономического пространства. Среди нормативных актов следует назвать Законы, регулирующие режим чрезвычайного и военного положения, регламентирующие деятельность спецслужб и правоохранительных органов, о безопасности, борьбе с терроризмом, экстремизмом, легализацией доходов, полученных незаконным путем. На Конституции основаны и многочисленные стратегии и доктрины в сфере национальной безопасности. Именно из Конституции переносится понятийно-категориальный аппарат законодательства о безопасности.

С понятием «национальная безопасность» тесно связана категория «национальные интересы», под которыми следует понимать, в том числе, и конституционные ценности, и приоритеты развития страны. Нормативные акты, касающиеся обеспечения национальных интересов и национальной безопасности Российской Федерации, основывают оценку интересов личности, общества и государства на конституционных положениях о территориальной целостности и суверенитете народа, о его государственном самоопределении и политическом самоуправлении; о достойном месте в мировом сообществе; процветании страны и населения на основе обеспечения прав личности и благополучия всех составляющих его социальных групп.

Как указывают ведущие конституционалисты, сущностная характеристика конституции проявляется в том, что она (конституция) является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой. Поэтому Конституция является нормативно-правовой базой обеспечения безопасности личности, общества и государства. С одной стороны, многие статьи Конституции гарантируют безопасность личности, общества и государства, с другой – отдельные нормы разграничивают ситуации конфликтов между интересами безопасности личности, общества и государства. Например, безопасность личности отражена в ст. 20 1. Каждый имеет право на жизнь...; ст. 21 1.

Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. 2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам; ст. 22 1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность....; ст. 23 1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени... и др. В то же время, ст. 55 п.3 гласит: 3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Иными словами, в интересах безопасности государства безопасность личности отдельной может пострадать. Например, безопасность военнослужащего, выполняющего воинский долг, может быть нарушена ради защиты государственной безопасности. Статья 56 Конституции Российской Федерации в качестве одной из целей ограничения прав и свобод при чрезвычайном положении указала безопасность граждан, то есть общества.

Согласно Конституции РФ безопасность государства является основанием для запрета деятельности общественных объединений, цели или действия которых ее подрывают (ч.5 ст.13); относится к ведению Российской Федерации (п. «м» ст.71); является одной из главных задач Президента РФ, который произносит клятву, обязывающую его защищать безопасность (ч. 1 ст. 82); относится к ведению Правительства РФ (п. «д» ст.114).

6.2. Конституционная безопасность государства

Чтобы государство обеспечивало эффективно безопасность национальную, необходим четкий алгоритм его функционирования, закрепленный в Основном законе. Не случайно в УК РФ отдельная глава называется «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства». Поэтому охрана Конституции, обеспечение всех защищенных ею ценностей и приоритетов, основ конституционного строя получила отражение в науке через категорию «конституционная безопасность».

Различные ученые определяют по-разному эту категорию. Под конституционной безопасностью часто понимают не что иное, как состояние защищенности жизненных интересов личности, общества и государства на основе последовательного обеспечения верховенства права, баланса конституционных ценностей. Также конституционную безопас-

ность можно определить как обеспечение защиты основ конституционного строя, которые включают в себя нормы Конституции, регламентирующие исходные начала системы права. Существует и точка зрения, будто конституционная безопасность обеспечивает охрану юридической конституции, а национальная безопасность – фактической конституции страны. Очевидно, что конституционная безопасность является важной составляющей национальной безопасности, характеризуя ее внутривластную, внутривластную и внутривластную грань.

К угрозам и вызовам конституционной безопасности следует отнести: нарушения со стороны общественных объединений, а также органов государственной власти и местного самоуправления Конституции и законов Российской Федерации, вред, отраженный в Конституции, национальным интересам России, правам и свободам человека и гражданина, нарушения в ходе избирательных кампаний, отсутствие контроля над соблюдением требований Конституции и исполнением законов; межэтнические и межконфессиональные конфликты; экстремизм; сепаратизм; бездействие власти в ходе возникновения социальных конфликтов и т.п.

Особое место в конституционной безопасности занимает проблема суверенитета России. Конституция закрепляет суверенную государственность России, целостность и неприкосновенность ее территории в качестве одной из основ конституционного строя (преамбула, ч. 1 и 3 ст. 4). Органы государственной власти в пределах своих полномочий осуществляют предусмотренные Конституцией и федеральными законами меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечению обороны страны и безопасности государства (ст. 71, 80, 82, 83, 87, 114 и др. Конституции). Поэтому Уголовный кодекс РФ рассматривает деяния, направленные на подрыв безопасности государства в одной главе «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства».

6.3. Конституционно-судебный контроль в сфере национальной безопасности

Конституционный суд оказывает охранительно-гарантирующее воздействие на систему обеспечения национальной безопасности посредством охраны конституционно-правовой системы и обеспечения безопасности конституционных ценностей. Режим конституционной безопасности тесно связан, даже является определяющим для режима национальной безопасности.

Свою роль в защите национальной безопасности Конституционный суд РФ проявил в вопросе о суверенитете республик в составе Российской Федерации. Дело в том, что некоторые конституции республик

закрепляли принцип суверенитета в качестве основы своей государственности. Конституционный суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. установил, что республики не обладают суверенитетом. Суверенитет может принадлежать только государству – Российской Федерации. Принцип равноправия субъектов Российской Федерации, закрепленный в ст. 5 Конституции РФ, до этого подвергавшийся сомнению, был подтвержден – тем самым в борьбе с «ползучим» сепаратизмом национальных республик был положен предел. Поскольку республики не обладают суверенитетом, то не может быть выявлено и признаков неравноправия субъектов федерации. Все субъекты Российской Федерации равноправны, все они не обладают суверенитетом, все они являются составной частью единого государства – Российской Федерации.

Конституционный суд неоднократно обращался к вопросу о понятии суверенитета, отмечая, что суверенитет, предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой качественный признак РФ как государства, характеризующий его конституционно-правовой статус. Конституционный суд исключил существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью.

В правовых позициях Конституционного суда Российской Федерации отражена обязанность законодателя и правоприменителя при любых ограничениях конституционных прав и свобод человека и гражданина гарантировать безопасность личности. Рассматривая дела об оспаривании норм федеральных законов, затрагивающих политические, экономические, социальные права граждан, Конституционный суд регулярно указывает, что статья 55 Конституции и принимаемые федеральные законы не предполагают существенного ограничения конституционных прав, приводящего к умалению и искажению их существа.

Важнейшим вкладом Конституционного суда в обеспечение национальной безопасности стало рассмотрение вопроса о защите политической безопасности страны. Согласно позиции Конституционного суда, «в силу того, что единственным источником, из которого проистекают три ветви власти, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ РФ, в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) не допускается их противоборство» (Постановление Конституционного суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П.).

Следует отметить также вклад КС РФ в обеспечение социальной безопасности населения. Так как Конституция определяет Россию как социальное государство, политика которого направлена на создание

условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7), государство обязано брать на себя гарантии социального равенства, справедливости, благополучия своих граждан, их социальной защищенности. Данные положения находят свое отражение в решениях Конституционного суда, неоднократно подчеркивающего связь правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой, обеспечением достойной жизни и свободного развития человека, обеспечением государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитием системы социальных служб; установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Несмотря на либеральный характер Конституции РФ, Конституционный суд устанавливает недопустимость пропаганды экстремизма, в частности, в связи с противодействием экстремистской деятельности в форме пропаганды нацистской атрибутики или символики, социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. В Постановлении Конституционного суда РФ от 28 июня 2007 г. № 8-П отмечается, что «захоронение лица, принимавшего участие в террористическом акте, в непосредственной близости от могил жертв его действий, совершение обрядов захоронения и поминовения с отдачей почестей как символу, как объекту поклонения, с одной стороны, служат пропаганде идей террора, а с другой – оскорбляют чувства родственников жертв этого акта и создают предпосылки для нагнетания межнациональной и религиозной розни».

В сфере религиозной безопасности Конституционный суд подчеркивает необходимость поддержания баланса интересов в светском государстве. Так, в Постановлении от 5 декабря 2012 г. № 30-П Суд говорит о том, что нужно принимать во внимание «сочетание в религиозной свободе индивидуальных (личных) и коллективных, а также частных и публичных начал», поэтому «нормативный порядок реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания... требует соотнесения с порядком реализации иных конституционных прав, в том числе в социально-политической сфере, и обязывает как законодателя, так и правоприменителя, включая суд, обеспечивать разумный баланс интересов верующих и религиозных объединений, с одной стороны, и светских политических и государственных институтов – с другой, не посягая при этом на само существо данного права и не создавая препятствий для его реализации».

Также КС РФ внес свой вклад в развитие деполитизации религии. Согласно Постановлению Конституционного суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П в Российской Федерации как демократическом и светском государстве религиозное объединение не может подменять политическую партию, оно надпартийно и неполитично, партия же в силу

своей политической природы не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна. Конституционный суд указал, что государство вправе предусмотреть определенные преграды, с тем чтобы не предоставлять статус религиозной организации автоматически, не допускать легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния. Возможны барьеры и на пути воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе в связи с проблемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправомерным воздействием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т.п. (Постановление Конституционного суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П).

Контрольные вопросы

1. Назовите элементы конституционного обеспечения национальной безопасности.
2. Что такое конституциональная безопасность?
3. Какую роль играет Конституционный суд РФ в деле обеспечения национальной безопасности?
4. Каков вклад Конституционного суда в обеспечение отдельных видов безопасности?
5. Почему важна защита конституционного строя в процессе обеспечения национальной безопасности?

Тема 7. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

7.1. Общая характеристика сил и средств обеспечения национальной безопасности России

Понятие силы и средства обеспечения национальной безопасности определены в Стратегии национальной безопасности. Согласно Стратегии «система обеспечения национальной безопасности» включает силы и средства обеспечения национальной безопасности – Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации. Под «средствами обеспечения национальной безопасности» понимаются технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

В деле обеспечения национальной безопасности большую роль играют органы всех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной. В целом, их можно разделить на три группы: 1) органы, основные функции которых связаны с управлением в области обеспечения национальной безопасности (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации); 2) комитеты палат Федерального собрания Российской Федерации, занимающиеся вопросами безопасности (комитеты по безопасности в Государственной думе и по вопросам безопасности и обороны в Совете Федерации); 3) органы, задачи которых заключаются в выявлении и устранении внутренних и внешних угроз (органы законодательной, исполнительной, судебной властей).

В качестве сил обеспечения национальной безопасности указываются федеральные органы исполнительной власти. Обязанность обеспечения суверенитета, территориальной целостности, устойчивого развития и обороны возложена на большинство из них, в первую очередь, на тех, которые осуществляют реализацию законов, решений Президента и Правительства России в области национальной безопасности в пределах своей компетенции и разрабатывают нормативные правовые акты в этой области. Собственно говоря, именно органы исполнительной власти являются органами обеспечения национальной безопасности, так как ими реализуется наибольший объем компетенций в данной сфере, а целый ряд из них специально создан для обеспечения национальной безопасности. К ним следует отнести:

1) федеральные министерства: Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерство юстиции;

2) федеральные службы: Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов, Государственная фельдъегерская служба РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба охраны;

3) федеральные агентства: Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Федеральное агентство специального строительства, Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, Национальный антитеррористический комитет, Главное управление специальных программ Президента РФ, Управление делами Президента РФ.

Президент РФ играет ведущую роль в деле обеспечения безопасности. Ему подчинены все органы исполнительной власти, которые призваны нести основную нагрузку в реализации обеспечения всех основных видов безопасности. Согласно ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ как глава государства является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики го-

сударства. Он осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ.

Главным координатором обеспечения национальной безопасности является Совет безопасности. При этом, в ФЗ «О безопасности» отмечается, что 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 безопасности. Совет безопасности формируется и возглавляется Президентом Российской Федерации.

Основными задачами Совета безопасности являются:

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

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

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

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий; о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности; оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Основными функциями Совета безопасности являются:

1) рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

2) анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социаль-

но-политической и экономической ситуациях в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

3) разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

4) осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

5) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;

6) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

7) организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией;

8) организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета безопасности.

При этом Президент Российской Федерации может возложить на Совет безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В состав Совета безопасности входят Председатель Совета безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации; Секретарь Совета безопасности Российской Федерации (далее – Секретарь Совета безопасности); постоянные члены Совета безопасности и члены Совета безопасности.

Секретарь Совета безопасности является должностным лицом, назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации, которому подчиняется непосредственно, и им же определяются его полномочия.

Деятельность Совета безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. Порядок организации и проведения заседаний и совещаний Совета безопасности определяется Президентом Российской Федерации.

Решения Совета безопасности принимаются на его заседаниях и совещаниях постоянными членами Совета безопасности в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Постоянные члены Совета безопасности обладают равными правами при принятии решений. Решения Совета безопасности вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации. Вступившие в силу решения

Совета безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О безопасности», где одним из основных принципов обеспечения безопасности определено взаимодействие органов государственной власти с общественными объединениями и гражданами, а также положению ч. 4 ст. 4, указывающему, что граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности помимо органов государственной власти, в систему обеспечения национальной безопасности следует включить и институты гражданского общества. К ним относятся общественные объединения граждан, обладающие правами и обязанностями участвовать в обеспечении национальной безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Не остаются в стороне и органы местного самоуправления, которые наряду с органами государственной власти субъектов Российской Федерации признаются самостоятельными субъектами системы обеспечения национальной безопасности, имеющими собственные функции и право нормативного регулирования в пределах предоставленной компетенции согласно ст.12 ФЗ «О безопасности». Общая компетенция органов местного самоуправления регулируется положениями федеральных законов, например, Федеральными законами от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

7.2. Обеспечение национальной безопасности в деятельности Вооруженных Сил и правоохранительных органов

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

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок деятельности Вооруженных Сил РФ, в сфере безопасности государства является Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Из его положений вытекает, что военная служба осуществляется в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества.

Кроме того, согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» при определении понятия «военная служба» законодатель также исходит из понимания того, что это вид профессиональной служебной деятельности в рамках осуществления функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Статья 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» определяет Вооруженные Силы РФ как государственную военную организацию, составляющую основу обороны Российской Федерации. Они предназначены для отражения агрессии, направленной против РФ, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории РФ, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами.

Согласно Федеральному закону от 06.03.2006 «О противодействии терроризму» Вооруженные Силы Российской Федерации могут привлекаться не только в сфере обороны от вражеской армии. В борьбе с терроризмом Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться для: 1) пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами; 2) пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства; 3) участия в проведении контртеррористической операции; 4) пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Применение Вооруженных Сил для выполнения задач в соответствии с международными договорами РФ осуществляется на условиях и в порядке, которые оговорены в этих договорах и установлены законодательством.

Деятельность Вооруженных Сил осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и иными нормативными правовыми актами, издающимися, к примеру, органами Министерства обороны. Часть состава ВС РФ может входить в объединенные Вооруженные Силы или находиться под объединенным командованием в соответствии с международными договорами.

Решение об оперативном использовании за пределами территории Российской Федерации формирований Вооруженных Сил принимается Президентом РФ на основании соответствующего постановления Совета Федерации Федерального собрания. Общая численность формирований Вооруженных Сил, районы их действий, стоящие перед ними зада-

чи и срок использования этих формирований определяются Президентом как Верховным Главнокомандующим ВС РФ.

Комплектование формирований ВС РФ военнослужащими, гражданским персоналом, обеспечение материально-техническими средствами и предоставление входящим в их состав военнослужащим и гражданскому персоналу медицинского и иных видов обеспечения осуществляет Министерство обороны РФ.

Решение о досрочном отзыве формирований Вооруженных Сил принимается Президентом либо по его поручению Министерством обороны. Полномочия Министерства обороны в области обеспечения безопасности определены в основном Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации», которым утверждено и Положение о Министерстве обороны РФ.

Минобороны России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил и подведомственных Министерству обороны организаций. Руководство деятельностью Минобороны осуществляет Президент РФ. В структуру Минобороны входят центральные органы военного управления и иные подразделения. Минобороны является органом управления Вооруженными Силами. МО осуществляет также координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств и Федерального агентства специального строительства.

Основными задачами Минобороны в сфере национальной безопасности являются:

- выработка и проведение государственной политики в области обороны;
- нормативно-правовое регулирование в области обороны;
- нормативно-правовое регулирование деятельности ВС и подведомственных Минобороны федеральных органов исполнительной власти;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

- координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны федеральных органов исполнительной власти;
- организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами;
- поддержание в необходимой готовности ВС;
- осуществление мероприятий по строительству ВС;
- выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества РФ с иностранными государствами и международными организациями и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и международными организациями.

Важнейшую роль в деле обеспечения национальной безопасности играет Федеральная служба безопасности. Ее статус и компетенция определены Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности». Федеральная служба безопасности определяется Законом о ФСБ как единая централизованная система органов Федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности РФ. Руководство деятельностью службы осуществляется Президентом РФ. Управление службой осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности тоже Президентом РФ.

Деятельность органов ФСБ осуществляется по следующим основным направлениям:

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

Важнейшим органом государства в сфере национальной безопасности является Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), которое 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. МЧС 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.

7.3. МВД в системе обеспечения национальной безопасности

Проведение в России радикальных экономических, политических, правовых и социальных реформ в рамках модели «догоняющей вестернизации», смешение национальных традиций и инноваций, собственных и импортированных политико-правовых институтов на фоне затяжного системного кризиса привели к росту экстремизма, с помощью которого внутренние и внешние враждебные государству силы пытаются раскачать ситуацию в свою пользу. Изменение государственного строя способствовало росту таких опасных явлений, как сепаратизм, национализм и экстремизм в различных его проявлениях, в том числе и в форме терроризма. Особую роль в борьбе с этими угрозами национальной безопасности играют правоохранительные органы.

В Стратегии на правоохранительные органы возложены задачи по обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу, чему будут способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений. Основным звеном правоохранительной деятельности является Министерство внутренних дел РФ.

Министерство внутренних дел России (см. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации») является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. МВД осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной миграционной службы. Основными задачами МВД являются:

- 1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (да-

лее также – граждане; лица), противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел) и внутренними войсками МВД России (далее – внутренние войска);

5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Руководство деятельностью МВД осуществляет Президент РФ. МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками. МВД осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями. Деятельность МВД является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства. При МВД действует общественный совет, формируемый в порядке, устанавливаемом Президентом РФ.

МВД осуществляет следующие полномочия (укажем не все, а имеющие наибольшее отношение к рассматриваемой сфере):

1) формирует на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, охраны общественного порядка и собственности, а также обеспечения общественной безопасности основные направления государственной политики в сфере внутренних дел;

2) разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере внутренних дел;

3) определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

4) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в сфере внутренних дел, проводит анализ реализации государственной политики в указанной сфере и анализ оперативной обстановки, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

5) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

6) организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

7) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскную деятельность;

8) выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;

9) принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

10) обеспечивает участие органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

11) участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации; организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в Российской Федерации, а также специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

12) координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

13) организует охрану особо важных и режимных объектов, важных государственных объектов и специальных грузов, объектов на коммуникациях, объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел;

Важными полномочиями в области обеспечения общественной безопасности обладает полиция. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» устанавливает, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной

власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Основными направлениями деятельности полиции являются следующие:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- контроль за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия;
- контроль за соблюдением законодательства РФ в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

По решению Президента РФ сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации входят в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1 Федерального закона от 6 февраля 1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках МВД России»).

Непосредственное руководство внутренними войсками осуществляет министр внутренних дел Российской Федерации, несущий ответственность за правомерность выполнения возложенных на них задач. Систему внутренних войск возглавляет Главное командование внутренних войск МВД Российской Федерации, структурно входящее в центральный аппарат МВД Российской Федерации и предназначенное для

управления внутренними войсками Российской Федерации при выполнении задач, возложенных на них законодательством Российской Федерации.

Внутренние войска являются основной силовой составляющей МВД, а также решающей силой, выполняющей функции обеспечения внутренней безопасности государства в мирное время и решение отдельных задач обороны страны в военное время, поскольку в любой стране проблема обеспечения внутренней безопасности силовыми методами при возникновении угрозы власти и безопасности относится к числу наиболее важных.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом «О внутренних войсках МВД России» на них возложены следующие задачи: участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Назовите функции Совета безопасности.
2. Перечислите случаи привлечения Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом.
3. Назовите основные органы государственной власти, на которые возложены задачи обеспечения национальной безопасности.
4. Назовите основные направления деятельности ФСБ в сфере обеспечения национальной безопасности.
5. Укажите направления деятельности полиции в сфере национальной безопасности.
6. Перечислите полномочия внутренних войск МВД РФ в сфере национальной безопасности.

Тема 8. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДУХОВНО- ПРАВСТВЕННОЙ И КУЛЬТУРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

8.1. Традиционные ценности и понятие духовно- нравственной безопасности России

Практически все ключевые проблемы современного общества возникают на почве бездуховности. Духовно-нравственная деградация порождает корысть, которая лежит в основе коррупции, она же создает предпосылки для алкоголизма и наркомании, кризиса и девальвации семейных ценностей, агрессии и криминала, демографической катастрофы. В результате духовного кризиса Россия стоит на первом месте по количеству разводов, аборт, криминалу, насилию, алкоголизму среди промышленно развитых стран. Ни одну проблему невозможно решить без духовного возрождения страны.

Чтобы изменить ситуацию, требуется срочная реанимация духовно-нравственных ценностей. Однако государственным принуждением здесь практически ничего не изменишь. Метод убеждения следует применять крайне осторожно, чтобы не вызвать отторжения государственного вмешательства в частную жизнь. Поэтому государство должно действовать опосредованно, через поддержку социальных институтов, несущих обществу духовность и культуру. Кроме Церкви таким институтом является семья, служащая транслятором культурных ценностей от поколения к поколению, а также сама являющаяся духовным феноменом. Ведь именно в семье прививаются и развиваются такие духовные ценности и свойства характера человека, как любовь к ближнему, сострадание, милосердие, жертвенность.

Высшие или духовно-нравственные ценности сыграли главную роль в процессе формирования отечественной правовой и политической культуры, определили исторический путь, судьбу российской государственности. Русские мыслители с мировым именем А.И. Кошелев, Ф.М. Достоевский, И.А. Ильин, А.С. Хомяков, И.В. Киреевский, А.Ф. Лосев и многие другие открыли особую миссию России – служить миру примером верховенства духовных ценностей везде: в политике, культуре, государственной жизни. Духовно-нравственные ценности – это, в первую очередь, смысло-жизнеобразующие ценности, то есть те

ценности, которые могут лежать в основе самых главных целей человеческой жизни, целей, которые каждый человек призван достигать: любовь к ближнему, любовь к Родине, истина, добро, мир, покой, тишина, красота, чувство долга и совесть. Все материальные ценности – комфорт, здоровье, благополучие, достаток, сытость только средство для достижения высших ценностей. Однако человек и общество склонны принимать материальные ценности за главное в жизни, что влечет за собой деградацию и гибель. И если современный человек не ограничит потребление высших ценностей, в ближайшее время мир ждут экологические и прочие катастрофы.

Благо общества, нации и государства можно рассматривать как ценности духовного порядка в том случае, если целью их существования является достижение высших ценностей. В России всегда и нация, и государство были едины в соборном стремлении русского народа к обретению Мира и Нравственной чистоты.

Соответственно мир духовных ценностей порождает и цивилизацию духовную, в которой служение ближнему оказывается одной из высших ценностей. Те народы, которые предпочитают материальные и земные ценности и блага, можно условно отнести к цивилизации комфорта, как например, государства Западной Европы, где традиционно большую роль играют идеи свободы, правового равенства, материального благополучия. Эту цивилизацию можно условно назвать цивилизацией потребления.

Каждый народ, каждое государство имеет свою духовную, религиозную историю, так как в основе культурной и национальной идентичности любого народа лежат именно религиозные особенности, которые впоследствии формируют нравы, менталитет, правосознание общества. Для российского государства такой государствообразующей и культуурообразующей религией является православие, которое еще в 988 году стало официальной религией на Руси благодаря активной деятельности равноапостольного святого князя Владимира. Из язычников, совершавших дикие оргии, кровавые жертвоприношения, набеги и военные походы на соседние народы восточные славяне стали превращаться в добродетельный, богобоязненный и великодушный народ, стали строить единое мощное государство на территории, ранее раздираемой междоусобицами. Сам князь Владимир из буйного, агрессивного, хитрого и воинственного правителя, многоженца и братоубийцы превратился в кроткого и смиренного христианина, ставшего образцом святости и воинской доблести одновременно. За оружие князь брался только для защиты Отечества, а за свою благотворительность и попечительство о бедных, больных, убогих народ прозвал его Владимиром Красным Солнышком.

Расцвет и могущество русского государства происходили всегда в те периоды, когда в народе существовало церковное единство, собор-

ность, скрепленная общей верой, общими ценностями. И, напротив, кризис, смута и революции, особенно большевистский переворот в октябре 1917 года, приходились на те периоды, когда ослабевало или вовсе исчезало духовное единство нашего народа.

Поэтому крайне важным в современных условиях видится духовное развитие нашего народа, которое станет основой для экономической или политической стабильности и безопасности.

В отличие от общества потребления, общество, где главную роль играет мир духовных ценностей, порождает и цивилизацию духовную или цивилизацию служения, в которой служение ближнему оказывается одной из высших ценностей. Такой цивилизацией является Россия, где традиционно на первом месте стояли идеалы сострадания, милосердия, добра, нравственной чистоты и красоты. Система ценностей русской государственности определяется религиозным смыслом и вечными ценностями православного христианства.

В последние два десятилетия Россия в законодательстве закрепила ценности общества потребления и правового государства, руководствуясь идеей заимствования достижений западной цивилизации, построенной на ценностях материальных, а не духовно-нравственных. Между тем, государство на постхристианском Западе претерпевает не лучшие времена: наличие различных психических, социальных болезней, коррупция, депрессии, агрессивность молодежи, нищета, бедность, одиночество являются бичом развитых стран. Не случайно в экономически развитых европейских странах так высок процент суицида. Кризис семейных отношений, демографическая катастрофа, экологические бедствия, дефицит сострадания и милосердия, гомосексуализм и иные извращения, утрата смысла жизни, наркотизация, эгоизация общества – все это результат духовного кризиса, разрушения традиционных ценностей. Об этом говорят и юристы. «Человек Запада находится в гуще беспрецедентного кризиса правовых ценностей и правового мышления» – пишет Г.Дж. Берман, подчеркивая кризис правосознания современного жителя западных стран.

К сожалению, Россия стала на путь разрушения традиционных ценностных устоев еще в XIX веке. Начало этому положили русские западники, либерал-демократы, а продолжили большевики, которые предпочли материальные ценности и земные блага вечным ценностям. Построение общества сытости и достатка не удалось и в результате кризиса коммунистической идеи: в 90-е годы прошлого века возник ценностный вакуум, который был заполнен либеральными ценностями, защищенными на конституционном уровне. Либеральные реформы последних лет пока не оправдали прогнозы русских эмигрантов относительно духовного возрождения России после «коммунистического мракобесия».

Духовные ценности оказали влияние и на правосознание русского человека. Особенность отечественной правовой культуры заключается в восприятии прав личности не в качестве абсолютной ценности, а в качестве средства для служения обществу. Например, право воспитания детей рассматривается как средство для исполнения обязанности формирования личности христианина, порядочного человека, нравственной личности. Право на власть, управление понимается как средство для исполнения обязанности служения, а не привилегия. Право на свободу толкуется как возможность строить свой быт, свою жизнь в соответствии с верой отцов.

Большую роль играли в истории русского права ценности Совести и Закона. Считалось, что закон служит только для бессовестных, забывших Бога людей. Во многом эта установка следует из следующих евангельских слов: «...Закон положен не для праведника, но для беззаконных и непокоривых, нечестивых и грешников, развратных и оскверненных, для отцеубийц, человекоубийц, для блудников... (1 Тим. 1, 9)». Таким образом, именно православные христианские идеалы были путеводными в тысячелетней истории Российского государства.

Для национальной безопасности духовные ценности являются основными. Конфликт ценностей, возникающий в случае разрушения традиций, гораздо опасней, чем тоталитарный контроль и монопольное регулирование сверху ценностно-нормативной системы общества – об этом предупреждали социологи М. Вебер, Э. Дюркгейм, Р. Дарендорф. Дальнейшее вытравление духовности общества по западному образцу может привести к неожиданной социальной революции, последствия которой будут значительно более катастрофическими, чем в Украине и Грузии. В русском характере, наряду с нестяжательством заложена болезненная восприимчивость социального неравенства, неправды, лукавства: реакция на несправедливость неожиданна и стихийна. Причем протекает она не в рамках западно-европейской революционности с правами человека, а в границах глобального передела.

Социологи полагают, что нарастание массовых ощущений безответственности власти, усугубление и без того тяжелого экономического положения способны оборачиваться актуализацией традиционных жизненных ориентиров, которыми россияне пользуются как морально-психологической защитой от окружающей несправедливости.

Под духовно-нравственной безопасностью следует понимать состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от угроз в духовно-нравственной сфере общественной жизни, обеспечиваемое государственной культурной политикой и общественно-политической деятельностью традиционных конфессий, иных общественных объединений.

Важно признать наличие традиционных конфессий в качестве субъектов обеспечения духовно-нравственной безопасности. Следует обратить внимание на то, что государство без помощи традиционных религий не в состоянии обеспечить духовно-нравственную безопасность нации. Дело в том, что государство бессильно в таких вещах, как нравственная проповедь, духовное образование, поддержание благочестивых и миролюбивых религиозных традиций. Именно вмешательство в религиозную традицию часто сопровождает угрозы духовно-нравственной безопасности. Потеря авторитета традиционных религиозных организаций приводит к потере авторитета традиционных нравственных ценностей. В итоге религиозные конфликты кладут начало революциям и гибели государств, наций, народов.

В то же время следует разграничивать понятия «духовно-нравственной» и «религиозной безопасности», так как термин духовный более широкий по содержанию, чем термин религиозный. К религиозной сфере относится все, что связано с набожностью, святые, предметами культа, соответствующее поведение и специфические действия (культ), основанные на вере в существование Бога или богов, сверхъестественного. Духовные ценности – это не только нравственные заповеди и нормы поведения, сформированные религией. К духовной сфере, кроме религиозной компоненты, относят и музыку, и изобразительное искусство, и философию, и другие объекты мира культуры.

Важную роль играет и защита нравственности со стороны государства. Под «общественной нравственностью» следует понимать совокупность традиционных ценностей, духовных и моральных представлений народов России о благе общества и человека, милосердии, сострадании, уважении к ближним, терпимости, правде и справедливости. Важно помнить о принципе недопустимости нарушения общественной нравственности со стороны отдельных граждан, государственных органов, должностных лиц и общественных объединений.

Важно помнить, что интеграция России в западный культурный мир чревата духовной катастрофой. Западный мир давно потерял ориентиры нравственного порядка, ценности которого, не поддающиеся рационализации, просто перестали играть какую-либо роль. Жертвами рационализма становится все большее количество не только людей, но и животных. Отказавшись от культурных и религиозных ценностей, Европа встала на путь безбожного гуманизма, который оказывается на поверку угождением низменным страстям и влечениям. И произошел переворот в сознании: то, что раньше считалось пороком и извращением, стыдливо скрывалось и порицалось, возводится современным либеральным сообществом в ранг нормы.

В Бельгии парламент с большим перевесом голосов принимает решение о разрешении детской эвтаназии; в Норвегии открылась выстав-

ка, где в качестве экспонатов представлены личные вещи младенцев и детей, подвергшихся насилию. Так, например, недавно СМИ облетела новость о страшной судьбе жирафа, убитого на глазах публики и скормленного львам в Датском зоопарке. Ужасает не столько факт убийства животного, сколько равнодушие и хладнокровие устроителей акции и родителей, которые привели своих чад посмотреть на убийство и расчленение одного из самых любимых живых существ детей всего мира. Оказывается, публичное вскрытие животных на глазах детей и их родителей происходят регулярно в музее естественной истории одного из датских городов.

8.2. Духовно-нравственные аспекты кризиса общественной безопасности в современном мире

В научной литературе, посвященной изучению общественной безопасности, кризиса правосознания, легитимности права, прослеживается устойчивое убеждение, что причиной роста преступности и правового нигилизма является определенный ряд причин: слабость государства, отсутствие неотвратимости наказания, коррупционность элит, особенности национального менталитета. При этом мало кто из исследователей обращает внимание на то, что кризис правосознания и рост правового нигилизма является глобальным, и мало кто называет в качестве важнейшей причины духовный кризис европейского человека.

Если внимательно присмотреться к процессам, протекающим на Западе, с его хваленым правовым государством и законопослушностью граждан, то мы увидим, что там далеко не все благополучно, более того, весьма катастрофично ввиду определенных тенденций в развитии общества и государства.

Во-первых, потеряна связь между правовыми и нравственными нормами, так как последние в правовом государстве и обществе автономной морали не предполагаются в качестве общеобязательных – каждый сам решает, что нравственно, а что нет. В связи с тем, что порядок держится на рационально одобряемых правовых установлениях и инерции старой европейской законопослушности, стабильность правового государства сильно зависит от стабильности экономики. Стоит экономическому кризису приблизиться к городам Западной Европы, и законопослушность исчезает моментально. Бунты в пригородах Парижа, забастовки и демонстрации в Бельгии, Великобритании, Италии, Испании, а также подростковые погромы в Великобритании, Франции, стрельба по невинным людям психически нездоровых людей, численность которых в Европе и США стремительно растет, весьма красноречиво свидетельствуют о кризисе правосознания европейских граждан.

Во-вторых, представители современной западной интеллектуальной элиты отмечают нарастающий кризис европейской традиции права, смену парадигм, эпох правового развития западных стран. Право становится все более политическим, прагматическим, технократическим: люди воспринимают право преимущественно как массу законодательных, административных и судебных правил, процедур и технических приемов, действующих в данной стране, без связи с историей нации и культуры. Все это – результат элиминации из правового мышления представлений о праве как организме, развивающемся из глубокого прошлого и неразрывного с иными формами культурного творчества народов: религией, моралью, политикой.

В-третьих, в современных европейских странах право в XX веке резко распространило влияние на те сферы общественной жизни, которые традиционно находились под воздействием религиозно-нравственных норм, что подорвало авторитет института права. В первую очередь, это семейное право, ювенальное право, биомедицинские технологии и т.д. Во многих странах за последние двадцать лет с помощью права были внедрены в жизнь общества проституция, эвтаназия, гомосексуализм, легкие наркотики и т.д. Большой урон нанесен брачно-семейным отношениям: легализованы однополые браки с возможностью усыновления детей, суррогатное материнство, аборт, процветает институт лишения родительских прав, явно односторонним является процесс защиты прав детей с ущербом прав родителей и т.д. Акцентуация на правах несовершеннолетних привела к их безнаказанности, безответственности, полной распущенности. Либерализация законодательства, предусматривающая уголовную ответственность несовершеннолетних, декриминализация деяний, совершенных подростками, наряду с утратой религиозности и наркоманией привели к резкому росту молодежной преступности, которая захлестывает уже не только пригороды с населением мигрантов, но и центральные районы европейских городов.

В-четвертых, радикал-либерализм последовательно разрушает, разъедает не только правовую культуру, но все общество в целом. Вот кратко основные пункты его программы: пропаганда сексуальной вседозволенности, аборт и секспросвет для учащихся в школах, легализация и пропаганда содомизма, пропаганда морального релятивизма и борьба против христиан, пропаганда феминизма, война против родителей, привилегии специальным меньшинствам, проталкивание специальных меньшинств, содомистов и феминисток в Вооруженные Силы, органы власти и управления.

Особо следует сказать о сексуализации общества, которое навязывается посредством права. Накануне Дня защиты детей (01.06.2013) сайт «Интерфакс-религия» сообщил, что в Западной Европе обсуждается перспектива легализации инцеста: отдельные политики предлагают

легализовать половые отношения между близкими родственниками – для начала в Швеции, Дании и Швейцарии. При этом инцест объявляется «гендерной нормой». Активисты предлагают по аналогии с «гомофобией» ввести понятие «инцестофобии» и за ее проявления наказывать. Как указывают журналисты, уже несколько десятилетий отмечаются попытки легализовать педофилию, объявив ее «сексуальной ориентацией» (что на политкорректном новоязе означает «не болезнь и не порок, а вариант нормы») – или хотя бы снизить т.н. «возраст согласия». В США и Канаде раздаются призывы легализовать полигамию: «Если гомосексуалисты могут жениться друг на друге, то исходя из чего закон разрешает человеку вступать в брак только с одним лицом?».

Отметим, что «новая мораль» активно навязывается через международные структуры. Так, Молдавию ЕС уже вынудил принять закон, запрещающий «дискриминацию гомосексуалистов», под давлением Европы аналогичный закон обсуждается на Украине. Российские законодатели также не раз говорили о сильном давлении со стороны Запада в этом вопросе.

Все это неизбежно сказывается не только на уровне преступности, но и на отношении населения к власти, законам, праву в целом. С одной стороны, мнение большинства граждан с традиционными христианскими, семейными ценностями новыми законами игнорируется, что ведет к правовому нигилизму и росту анархистских, бунтарских настроений ранее законопослушных граждан, с другой – разврат погубил не одну империю в истории человечества в силу ряда причин, о которых следует сказать особо.

В своей гениальной работе «Американская сексуальная революция», которая была издана в 1956 году, когда в Америке еще только начинались всполохи сексуальной революции, выдающийся русский социолог права П. Сорокин показал, что сексуализация сознания людей ведет не только к разрушению института семьи: росту разводов, возрастающей неспособности к совместной жизни, упадку родительской любви, отказу от деторождения и к увеличению числа брошенных детей. В этой работе ученый показал негативное влияние сексуальной революции на экономику, культуру и политику, на состояние государства и права.

Поскольку беспорядочная сексуальная жизнь подрывает физическое и психическое здоровье, мораль и творческие возможности ее приверженцев, то такое же негативное воздействие она оказывает на общество, значительную часть которого составляют развратные люди. И чем больше их число, чем более развратно поведение, тем тяжелее последствия этого для всего общества, так как если сексуальные анархисты составляют значительную часть его членов, то в конце концов они разрушают само общество. Когда разврат и беспорядочная сексуальная

жизнь распространяется на большую часть членов общества, то это неизбежно влечет неспособность общества контролировать биологические и эмоциональные побуждения, противостоять искушениям плоти, материального богатства и комфорта, обуздывать жажду власти, выполнять тяжелые обязанности и идти на необходимые жертвы, определять свой исторический путь и следовать ему. Из самоопределяющейся и самоконтролирующейся общности народ вырождается в нечто пассивное, плывущее к пропасти.

Паралич воли, неспособность общества противостоять искушениям приводит к несоблюдению законов, ослаблению их строгости. И когда правящая группа и общество в целом ослабляют строгость законов, то обычно в течение нескольких поколений происходит упадок культуры, как это было на последних стадиях вавилонской, персидской, македонской, монгольской, греческой и римской цивилизаций, а также в конце Древнего и Среднего царств, Новой империи и эпохи Птолемеев в Египте.

Но культура не существует отдельно от общества, поэтому ее упадок и деградация общества находятся в самой прямой зависимости. Никакое законопослушное и морально сильное общество невозможно, когда многие из его членов являются эгоистичными нигилистами, индивидуалистами, поглощенными удовольствиями. Такое общество стремительно впадает в состояние моральной анархии, когда каждый считает себя законодателем и судьей, имеющим право извращать нравственные и юридические нормы, как ему заблагорассудится.

Таким образом, «сексуальная анархия и анархия политическая и социальная – демоны-близнецы. Хотя одна может появиться раньше другой, но они взаимосвязаны и взаимозависимы», – утверждает П. Сорокин и приводит множество примеров. Иногда сексуальное освобождение предшествовало взрыву социополитических потрясений, иногда эти процессы происходили одновременно. Но почти всегда эти две формы анархии шли рядом.

Как совершенно точно отмечают современные психологи, расчет, ставка государственной власти на общенародный патриотизм в отрыве от целомудрия нереалистичны. С какой стати развращенные эгоисты, привыкшие жить по своим страстям и похотям и готовые ради них бросить, предать свою семью, ведущие постоянную войну со своими согражданами «в погоне за максимальной долей материальных благ и удовольствий», будут отдавать силы, здоровье и жизнь за соотечественников – людей, которых они никогда даже в глаза не видели? Они, наоборот, постараются извлечь выгоду из ситуации, не погнушаются предательством, перейдут на сторону врага, сделают все, что угодно, лишь бы сохранить свою жизнь для новых чувственных утех. Современные западные законодатели идут по пути легализации разврата, сексуальных

извращений, в то время как закат Европы ощутим уже не только провиденциально.

Следует указать на то, что современное ему состояние западной культуры Сорокин описывал как кризисное в связи с господством материальных ценностей и чувственных наслаждений, повинных в деградации человека, превращении ценностей в простые релятивные конвенции. Он считал, что это временное явление и будущее связано только с идеационными устремлениями человека, а не с «обществом потребления»: «Мы живем, мыслим, действуем в конце сияющего чувственного дня... Ночь этой переходной эпохи начинает опускаться на нас, с ее кошмарами, пугающими тенями, душераздирающими ужасами. За ее пределами, однако, различим рассвет новой великой идеациональной культуры, приветствующий новое поколение – людей будущего». Ученый полагал достижение этого будущего возможным через очищение и воскрешение культуры, проповедь нравственного возрождения общества, основанного на принципах альтруистической любви и этики солидарности. Однако, к сожалению, мечтам мыслителя не суждено сбыться, как показывает вторая половина XX и начало XXI века. Прагматизм и утилитаризм, пришедшие в социум как следствие материализма капиталистической эпохи, повлекли дальнейшее развитие массовой культуры, эгоцентризма, гедонизма в обществе, что крайне отрицательно сказалось на правосознании. Сам П.Сорокин в одной из своих работ «Кризис в системах истины: наука, философия и религия» отмечает, что научные теории, основанные на чувственной концепции истины (эмпиризм и материализм), имеют тенденцию стать материалистическими, механическими и количественными, даже в трактовке человека, культуры и духовных явлений. Социальные и психологические науки имитируют естественные науки, копируя подход к человеку, аналогичный подходу физиков и химиков к неживой природе. Духовные и культурные явления начинают трактоваться с позиций физиологии, эндокринологии и психоаналитики, а общество становится прагматичным с экономоцентристской интерпретацией истории. Все возвышенное, духовное, сверхчувственное, идеалистическое высмеивается, заменяется уничижительными толкованиями. Материальные ценности становятся в таком обществе главными: от богатства до удовлетворяющих физиологические потребности блага обеспечивают потребление и удовольствие. Следствием становится релятивизм и нигилизм. Весь исторический путь рассматривается с точки зрения прогресса и эволюции, человек низведен до уровня органического или неорганического комплекса, а не видится носителем высших истин и ценностей. Вместе с деградацией истины человек опускается с пьедестала искателя правды до уровня животного, который посредством рацио стремится удовлетворить свой эгоизм.

Чувственное право рассматривается П. Сорокиным как созданное человеком, однако в действительности служит собственности частной, имуществу, порядку, благополучию общества, эксплуатации человека и его подчинению. Его нормы относительно и изменчивы, условны. Законы подвержены изменениям, в такой системе нет ничего вечного и святого. Никакие неутилитарные ограничения не накладываются на имущественные отношения.

Современные системы (чувственные) этики и права испытывают величайший кризис, полагает П. Сорокин. Этические и правовые ценности стали рассматриваться как речевые реакции, маскировки стяжания и расчета индивидов. Юридические нормы стали восприниматься как инструмент в руках элит для повиновения масс. Относительность и условность норм чувственного права уничтожает их престиж и авторитет, их универсализм и всеобщность. Они стали восприниматься в силу их условности как препятствие, барьер, досадное недоразумение: «допустимо все, что выгодно». Сорокин считает, что чувственное право и этика ведут человечество в тупик, так как сеют анархию и атомизм.

Необходимо отдать должное современным зарубежным ученым, которые не только согласны с отрицательной оценкой состояния современного постиндустриального общества, но и свидетельствуют о катастрофических изменениях в связи с утратой духовных ценностей и норм. При этом «корень зла» они видят в радикальной либерализации сознания и мировоззрения. Многие мыслители США описывают отрицательные последствия «культурной революции» 1960-х годов, появление крайнего либерализма и следующей за ним деградации общества. Произошла порча целого поколения – тех людей, которые сейчас у кормила страны. П. Бьюкенен показывает, что с 1960-х гг. в США под предлогом уважения свободы вероисповедания были приняты десятки решений Верховного суда, ставящих вне закона христианские традиции, организации, символы. При этом либерализм достиг крайней точки порочности: допустимым и желаемым является оскорбление чувств христиан, но жёстко пресекаются и преследуются проявления скепсиса в отношении леволиберальных постулатов (например природы гомосексуализма, равенства (физического) рас и культур, оценок исторического прошлого, эволюционного происхождения биологических видов и т.д.). Он пишет: «Дехристианизация Америки – рискованная игра, ставкой в которой выступает наша цивилизация. Америка швырнула за борт «этический компас», по которому республика держала путь в течение двухсот лет, и теперь плывет наугад».

Дехристианизация современного мира влечет за собой рост себялюбия и эгоизма. Как известно, наиболее устойчив тот правопорядок, который держится не на страхе перед наказанием, не на харизме законодателя и не на рациональном одобрении, а на нравственной силе за-

кона. В последнем случае правопорядок основан на подавлении собственного эгоизма с помощью внутренних духовных сил. Поэтому борьба с собственным эгоизмом представляет собой деятельность подлинного правосознания. Сущность правосознания состоит в подчинении своей гордыни принципу любви к ближнему и уважению к другому человеку, который есть образ Божий. Любовь к ближнему и уважение к другому прекращается тогда, когда сталкиваются два интереса: свой и ближнего. Однако для того, чтобы уступить другому, требуется смирение. Оно же требуется и для уступчивости требованиям закона: уважение к закону также испаряется с момента конфликта интересов. Поэтому законопослушность предполагает победу над собственной гордостью и себялюбием. Однако этому мешает осознание каждой личности своей исключительности, уникальности, индивидуальности. Для преодоления этого ложного мнения требуется ориентация на присутствие в мире личности бесконечно более авторитетной, большей и значительней, чем Я, чем собственная персона, индивидуальность. Иными словами, требуется признание Высшей Личности, то есть Бога. Поэтому материализм и гордыня так тесно связаны между собой: выше личности не оказывается никого. Не случайно в советскую эпоху популярен был лозунг: «Человек – это звучит гордо». Противоположностью гордости является христианское смирение, основой которого является признание, с одной стороны, своего несовершенства, с другой – существование Высшего начала, то есть Бога.

Таким образом, основой правосознания является уважение к другому человеку, к его достоинству, его правам и интересам. Источником благожелательного уважения к другим людям является смирение, так как чувство своего несовершенства, недостойности перед Богом ставит преграду всякой попытке превозношения перед другими людьми, которые, возможно, более совершенны, более угодны Богу. Признавая свое несовершенство невозможно превозноситься перед другими и думать, что иные люди хуже тебя самого.

Если присмотреться к внутреннему миру современного человека, то мы увидим там признаки эгоцентризма – высокомерие, обидчивость, комплексы, зависть, упрямство, самодурство, сластолюбие и т.д. Для правосознания современного человека негативную роль играют такие склонности характера гордеца, как склонность к пренебрежению правилами поведения, отсутствие уважения к авторитетам, властям, начальству, социальной иерархии, правилам общежития. Рост эгоцентризма влечет за собой рост расизма, национализма, экстремизма и агрессивности.

Например, расизм, который является последствием гордыни, хорошо известен миру из истории Западных стран – Великобритании, США, Испании и др. Стоит только вспомнить все западные колонии и поведение колонистов в колониях, отношение американцев к индейцам,

африканцам, китайцам, японцам, мексиканцам, славянам, итальянцам, ирландцам и т.п., чтобы согласиться с этим утверждением. Гордыня рождает и знаменитую русофобию Запада. Предвзятость ко всему русскому началась давно, еще в Средние века, в царские времена. Всегда Запад, с одной стороны, завидовал России и всегда старался отобрать от нее какой-нибудь лакомый кусочек, в особенности когда Россия была слабая, с другой – ненавидел православный дух смирения и великодушия. Вот что писал И.А. Ильин об опасности национального высокомерия, то есть об источниках права США вмешиваться в дела других стран: «Высокомерие проистекает из духовного ослепления и создает в себе иллюзию...Ведь начинается оно с наивной мании величия и достигает своего катастрофического апогея в политической спеси».

В гордыне коренится и западная ксенофобия, суть которой – недолюбивание чужих людей, и этнофобия – недолюбивание инородцев. Гордый человек имеет большое самомнение и считает себя лучше других. Такой настрой сказывается на всех его отношениях с другими людьми. Ксенофобия порождает этнофобию, расизм, а также и русофобию.

Насилие и агрессия не только заполнили медиапространство американского кинематографа и телевидения, но и проникли в школы и детские сады, больницы и офисы. Дело в том, что одно из самых человеконенавистнических качеств гордеца – это его злоба, иногда доходящая до ненависти по отношению к своей жертве. Так как гордец не может признать свою вину, покаяться, попросить прощения, как-то исправить сделанное, то он начинает ненавидеть свою жертву, критиковать, унижать, оскорблять и выдумывать всякие теории, что не он виновник происшествия, а его жертва виновата. Тогда он берет в руки оружие и начинает убивать. К тому же, детей воспитывают в гордыне, приучают их к мысли, что они центр мироздания. Но когда они встречаются с реальностью, то видят, что мало того, что с ними никто не считается, другие дети также мнят о себе и ни во что не ставят других. Тогда они во фрустрации теряются, не знают, что делать, и начинают расстрел.

Вообще эгоцентристское отношение к другим людям, как известно, прямо ведет к душевным расстройствам, в особенности к параноии. В параноии человек-параноик живет в своем надуманном, нереальном мире. Законы этого мира сочиняются им самим. Поэтому те, кто нарушает выдуманные параноиком законы, подлежат, с его точки зрения, ликвидации.

От воспитания в духе гордости и либерального индивидуализма американцы присвоили себе мессианский статус и правомочия бомбить простой сербский (иракский, афганский, ливийский и т.д.) народ и уничтожать его в твердой уверенности в своей правоте. Оттуда же и устойчивый рост насилия и агрессии в американских школах. Современное западное общество лидирует в мировом первенстве по гордости.

Духовные причины преступности являются мощным аргументом введения в школы элементов христианского аскетизма, православного воспитания, классической русской культуры, советской педагогической школы. Всюду можно увидеть влияние духовных повреждений правосознания современного человека: неисполнение обязательств или их недолжное, некачественное исполнение по договору часто – следствие себялюбия, корысти; дисциплинарные проступки – следствие неуважения к начальству, к его приказам, велениям, распоряжениям, следствие самомнения и прелести в отношении своих достоинств; хищения коренятся в сребролюбии, чревоугодии; нарушения авторского права в тщеславии, корыстолюбии и т.д. Безусловно, экономические, социальные, культурные факторы совершения правонарушений важны и значительны, однако основная причина роста преступности в современном мире – утрата духовных истин и ценностей христианства в процессе секуляризации западного мира, образа жизни, мировоззрения, возвеличивающих себялюбие, гордыню, гедонизм, так называемые человеческие слабости. Поэтому следует беречь и преумножать духовное богатство нашей страны – православную веру, святоотеческое учение о человеке, многовековой опыт национально-культурных традиций. Основы православной культуры, других традиционных для ряда субъектов Российской Федерации религий должны не только изучаться в школах, но и стать фундаментом базовых ценностей государства.

Контрольные вопросы

1. Что такое духовно-нравственная безопасность?
2. Какую роль играют духовно-нравственные ценности в обеспечении национальной безопасности России?
3. Какие духовные ценности сформировали российскую государственность?
4. Какова связь между сексуальной революцией и неспособностью общества противостоять угрозам национальной безопасности?
5. Почему разращение нравов ведет с росту преступности?

Тема 9. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

9.1. Экологический кризис в современном мире: причины и условия

В современный период вопросы экологической безопасности во многих странах занимают главенствующее значение. Обеспечение экологической безопасности рассматривается в качестве самостоятельной функции государства, так как обеспечение охраны окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов является таким же важным для выживания общества, как и охрана правопорядка.

Особенно актуально это для России – страны с сырьевой и энергетической доминантой экономического развития. Основные формы влияния добычи сырья и энергетики на окружающую среду состоят в следующем:

- загрязнение атмосферы: тепловой эффект, выделение в атмосферу газов и пыли;
- загрязнение гидросферы: тепловое загрязнение водоемов, выбросы загрязняющих веществ;
- загрязнение литосферы при транспортировке энергоносителей и захоронении отходов, при производстве энергии;
- загрязнение радиоактивными и токсичными отходами окружающей среды;
- изменение гидрологического режима рек гидроэлектростанциями и как следствие – загрязнение на территории водотока;
- создание электромагнитных полей вокруг линий электропередачи; – извлечение и использование невозобновимых ресурсов;
- образование масштабных отходов, отвалов; – изменение природных ландшафтов, фауны и флоры целых регионов;
- образование выемок, пустот, изменение гидрологического режима;
- вырубки лесов;
- создание предпосылок для техногенных аварий и природных катастроф.

Бурный рост промышленного производства, хозяйственная деятельность человека, рост населения вызывают возрастающий дефицит

пресной воды, которая также относится к невозобновляемым природным ресурсам. Многие регионы мира, особенно страны Центральной Азии, Среднего Востока, Северной Африки, Центральной Америки и юго-западные штаты США, испытывают недостаток в воде. При этом одной из причин возрастающего дефицита пресной воды является расточительное, нерациональное ее использование. Например, около 50% воды, используемой на орошение, по разным причинам не достигает растений, огромные объемы водных ресурсов водохранилищ или испаряются, или просачиваются в почву.

Качество атмосферного воздуха также существенно ухудшается. Воздушный бассейн Земли испытывает техногенное давление. Ежегодно в атмосферу выбрасывается около 5 млрд т углекислого газа. Основными источниками загрязнения атмосферы являются промышленно развитые страны. Ситуация усугубляется исчезновением лесов и опустыниванием больших территорий Земли. Антропогенная деятельность негативно сказывается на состоянии земельных угодий. В настоящее время на Земле обрабатывается примерно 1475 млн га из 3200 млн, пригодных для сельскохозяйственного производства. По некоторым оценкам, 15% всей мировой суши уже деградировано в результате вмешательства человека. Ежегодно исчезает около 16,8 млн га лесных массивов, что приводит к расширению водной и ветровой эрозии почв, изменению климата, повышению концентрации углекислого газа в атмосфере и т.д.

Указанный перечень аспектов экологического кризиса должен быть дополнен проблемой истощения озонового слоя в атмосфере, угрозой изменения климата на планете, исчезновением отдельных видов растений и животных, водных биологических ресурсов и др.

Проблемы экологической безопасности постепенно приобретают значение определяющих для всех сфер национальной безопасности. Экологические катастрофы, отсутствие пресной воды, опустынивание земель, изменение климата приводят к большим миграционным сдвигам, угрожающим миграционной безопасности государства. Окружающая среда определяет здоровье и продолжительность жизни человека, что отражается напрямую на демографической безопасности нации. В то же время, к экологической катастрофе ведет общество потребления, которое угрожает и духовно-нравственной безопасности человека.

Дело в том, что экология – категория не только природная, но и духовная, отражающая отношение человека к окружающему миру, к своим потребностям. Чем аскетичнее человек, чем меньше в нем эгоизма, тем меньше вреда причиняет он другим людям и природе в целом.

В современном общественном сознании реальная картина причин экологических бедствий искажена информацией о перенаселении планеты, об озоновой дыре, глобальном потеплении и пр. Однако проблема

экологии заключается в нравственной деградации современного человека. Главнейшими причинами экологических бедствий являются вовсе не природные катастрофы и не «строгие законы научно-технического прогресса», не перенаселение планеты и недостаток природных ресурсов, а несправедливое распределение этих ресурсов и неэффективное их использование.

9.2. Правовое обеспечение экологической безопасности

Среди нормативных актов важнейшую роль в обеспечении экологической безопасности играет Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об охране окружающей среды», который определяет экологическую безопасность как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Этот же закон определяет и понятие «экологический риск» – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Особо следует выделить Экологическую доктрину РФ, утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002. Доктрина начинается с формулировки основных угроз экологической безопасности: «Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни»⁵⁰.

Доктрина определяет цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период. Сохранение природы и улучшение окружающей среды считает приоритетными направлениями деятельности государства и общества.

Доктрина актуализирует обстоятельство, что масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных и региональных экологических проблем. Именно этот подход позволяет выделить основные факторы деградации природной среды на мировом уровне

⁵⁰ Экологическая доктрина Российской Федерации: утверждена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Российская газета. 2002. 18 сентября.

(рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов; увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей; деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия, связанное с этим снижение способности природы к саморегуляции и как следствие – невозможность существования человеческой цивилизации; возможные изменения климата и истощение озонового слоя Земли; возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф; недостаточный для перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации уровень координации действий мирового сообщества в области решения экологических проблем и регулирования процессов глобализации; продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность), а также факторы деградации природной среды Российской Федерации (преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды; низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами; резкое ослабление управленческих и, прежде всего, контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды; высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов; низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов; последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения; низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны).

Среди принципов государственной экологической политики, наиболее важными в Доктрине названы: устойчивое развитие; приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов; справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним; природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды; открытость экологической информации; участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Доктрина выделяет три основных направления государственной политики в области экологии: 1) обеспечение устойчивого природопользования; 2) снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение; 3) сохранение и восстановление природной среды.

Отдельный раздел «Приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации» регулирует

вопросы экологической безопасности». В нем отражены основные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности:

1) обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях (основной задачей является обеспечение экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности, реабилитация территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду);

2) экологические приоритеты в здравоохранении (основными задачами являются улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды);

3) предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций (основной задачей является выявление и минимизация экологических рисков для природной среды и здоровья населения, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера);

4) предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды (основной задачей является предотвращение террористических актов, вызывающих ухудшение экологической обстановки и деградацию природной среды);

5) контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов (основной задачей является организация контроля за ввозом, использованием и распространением на территории страны чужеродных видов и генетически измененных организмов).

Российские законодатели защищают экологическую безопасность не только указанным выше законом, но и многочисленными нормами в отраслевых кодексах: Лесной кодекс, Водный кодекс, Земельный кодекс и т.д. Например, проблемы экологической безопасности отражены в «Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации», ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» и др. Определенным вектором развития законодательства в области охраны окружающей среды при реализации энергетических проектов является Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р <6>, формирующая основы национальной политики и механизмы ее реализации в области обеспечения экологической, промышленной и техногенной эффективности в энергетической сфере; не только регулирующая полномочия органов государственной власти, но и создающая условия для сохранения окружающей среды от техногенных аварий и катастроф; способствующая разработке системы нормативных актов, детально регламентирующих процедурные вопросы координации деятель-

ности уполномоченных органов, разграничения их полномочий и взаимодействия в сфере энергетики.

Существует также Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», согласно которому в целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития осуществляется государственное регулирование природопользования и стимулирование природоохранной деятельности путем проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики в условиях развития рыночных отношений. Хозяйственная деятельность ориентируется на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России.

Основные направления деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития: экологически обоснованное размещение производительных сил; экологически безопасное развитие промышленности, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства; экологически безопасное развитие сельского хозяйства; неистощительное использование возобновляемых природных ресурсов; рациональное использование невозобновимых природных ресурсов; расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов; совершенствование управления в области охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Особо следует выделить Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об экологической экспертизе». Экологическая экспертиза – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Объектами государственной экологической экспертизы являются: 1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации; 2) проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов; 3) проекты соглашений о разделе продукции и др.

Существует и уголовная защита экологической безопасности. На сегодняшний день глава 26 «Экологические преступления» УК РФ включает в себя 17 статей, объединяющих 38 составов экологических преступлений, из которых подавляющее большинство (26) относится к категории небольшой тяжести, менее трети (8) – средней тяжести, 4 состава отнесены к тяжким

преступлениям. К сожалению, совершение экологических преступлений отличается высокой степенью латентности. Официальная статистика экологических преступлений, отражающая малую долю фактических деяний, показывает, что привлекаются к уголовной ответственности в основном те, кто совершает уголовно-наказуемый захват природных ресурсов.

Говоря об институциональном обеспечении экологической безопасности, следует особо выделить Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета безопасности Российской Федерации», который предусматривает существование Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по экологической безопасности, образованной в целях реализации возложенных на Совет безопасности задач в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и Положением о Совете безопасности Российской Федерации.

На Комиссию возлагаются следующие функции: а) выявление и оценка внутренних и внешних угроз экологической безопасности Российской Федерации, подготовка предложений Совету безопасности по их нейтрализации; б) оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности Российской Федерации; в) 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; г) рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету безопасности; д) анализ информации о состоянии экологической безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету безопасности и ряд других.

9.3. Международно-правовые механизмы обеспечения экологической безопасности

Большую роль в обеспечении экологической безопасности играют нормы международного права. К числу международных экологических проблем можно отнести, в частности, следующие: изменение климата;

сокращение озонового слоя; сохранение биологического разнообразия; предотвращение загрязнения водных объектов; опустынивание.

В 1983 году была создана Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию, которая стала следствием роста озабоченности относительно быстрого ухудшения состояния окружающей среды, человека и природных ресурсов: в 1972 году была проведена конференция ООН в Стокгольме по окружающей среде и создана Программа ООН по окружающей среде. В национальных государствах стали появляться специальные государственные органы, призванные следить за окружающей средой. В 1980 годах с целью обеспечения мировой экологической безопасности была принята Всемирная стратегия охраны природы. В ее создании принимали участие ООН, Международный союз охраны природы и Всемирный фонд дикой природы. Этот документ ввел в оборот экологической дипломатии новый термин: «устойчивое развитие».

Дальнейшее развитие процессов и международной охраны природы придало этому термину новые коннотации. В 1987 году в Докладе «Наше общее будущее» Международная комиссия по окружающей среде и развитию придала ему следующий смысл: устойчивое развитие возникает, когда удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

Всемирный саммит ООН по устойчивому развитию в 2002 году показал в Документе «Хартия Земли», что устойчивое развитие для мирового сообщества означает долгосрочное удовлетворение основных человеческих потребностей при сохранении систем жизнеобеспечения планеты. Однако в данном документе, принятом на собрании Комиссии Хартии Земли в штаб квартире ЮНЕСКО в Париже в марте 2000 года Миссией Хартии Земли, появились и элементы политико-идеологической пропаганды перехода к устойчивому образу жизни и формированию глобального сообщества, основанного на общих этических устоях, включающих в себя принципы экологической целостности, всеобщие права человека, экономическую справедливость, демократию и культуру мира. Была в 1993 году учреждена и Комиссия по устойчивому развитию в целях достижения последнего во всех странах. Эта комиссия является функциональной комиссией Экономического и Социального Совета ООН. Постепенно «устойчивое развитие» включило в свой контекст и вопросы социальной справедливости. Так, в 2011 году в Докладе о развитии человека Программы развития ООН за 2011 год подчеркивается, что именно устойчивое развитие неразрывно связано с социальной справедливостью и более широким доступом к лучшему качеству жизни.

Термин «устойчивое развитие» вошел в Экологическую доктрину РФ, утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002. Согласно этой доктрине, устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды.

Плодом международного сотрудничества в сфере экологической безопасности стала Климатическая доктрина Российской Федерации. О том, что последствия изменения климата угрожают безопасности человека и международному миру в целом неоднократно говорилось с трибуны ООН. Климатическая доктрина представляет собой систему взглядов на цель, принципы, содержание и пути реализации единой государственной политики Российской Федерации внутри страны и на международной арене по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями (далее – политика в области климата). Основными принципами политики в области климата являются: глобальный характер интересов Российской Федерации в отношении изменений климата и их последствий; приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата; ясность и информационная открытость политики в области климата; признание необходимости действий как внутри страны, так и в рамках полноправного международного партнерства Российской Федерации в международных исследовательских программах и проектах, касающихся изменений климата; всесторонность учета возможных потерь и выгод, связанных с изменениями климата; предосторожность при планировании и реализации мер по обеспечению защищенности человека, экономики и государства от неблагоприятных последствий изменений климата.

В Концепции внешней политики РФ 2008 г. отмечается (разд. 2): «Новые вызовы и угрозы (прежде всего, изменение климата) носят глобальный характер и требуют адекватного ответа со стороны всего международного сообщества и солидарных усилий для их преодоления... Сложность стоящих перед международным сообществом задач требует выработки сбалансированной стратегии их решения, исходящей из взаимосвязанности проблем безопасности, социально-экономического развития и защиты прав человека». В Концепции отмечается, что «Российская Федерация выступает за расширение международного сотрудничества в целях обеспечения экологической безопасности и противодействия изменению климата на планете, в том числе с привлечением новейших энерго- и ресурсосберегающих технологий, в интересах всего мирового сообщества» (разд. 4).

Российская Федерация в соответствии с основными принципами и положениями Рамочной конвенции 1992 г. ООН об изменении климата

(РКИК ООН) и Киотского протокола разрабатывает свою национальную политику по предотвращению климатических изменений и их негативных последствий, а также по ограничению и сокращению антропогенных выбросов и увеличению поглощения парниковых газов.

Контрольные вопросы

1. Назовите главные причины экологических бедствий.
2. Перечислите основные угрозы экологической безопасности.
3. Дайте определение экологической безопасности.
4. Назовите принципы государственной экологической политики.
5. Опишите приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности РФ.
6. Какие нормативно-правовые акты обеспечивают экологическую безопасность?
7. Что такое экологическая экспертиза?
8. Опишите международно-правовые механизмы обеспечения глобальной экономической безопасности.

Тема 10. РЕЛИГИОЗНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ И РОЛЬ ПРАВА В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ

10.1. Понятие религиозной безопасности и ее современное состояние

Понятие «безопасность человека» тесно связано с религиозным мировоззрением. Религия, вера в Бога, в сверхъестественное являются ответом человека на многочисленные вызовы и опасности окружающего мира. Прежде всего, страх смерти, болезней, потери близких приводит человека к Богу. Поэтому религия была и будет главной мировоззренческой сферой жизни человека. Только вера в Бога позволяет обрести человеку смысл своего земного бытия. Поэтому, с одной стороны, вопросы веры всегда являются «спасительным кругом» человека в океане житейских проблем и бессмысленности материальной жизни, с другой – эти же вопросы являются опасным оружием в руках тех, кто с помощью поисков истинного Бога пытается манипулировать людьми и решать тем самым свои задачи.

В годы Советского государства борьба с религией была официальной задачей власти, что привело к религиозному невежеству и возникновению различных угроз религиозной безопасности личности, общества и государства. Среди этих угроз и деятельность многочисленных иностранных деструктивных религиозных объединений, целью которых является дифференциация, раздробление общества на мелкие группы по религиозному принципу, спонсируемая иностранными спецслужбами, а также сбор информации, создание агентурной сети; религиозные организации, стремящиеся к построению теократии, глобального религиозного тоталитаризма; распространение и пропаганда оккультизма, каббалистики, белой и черной магии, различных астрологических учений, учений об астральных энергиях, сверхъестественных событиях, о деятельности экстрасенсов, гадалок и колдунов. В комплексе все эти квазирелигиозные идеи и доктрины наносят существенный урон традиционным устоям и нравственным ценностям общества. Например, каждый год в России регистрируются случаи тяжких преступлений против личности со стороны каких-нибудь очередных сатанистов.

В 1941 г., при разработке планов по разрушению СССР, Геббельс писал: «Мы можем раздавить Красную Армию, мы можем оттяпать у них

огромные территории, мы можем остановить их заводы, но пока мы в каждой деревне не посадим своего священника, пока их не разделим по вере, этот народ в любом случае сумеет встать из пепелища».

В современной юридической литературе можно встретить различные подходы и определения религиозной безопасности. Однако угроз религиозной безопасности столь много, что большинство определений не охватывают всех признаков религиозной безопасности. Наиболее правильным следует признать такое определение: религиозная безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз в религиозной сфере общественной жизни, обеспечиваемое государственной конфессиональной политикой и общественно-политической деятельностью традиционных конфессий.

Следует обратить внимание на то, что государство без помощи традиционных религий не в состоянии обеспечить религиозную безопасность нации. Дело в том, что государство бессильно в таких вещах, как религиозное образование, поддержание благочестивых и миролюбивых религиозных традиций, проведение религиозных праздников, богословских конференций и т.д. Именно вмешательство в религиозную традицию часто сопровождает угрозы национальной безопасности. Поэтому религиозная безопасность России может пониматься как состояние стабильного и самобытного развития конфессиональных традиций всех народов России, составляющих российскую нацию. В таком случае одним из основных объектов защиты становится религиозная традиционность и идентичность этносов, народов России, исторически сложившаяся в условиях многоконфессиональности и полиэтничности.

В противном случае потеря авторитета традиционных религиозных организаций приводит к нарушению религиозного суверенитета нации, к пропаганде различных радикальных религиозных учений, деятельности сект, расколам и конфликтам. В итоге религиозные конфликты кладут начало революциям и гибели государств, наций, народов. Не случайно в Стратегии сказано, что укреплению национальной безопасности в сфере культуры будут способствовать сохранение и развитие самобытных культур многонационального народа Российской Федерации, духовных ценностей граждан.

В некоторых странах законодательство о национальной безопасности рассматривает государство не только в качестве субъекта, обеспечивающего безопасность в религиозной сфере. Например, согласно ст. 4 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» объединения граждан, а следовательно, и религиозные организации являются полноправными субъектами системы обеспечения национальной безопасности. Во внутривнутриполитической сфере эти субъекты должны предотвращать возможности возникновения конфликтов в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, сотрудничая с соответствующими государст-

венными органами. Кроме того, в социальной и гуманитарной сферах религиозные организации могут способствовать социальной политике государства и предотвращать различные социальные болезни.

Причинами межконфессиональных конфликтов могут являться различные обстоятельства: этническая исключительность религиозного мировоззрения; юридическое закрепление неравенства конфессий; политизация религии, то есть вовлечение верующих в политическую борьбу; нетерпимость отдельных конфессий к иноверцам; конфликтогенный прозелитизм, то есть деятельность, направленная на обращение иноверцев в свою веру, основанная на критике религиозной идентичности их; наличие спорных по принадлежности храмов и культового имущества; пренебрежение со стороны государства религиозных верований национальных меньшинств.

Для России в силу ее особой полиэтничности и поликонфессиональности характерны напряжения и конфликты между: РПЦ и иными христианскими конфессиями (католиками, протестантами); христианами и неоязычниками; традиционными для России религиями христианского направления и деструктивными религиозными течениями нового типа; внутренние противоречия в религиозных структурах.

С целью предотвращения религиозных конфликтов следует и государству, и религиозным объединениям проводить линию деполитизации религии; совершенствовать отечественное законодательство в данной сфере; пропагандировать и проповедовать религиозную терпимость; совершенствовать формы и содержание религиозного образования.

Религиозное образование особенно важно для борьбы с распространением сект и радикальных экстремистских идей. Официальный текст выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на открытии Всемирного саммита религиозных лидеров в г. Москве 3 июля 2006 г.: "Незнание элементарных основ религиозной культуры делает человека, а в особенности молодого человека, уязвимым перед лицом опасных экстремистских течений". Поэтому одним из важнейших средств обеспечения религиозной безопасности является религиозное образование, обеспечение религиозной грамотности, которое может осуществляться как в светских школах, так и силами духовных школ, семинарий, академий, представителями традиционных религий.

В светских школах – это организация изучения «Основ православной культуры», «Основ исламской культуры» и так далее, в зависимости от региона и выбора учеников и их законных представителей. Принцип светскости образования, часто упоминаемый как преграда на этом пути, не может препятствовать, так как светское образование – любое образование, не связанное с обучением или навязыванием какой-либо религии или нерелигиозных идеологий. Светское образование не направлено на узкопрофессиональную подготовку служителей культа, а также катехизацию, воцер-

ковление, на привлечение обучаемых в религиозное объединение. Это образование, не включающее в себя проведение богослужений, религиозных обрядов и церемоний. Образовательные цели ставятся следующие: преодоление духовного невежества (сектанство, неоязычество, оккультизм, экстремизм и т.д.); понимание глубинных духовных смыслов и истоков национальной политической, правовой, художественной культуры; привитие духовных ценностей; профилактика агрессивности, озлобленности, нигилизма, депрессивности, неспособности создать семью, алкоголизма и наркомании среди молодежи.

Зарубежный опыт организации изучения религиозных знаний показывает огромное внимание государства к этому процессу. Например, в Швеции в школах существуют обязательные курсы государственной Евангелической лютеранской церкви; в Греции – обязательное изучение православных знаний; в Ирландии, Дании, Германии, Норвегии, Польше, Португалии – факультативное изучение «курса христианских знаний» или внеконфессионального «курса нравственности»; в Бельгии – обязательное религиозное образование (католицизм, протестантизм, ислам, иудаизм) закреплено в ст. 24 Конституции Бельгии; в Великобритании – обязательное религиозное образование в государственных школах (Акт об образовании от 1944 г.).

Так как в России 75% называют себя православными; 8% – мусульманами; 14% – атеистами и затрудняющимися ответить, а 3% – последователями других вероисповеданий, большинство школ Российской Федерации выбирают для изучения либо основы православной культуры, либо основы светской этики.

Несет угрозу религиозной безопасности и глобализм, который предусматривает унификацию ценностей и мировоззрений, в том числе религиозных, что негативно отражается на системах традиционных религиозных ценностей, индивидуальности религиозного самосознания этносов, но главное – отрицается значение традиционных религий в жизни различных народов и культур. В религиозной сфере однополярная глобализация представлена в форме экуменизма, то есть либеральное религиозно-философское движение в защиту объединения всех религий. Кроме того, массовая культура, ценности общества потребления, предлагаемые глобалистами в качестве замены религиозной системы ценностей, более универсальны по сравнению с ними, более комфортны с точки зрения угождения и потакания так называемым «человеческим слабостям», то есть страстям, поэтому в силу адекватности провозглашаемому глобальному мировому порядку несет секуляризацию, бездуховность, разрушает традиционные религиозно-нравственные ценности.

Таким образом, принципами обеспечения религиозной безопасности следует считать: признание социально-конструктивного значения религии

для консолидации общества; особую роль традиционных конфессий для этой консолидации нации.

Следует иметь в виду, что современное законодательство не определяет термина «традиционная конфессия». Об особой роли традиционных конфессий вскользь говорится в преамбуле Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»: «Федеральное Собрание Российской Федерации..., признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России, ... принимает настоящий Федеральный закон». Между тем, в научной литературе давно предлагаются модели юридического закрепления данного термина. Один из аргументов звучит вполне справедливо: силовая борьба с религиозным экстремизмом не приводит к результату, следовательно, необходима государственная поддержка тех религиозно-мировоззренческих, общественно-политических идеалов, которые не оставят места в общественном сознании радикальным, экстремистским религиозным взглядам. Эти идеалы культивируют именно традиционные конфессии – православие, ислам, буддизм, иудаизм. Другие аргументы также практически все весомы: Русская православная церковь в истории отечественной государственности сыграла государствообразующую, а в отношении русского народа и культууроформирующую роль; православие и ислам представлены в России крупнейшими общественными группами, составляющими большую часть гражданского общества; ни в российском законодательстве, ни в международном праве нет барьеров, препятствующих юридическому признанию особой исторической роли традиционных конфессий или признанию религиозных традиций; право должно учитывать существенное фактическое неравенство и разное фактическое влияние на жизнь государства; традиционные религии могут оказать фундаментальную роль в обеспечении духовно-нравственной безопасности государства, обеспечении общественного порядка, демократии и образования; многие государства на конституционном уровне закрепили особый статус традиционных религий.

10.2. Правовая политика в сфере религиозной безопасности

Российский законодатель предусмотрел возможность различных угроз и вызовов религиозной безопасности. В Основном законе четко определено: «свобода вероисповедания может быть ограничена федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (Ч. 3, ст. 55 Конституции РФ). Также законодатель продублировал данную норму в ст. 3 Федерального

закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Таким образом, государство предоставляет гарантии безопасности своим гражданам в религиозной сфере общественной жизни.

Согласно п. 2 ст. 9 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод», ограничения прав и свобод возможны, если это необходимо в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 23 ноября 1999 г. № 16-П по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» указывается, что «государство вправе предусмотреть определенные преграды, с тем чтобы не предоставлять статус религиозной организации автоматически, не допускать легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также воспрепятствовать миссионерской деятельности, если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам...».

Таким образом, важным барьером на пути угроз религиозной безопасности является легализация религиозных объединений. Согласно ст. 6 Закона «О свободе совести и религиозных объединениях» религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Следует учесть, что отсутствие государственной регистрации у религиозных групп часто приводит к тому, что их деятельность вне контроля, хотя юридически объем их прав существенно ограничен. Как правило, религиозные сообщества, разделяющие экстремистские или иные противоправные, идеи не идут на государственную регистрацию и стараются не именоваться религиозными, прячась под вывесками образовательных, культурных, этнонациональных, психологических центров, чтобы иметь доступ к школам, вузам и иным структурам. Как заметил диакон Андрей Кураев, именуя себя наукой и философией, эти «кружки» легче получают симпатии людей и чиновников⁵¹.

⁵¹ Диакон Андрей Кураев. Лекции по церковному праву. Издание Сретенского монастыря, 1997 год // URL: <http://lib.eparhia-saratov.ru/books/10k/kuraev/law/2.html>.

В то же время согласно ст. 3 п. 5 упомянутому выше Закону «никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии». Поэтому, обязывать все религиозные группы проходить государственную регистрацию нельзя.

В целях обеспечения религиозной безопасности необходимо, как считают специалисты, ограничить объем прав религиозных групп, исключив возможность распространения, то есть, пропаганды, своего религиозного учения⁵². В связи с тем, что законодатель предоставляет одинаковую возможность распространения своего учения как религиозной группе, так и религиозной организации, невозможно одновременно соблюсти право на свободу вероисповедания и обеспечить религиозную безопасность общества. Возможно на этот шаг когда-нибудь пойдет законодатель. На сегодняшний день следует иметь в виду, что распространение учения в СМИ, Интернете, публичных лекциях осуществляется такими группами часто под вывесками нерелигиозного характера.

Особую опасность для религиозной безопасности представляют секты. По оценкам Центра религиоведческих исследований, в России насчитывается от 300 до 500 различных сект общей численностью 600–800 тыс. человек⁵³. Количество сект в каждом из регионов напрямую связано со степенью влияния ведущих религий. Там, где в советское время были утрачены православные традиции и обряды, где недостаточное количество прихожан, сектанты чувствуют себя вольготно, а где религиозные традиции сильны – ситуация прямо противоположная. В результате наибольшее количество сект действовало в Москве, Приморском и Хабаровском краях, Еврейской автономной области, Таймыре, Республике Коми, Архангельской, Мурманской, Пензенской и Сахалинской областях, Северной Осетии, Хакасии. Во Владимирской, Кировской, Костромской, Курской, Смоленской и Ярославской областях, Мордовии, Дагестане, Татарии, Чувашии, Башкирии, Калмыкии сект было немного.

В законодательстве отсутствует определение секты. Под сектой специалисты понимают закрытую религиозную группу, противопоставляющую себя основной культуuroобразующей религиозной общине (или основным общинам) страны или региона. Особую опасность представляют тоталитарные секты, представляющие собой закрытую организацию с авторитарным руководством, которое, стремясь к власти над своими последовате-

⁵² Старостина Ю.В. Некоторые вопросы реформирования понятия «религиозная группа» // Юридический мир. – 2012. – № 9.

⁵³ Дворкин А.Л. Сектоведение. Тоталитарные секты. Опыт систематического исследования. Н. Новгород, 2003.

лями и к их эксплуатации, скрывают свои намерения под религиозными, философскими, политико-религиозными, психотерапевтическими, оздоровительными, экономическими, образовательными, научно-познавательными, культурологическими и иными идеями.

В специальной литературе используется также понятие «деструктивное религиозное объединение» – это авторитарная иерархическая организация, разрушительная по отношению к естественному внутреннему миру личности (внутренняя деструктивность), а также к культуре и традиционным ценностям общества (внешняя деструктивность). Как правило, такие объединения практикуют скрытое психологическое насилие, которое выражается в целенаправленном установлении отдельным лицом (лидером) или группой лиц (руководством) в своих узкоэгоистических целях незаконного контроля над сознанием, поведением и жизнью других личностей без их добровольного и осознанного согласия для формирования и поддержания у них состояния неестественной и противозаконной зависимости и покорности доктрине и лидерам. А лидеры в свою очередь стремятся через неинформированное использование преданных им и зависимых от них adeptов к незаконному обогащению и/или незаконной власти⁵⁴.

Общезвестно, что тоталитарные секты – это всегда обман при вербовке (ввести в секту до того, как человек что-либо узнает о ней); иерархия членов секты; наличие вожака; собственный язык, терминология и т.п. Тоталитарная секта – это пользующаяся манипулятивными приемами группа, которая эксплуатирует своих членов, нанося им эмоциональный, психологический, финансовый и физический вред. Секта в значительной степени контролирует поведение, мысли и эмоции своих членов и использует различные методы для превращения новозавербованного человека в лояльного, послушного члена. Современные сектанты используют новейшие технологии манипуляции сознанием, знают достижения психологии и психоанализа, контролирования сознания людей, методы пропаганды и вербовки. Если учесть, что многие секты обладают мощными финансовыми структурами и поддержкой спецслужб некоторых государств и частных компаний с бюджетом транснациональных корпораций, бесконтрольная деятельность «новых религиозных движений» может не только нанести серьезный вред здоровью людей, и урон традиционным ценностям, но и причинить вред национальной безопасности.

Для того чтобы воспрепятствовать деятельности сект и деструктивных религиозных объединений, законодатель внес в 2013 году в ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» следующие запреты: не может быть учредителем (участником, членом) религиозной организации: ино-

⁵⁴ Новые религиозные организации России деструктивного и оккультного характера // Информационно-аналитический вестник Миссионерского отдела Московского патриархата РПЦ. Ростов-н/Д., 1998.

странный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; религиозная организация, деятельность которой приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.

Правительство Германии разработало памятку с признаками тоталитарных сект. Наиболее частыми являются следующие признаки. Во-первых, руководители и адепты внушают новичкам «в группе ты найдешь именно то, что до сих пор искал». Во-вторых, этому способствует простота учения секты: мировоззрение группы ошеломляюще просто и объясняет любую проблему. В-третьих, как правило, тоталитарная секта всегда имеет своего учителя или гуру, который один знает истину. В-четвертых, апокалиптичность учения: мир катится к катастрофе, и только группа знает, как можно спасти его. В-пятых, адептам очень сложно остаться в одиночестве, кто-то из группы всегда рядом с ними.

Следует учесть, что не все секты имеют ярко выраженную религиозность. В сектах коммерческих есть лишь культ успеха, благополучия и богатства, которые принесет вступление в организацию, компанию, клуб. Эти секты религиоведы называют коммерческими (или индустриальными) культурами⁵⁵. Типичные примеры подобных сект – «Гербалайф», «Эм-Уэй» («Am-way»), «Ипсум» («Ipsum») Фабриса Керерве и другие подобные им организации, функционирующие по принципу пирамиды, или, как они сами это называют, «многоуровневого маркетинга».

Согласно ст. 14 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» основаниями для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке являются: нарушение общественной безопасности и общественного порядка; действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности; принуждение к разрушению семьи; посягательство на личность, права и свободы граждан; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противо-

⁵⁵ См. подробнее: Дворкин А.Л. Сектоведение. Тоталитарные секты. Опыт систематического исследования // URL: <http://www.pravbeseda.ru/>.

правных действий; склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии; воспрепятствование получению обязательного образования; принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения; воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения, или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения; побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Правом внесения представлений в суд о ликвидации религиозной организации либо о запрете деятельности религиозной организации или религиозной группы обладают органы прокуратуры Российской Федерации, федеральный орган государственной регистрации и его территориальные органы, а также органы местного самоуправления.

Кроме того, деятельность религиозного объединения может быть приостановлена, религиозная организация может быть ликвидирована, а деятельность религиозного объединения, не являющегося религиозной организацией, может быть запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Государственная религиоведческая экспертиза позволяет определить наличие признаков секты в деятельности религиозного объединения. В ходе проведения религиоведческой экспертизы существует возможность распознать и отсеять секты и квазирелигиозные организации, преследующие только коммерческие или незаконные цели. (Приказ Министерства юстиции Российской Федерации «О государственной религиоведческой экспертизе» от 18 февраля 2009 г.)

В сфере религиозной безопасности нормы международного права также играют большую роль. В частности, ст. 9 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» (Рим, 04.11.1950) позволяет ограничивать свободу исповедовать свою религию или убеждения в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Иными словами, государство имеет право не предоставлять статус религиозной организации любому обществу верующих с целью недопущения легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные действия. Кроме того, основанием для отказа может быть и миссионерская деятельность, когда она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, непропорциональным воз-

действием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т.п. Об этом говорится в Постановлении Европейского парламента от 12 февраля 1996 года «О сектах в Европе» и в Рекомендации Совета Европы № 1178 (1992) «О сектах и новых религиозных движениях», а также в Постановлениях Европейского суда по правам человека от 25 мая 1993 года (Series A, № 260-A) и от 26 сентября 1996 года (Reports of Judgments and Decisions, 1996-IV), разъяснивших характер и масштаб обязательств государства, вытекающих из статьи 9 названной Конвенции.

В Стратегии религиозная безопасность отдельно не рассматривается. Указывается лишь на то, что основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности является экстремистская деятельность религиозных организаций и структур. В Концепции общественной безопасности отмечается, что условия для религиозного экстремизма создаются незаконным пребыванием в Российской Федерации иностранных граждан, а религиозная рознь связывается в том числе с переселением мигрантов с востока страны в центр, в том числе в Московский регион.

Следует инициировать принятие Федерального закона «О религиозной безопасности» вместо давно устаревшего ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», в котором подчеркнуть историческое и культурное значение РПЦ и других традиционных религий в формировании Российского государства; определить и перечислить угрозы религиозной идентичности народам России; описать методику проведения религиозоведческой экспертизы; перечислить признаки сект; закрепить принципы взаимодействия и сотрудничества церкви и государства; формы их взаимной поддержки; механизмы правового обеспечения жизнедеятельности церкви в современном российском обществе; закрепить гарантии независимости РПЦ и ее участия в политической и правовой жизни общества. В этом же законе следует указать на сохранение особой роли в формировании культуры и истории Российского государства Русской православной церкви, а также традиций и культуры ислама, буддизма, иудаизма.

10.3. Религиозный экстремизм и вызовы национальной безопасности

Законодательство России не содержит определение религиозного экстремизма. В научной литературе, обобщая отдельные формулировки, можно выделить следующие интерпретации этого феномена: это разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан; радикальная форма реализации религиозной

идеологии, включающей в себя нетерпимость к иноверцам, выражающаяся в противоправных деяниях лиц и (или) групп, приверженцев определенного вероучения, а также в публичных призывах к совершению противоправных деяний как по отношению к лицам и социальным группам, не разделяющим взгляды и убеждения экстремистов, так и по отношению к обществу и государству.

К признакам и характеристикам религиозного экстремизма чаще всего относят: наличие религиозной идеологии, элементом или основой которой является нетерпимость к сторонникам иных религиозных взглядов, к светскому обществу и государству; аргументы или обоснование необходимости применения насильственных средств и методов; доминирование эмоциональных способов воздействия в процессе пропаганды религиозных экстремистских идей; культивация ореала святости вокруг лидера религиозного культа.

Условия и почва для созревания религиозного экстремизма в разных странах различна, но в целом к ним относят: социально-экономические кризисы, сопровождающиеся безработицей, снижением уровня занятости населения; реформа политических институтов; упадок и пассивность традиционных конфессий в регионе; бесконтрольная экспансия и насаждение религиозных идей зарубежными проповедниками; получение духовного образования зарубежом; религиозное невежество населения; рост квазирелигиозных культов; пассивность правоохранительных органов; пропаганда либеральных представлений о свободе совести и деятельность правозащитных организаций в этой сфере, финансируемая и осуществляемая в интересах западных спецслужб; общий рост преступности и криминализация общества; падение жизненного уровня значительной части населения; подавление властями оппозиции и инакомыслия; этнократия; амбициозность лидеров политических партий и групп, стремящихся ускорить реализацию выдвигаемых ими задач; глобализм и европоцентризм; масс-культура и пропаганда ценностей общества потребления.

Как уже было сказано, в законодательстве нет определения именно религиозному экстремизму, так как видов экстремизма большое количество. В числе юридических признаков его: возбуждение религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его религиозной принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его религиозной принадлежности или отношения к религии; совершение преступлений по мотивам, указанным в п. "е" ч. 1 ст. 63 УК РФ (отягчающие наказание обстоятельства).

В случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности религиозного объединения признаков экстремизма, Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором религиозному объединению выносится предупреждение о недопустимости

осуществления такой деятельности, где устанавливается срок, составляющий не менее двух месяцев со дня его вынесения, для устранения нарушений. Если предупреждение не было обжаловано в суд, если в установленный в предупреждении срок религиозным объединением (организацией) не были устранены допущенные нарушения либо если в течение 12 месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие об экстремистской деятельности этого религиозного объединения (организации), оно подлежит ликвидации, а деятельность религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, запрету.

Статья 20.28 КоАП РФ предусматривает ответственность за организацию деятельности религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также за участие в такой деятельности, а ст. 20.29 – за распространение, производство либо хранение в целях массового распространения экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов. Действия, направленные на возбуждение ненависти, вражды, на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам расы, национальности, отношения к религии, наказываются в уголовном порядке (ст. 282 УК РФ). Создание экстремистского сообщества, т.е. организованной группы лиц для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения преступлений экстремистской направленности влекут ответственность по ст. 282.1 УК РФ.

Борьба и противодействие религиозному экстремизму возможны в двух направлениях: превентивное силовое воздействие на носителей экстремистских идей, включая их физическое уничтожение; устранение причин и условий для развития экстремизма. Первое направление было крайне популярно в прошлом веке, его использовали США и Израиль, зачастую грубо нарушая нормы внутреннего и международного права, попирая права человека и принципы справедливости, эквивалентности воздаяния. В современной внешней политике этих стран наметились определенные сдвиги, связанные с тем, что противостояние с мусульманским миром, отдельными партиями и течениями политического ислама стало невыгодно по геополитическим соображениям (например неформальные взаимоотношения с ними для удара по стабильности в странах оппонентах в Сирии). Второе направление или вариант стратегии в отношении экстремистских сил – профилактика экстремизма.

Часто можно услышать обвинения в адрес мусульман в нетерпимости к иноверам, воинственности и агрессивности. Все эти обвинения возникают на почве религиозного невежества. Ислам в истории России показал свой миролюбивый и терпимый характер, уживаясь с православием и буд-

дизмом на протяжении нескольких столетий. К сожалению, незнание основ своей веры приводит к тому, что «формальный» мусульманин принимает за истинный ислам то, что им не является.

Рост религиозного сознания и оформление идентичности вызван, в первую очередь, тем социокультурным сдвигом и напряжением, который несет глобализация. К сожалению, у элит западных стран сформировано устойчивое убеждение в превосходстве западной цивилизации над остальным миром, западного образа жизни в обществе современном над образом жизни в традиционном обществе. Этот стереотип получил название – «европоцентризм». Его корни уходят глубоко в историю, в период колониальных войн и захватов. Поэтому глобализация сопровождается разрушением привычных, традиционных укладов, ценностей и норм, культурной агрессией, юридической фильтрацией тех нравственных и религиозных ориентиров, которые не укладываются в универсалистские схемы и концепции прав человека.

В мире около 1,2 миллиарда мусульман. При этом агрессивно, воинственно настроенных мусульман лишь одна сотая часть. Их радикально политизированный, фундаменталистский ислам бросает тень на веру мусульман, не имея ничего общего с истинным исламом. Несмотря на то, что в исламской культуре государственная власть, политика, право не рассматриваются отдельно от вероучения, а государство и община верующих в мусульманских странах не отделены, традиционному исламу не свойственно использование государственного принуждения для миссионерства. С целью противодействия радикальным течениям ислама в мусульманских регионах России принимаются отдельные законы. Например, в Республике Дагестан действует Закон от 22 сентября 1999 г. № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан».

В России существует много сфер общественной жизни, в которой православие и ислам могут сотрудничать. Например, в вопросах противостояния агрессивному атеизму, материализму, обществу потребления, идеи которых стали доминирующими в современных СМИ, на телевидении и в культурной жизни, в образовании. Важно поддерживать возможности религиозного образования, просвещения для борьбы с модернистскими течениями, нацеленными на подрыв традиционных ценностей и представлений о вере, что приводит к религиозному фундаментализму. Уважения институтов государства и гражданского общества к верующим людям также легче добиваться совместными усилиями.

«Партия исламского освобождения» или «Хизб-ут-Тахрир аль-Ислами» была создана в 1953 году шариатским судьей Таки ад-дином ан-Набхани в Восточном Иерусалиме. До создания организации этот судья состоял в движении «Братья-мусульмане». Мотивом создания своей организации было построение халифата – глобального в масштабах всей плане-

ты исламского государства. Несмотря на то, что в Коране ни разу не упоминается слово «халифат», создание халифата основатели партии считают религиозной обязанностью (фард) каждого мусульманина.

Деятельность данной организации проходит следующие стадии. Прежде всего на первом этапе организация ставит целью привлечь внимание окружающих. Осуществляется ряд культурных и социальных мероприятий, программ, событий, праздников, связанных с исламом (благотворительные обеды, пикники, культурные вечера, раздача еды или одежды малоимущим). Затем, на следующей стадии, члены партии начинают рассказывать о своей организации. Тех из пришедших на беседы, кто проявил интерес, приглашают в кружки (*халакат*) по изучению религиозной литературы. При этом главный акцент делается на молодежь, старики привлекаются для пропаганды с одной целью – чтобы те рассказали внукам. Следующая стадия – привлекающая к себе внимание идеологическая акция с целью (митинг, пикет, автопробег, шествие с демонстрацией своей атрибутики, обычно в форме флага). Интересно отметить, что на данном этапе применяется либерально-правозащитная риторика. Партия и ее члены позиционируют себя как защитников прав мусульман, сторонников правового государства, Конституции и гражданского общества. Наконец, следующий уровень – захват власти в свои руки с помощью уже сочувствующих им чиновников и общества. Здесь возможна и вооруженная борьба, и привлечение в союзники других радикальных течений ислама, например ваххабизм.

Члены партии «Хизб-ут-Тахрир» не отличаются от остальных мусульман, бороды носят короткие, не обязывают носить бороду своих последователей, носят костюмы и галстуки, не запрещается и курение.

Контрольные вопросы

1. Какую роль занимает религия в жизни современного человека?
2. Дайте определение религиозной безопасности.
3. Какую роль играют традиционные конфессии в обеспечении религиозной безопасности?
4. Дайте характеристику межконфессиональным конфликтам.
5. Какую роль играет религиозное образование в деле обеспечения религиозной безопасности?
6. Опишите юридические гарантии религиозной безопасности.
7. Опишите основания для ликвидации и запрета на деятельность религиозных объединений.
8. Дайте понятие религиозного экстремизма.

Тема 11. МИГРАЦИОННАЯ И ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ

11.1. Понятие и виды миграции в контексте национальной безопасности России

В последние годы в России и других странах массовые перемещения населения стали рассматриваться в определенных случаях как угроза национальной безопасности. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года в качестве первой цели указывается: «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации». Между тем миграция, особенно протекающая в правовых рамках, представляет собой нормальное, естественное явление. Угрозу национальной безопасности представляет незаконная миграция.

Незаконная миграция – въезд, выезд, пребывание (проживание) или транзитный проезд через территорию государства в целях оседания на постоянное жительство либо временного пребывания на территории той или иной страны, связанные с нарушением законодательства. В Концепции государственной миграционной политики справедливо говорится о том, что «незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации».

Территория нашей страны зачастую используется для переброски наркотиков из Азии в Европу. С целью осуществления незаконной трудовой деятельности в Россию хлынул поток трудовых мигрантов. В результате происходит интеграция национальных диаспор с теневыми, криминальными структурами, для которых незаконная трудовая миграция становится важнейшим источником преступных доходов. Санитарно-эпидемиологическая обстановка, борьба с безработицей среди местного населения, системы образования и здравоохранения оказываются в рискованной зоне, страдают из-за неконтролируемой миграции.

Следствием неконтролируемой миграции из стран СНГ стало ухудшение криминогенной ситуации. Особенно сильное влияние ми-

миграция оказывает на криминогенную обстановку в Москве. Если всего по России мигранты совершают 3,4% преступлений, то в Москве – уже 18%. По данным ГУВД Москвы, за 4 месяца этого года приезжими было совершено более 10 тыс. преступлений, что составило 50,2% их общего количества. При этом в апреле число совершенных мигрантами преступлений выросло сразу на 40%, а число тяжких и особо тяжких преступлений – на 72%.

Незаконные мигранты нередко объединяются в преступные группы или вливаются в уже существующие в целях обеспечения своего существования. Поэтому незаконная миграция становится источником формирования и дальнейшего существования транснациональных преступных формирований. На долю иностранцев в последнее десятилетие приходится около 2% от общего числа регистрируемых в России преступлений (не более 50 тыс. в год). При этом латентность таких преступлений достигает 80%. Высокий уровень преступности иностранцев наблюдается в Центральном, Приволжском, Северо-Западном и Уральском федеральных округах РФ.

Миграционный приток этнических диаспор крайне негативно сказывается на уровне преступности, на межконфессиональной и межэтнической конфликтности регионов. В результате под угрозу попадает этнокультурная, религиозная безопасность и территориальная целостность Российской Федерации. Миграционные потоки приводят к переносу из страны в страну различных социальных, этнических, конфессиональных конфликтов.

Об угрозах, которые миграция несет национальной безопасности России, все чаще говорят представители силовых структур. Определенные силы внутри нелегальной миграции ведут подрывную и разведывательную деятельность против России, оседая под видом мигрантов для выполнения подрывной террористической деятельности. ФСБ неоднократно выявляло кадровых сотрудников спецслужб ряда иностранных государств, которые под видом трудовых мигрантов вели подрывную деятельность, в том числе на территории Северного Кавказа.

Ученые все чаще говорят о необходимости ограничения трудовой миграции. Дело в том, что Россия сегодня нуждается, прежде всего, в квалифицированной рабочей силе. В прошлом году 80% всех заявленных вакансий пришлось именно на эту категорию работников. Мигранты же из Центральной Азии, как правило, никакой квалификацией не обладают, а их массовый приток не только снижает уровень зарплат коренного населения, но и ведет к общему сокращению производительности труда.

Миграционные процессы сказываются на износе жилищно-коммунальной и транспортной инфраструктуры населенного пункта; мигранты являются прекрасной почвой для культивирования экстремист-

ских и ксенофобских идей; в критический момент мигранты могут стать мощной силой в этносепаратистских конфликтах; этномиграция приводит к изменению этнокультурного состава региона и несет угрозу вытеснения коренного населения, а также его дискриминации; мигранты предпочитают создавать землячества, диаспоры, а не интегрироваться в местное сообщество; продвижение во власть вчерашние мигранты используют для лоббирования и продвижения своих землячков. Помимо этого в экономической сфере незаконная миграция способствует процветанию теневой экономики; изъятию из финансового оборота огромных денежных средств путем вывоза их за пределы России. По данным правоохранительных органов, прибыльность бизнеса в этой сфере на третьем месте после контрабанды наркотиков и оружия. Потери бюджета от налоговых нарушений составляют 250 млрд рублей в год. Объем вывоза денежных средств – 260 млрд в год.

Многочисленные риски национальной безопасности, связанные с миграционными потоками, позволили ученым выделить в качестве проблемной область «миграционной безопасности», под которой понимается состояние защищенности личности, общества, государства от негативных последствий миграции, потенциальных или реальных угроз, исходящих от ее отрицательных свойств и характеристик.

Трудность в обеспечении миграционной безопасности посредством миграционной политики государства заключается в следующем: миграционные потоки плохо моделируются; процессы миграции с трудом регулируются, так как чаще всего носят стихийный характер; миграционные процессы носят надгосударственный, цивилизационный, иногда глобальный характер.

В то же время стихийность миграционных потоков не означает хаотичности, так как государство может устанавливать правовые рамки их протекания. Миграционные процессы развиваются по определенным закономерностям, канонам, трендам, обладающим весьма высокой долей прогнозируемости.

К благоприятным условиям для усиления угроз миграционной безопасности можно отнести:

- отсутствие визовых ограничений со странами Центральной Азии;
- рыночный подход к миграции, абсолютизация экономических выгод от трудовой миграции;
- несовершенство системы миграционного учета и контроля за въездом, выездом и пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- юридические и технические проблемы обустройства значительных участков Государственной границы Российской Федерации с государствами СНГ;

- коррупциогенность органов исполнительной власти в миграционных отношениях;
- упрощенный порядок въезда на территорию Российской Федерации граждан некоторых иностранных государств;
- развитие преступной деятельности, криминального бизнеса, незаконной торговли и пр.;

Миграционные потоки существенно влияют на состояние криминогенности регионов и городов. Статистические данные ГИЦ МВД России свидетельствуют о том, что на протяжении последних 10 лет наблюдается устойчивый рост числа преступлений, совершаемых иностранцами и лицами без гражданства. Большая часть преступлений, совершаемых иностранцами, приходится на граждан государств СНГ – 81%. При этом именно граждане ближнего зарубежья чаще всего становятся и жертвами преступных посягательств.

11.2. Правовое обеспечение миграционной безопасности

Юридические механизмы обеспечения миграционной безопасности включают в себя общепризнанные принципы и нормы международного права, конституционного права, административного и уголовного права.

Прежде всего следует указать на Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают с 1985 года, и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года, где признается право государств на принятие мер по противодействию незаконной миграции, регулированию въезда иностранцев и условий их пребывания.

Понятие «незаконной миграции» дано в Концепции государственной миграционной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: «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».

К принципам государственной миграционной политики Российской Федерации в Концепции относятся:

- 1) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- 2) недопустимость любых форм дискриминации;
- 3) соблюдение норм национального и международного права;
- 4) гармонизация интересов личности, общества и государства;
- 5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и

органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;

б) защита национального рынка труда;

7) дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;

8) учет особенностей регионального развития;

9) открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;

10) научная обоснованность принимаемых решений.

Для противодействия незаконной миграции на постсоветском пространстве заключен международный договор, определяющий взаимодействие по вопросам борьбы с ней, – Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией 1998 года. Незаконные мигранты, выявленные на территории одного из государств – участников данного Соглашения, подлежат депортации в государство выезда в соответствии с национальным законодательством государства выезда, если иное не предусмотрено международными договорами. В случае если незаконные мигранты прибыли на территорию одной стороны Соглашения с территории другой стороны, они при наличии соответствующих доказательств подлежат передаче последней. При этом передача незаконных мигрантов осуществляется в соответствии с отдельными договоренностями.

Еще одним институтом борьбы с незаконной миграцией являются реадмиссионные соглашения и двусторонние договоры о сотрудничестве по пограничным вопросам с разными странами.

Внутригосударственное законодательство включает следующие юридические механизмы обеспечения миграционной безопасности. Во-первых, это ограничение въезда в Российскую Федерацию отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства. Речь идет о лицах, имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений в Российской Федерации; подвергавшихся выдворению (депортации); переданных иностранному государству в порядке реадмиссии в период предыдущего пребывания в России; иностранцев, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, и др. Во-вторых, квотирование Правительством РФ приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности. В-третьих, особая правосубъектность (ограничения отдельных прав) временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без

гражданства. Правительство РФ может аннулировать разрешение на временное проживание, сократить его срок, принять решение о нежелательности пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации. Ограничивается и допуск иностранных граждан к деятельности и замещению должностей в соответствии с федеральным законом. В-четвертых, в отношении мигрантов действует особый режим передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации (разрешительный порядок посещения отдельных территорий, организаций и объектов, перечень которых утвержден Правительством РФ).

Государство может ограничить въезд и пребывание (проживание), а также транзитный проезд через территорию Российской Федерации в отношении лиц, выступающих за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации; представляющих угрозу безопасности Российской Федерации; пособников террористической (экстремистской) деятельности; лиц, подвергавшихся выдворению (депортации) за пределы Российской Федерации; имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений в Российской Федерации; переданных иностранному государству в порядке реадмиссии в период предыдущего пребывания в России; иностранцев, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации; неоднократно привлекавшихся к административной ответственности в Российской Федерации за нарушение режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации; совершивших административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств или психотропных веществ и их прекурсоров; лиц, представивших поддельные или подложные документы либо сообщивших о себе заведомо ложные сведения.

Согласно ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное выдворение – это мера административного наказания, устанавливаемая в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, нарушавших режим пребывания на территории Российской Федерации, и назначаемая судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами. Депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Депортация применяется, если иностранному гражданину, например, отказано в удовлетворении ходатайства о признании его беженцем, ему сокращен срок пребывания на территории Российской Федерации, у

него истек срок временного пребывания, аннулированы разрешение на временное проживание или вид на жительство, если иностранец отбыл уголовное наказание в уголовно-исполнительном учреждении. Также депортирован может быть иностранец, в отношении которого органами власти принято решение о нежелательности его пребывания в связи с угрозой общественной безопасности, здоровью населения и т.д.

С сопредельными странами в борьбе с незаконной миграцией осуществляется по различным направлениям:

- пограничный и миграционный контроль;
- учет лиц, незаконно пересекающих границы государств и незаконно пребывающих на их территориях;
- обмен информацией о каналах незаконной миграции, о действующих теневых субъектах организации незаконной миграции, другой важной информацией о миграции;
- совместные научные исследования в области борьбы с незаконной миграцией;
- о законодательных новеллах в этой сфере.

11.3. Демографическая безопасность и правовая защита семьи

Миграционная политика государства прямо отражается на демографических процессах. Дело в том, что миграция влияет не только на общую численность населения и его половозрастную структуру, но и на изменение социальной структуры общества, которая зависит от образовательного уровня, качества трудовых ресурсов, уровня преступности, результатов функционирования экономики и ее развития, экономической защищенности общества. В связи с падением рождаемости лет десять назад среди элит была популярна идея миграционного замещения убывающего населения. И только в последние годы пришло понимание, что никакие переселенцы из стран ближнего и дальнего зарубежья не восполнят демографические потери русского народа.

Современные демографы расходятся в своих предсказаниях относительно будущего России. Многие ангажированные демографы приводят катастрофические прогнозы, нагнетая атмосферу безысходности, вольно или нет негативно влияя на пассионарность русского народа, убыль которого является наиболее сильной. В научной литературе и публицистике появился даже термин «русский крест»: явление ежегодного превышения количества умерших над количеством родившихся, наблюдаемое в результате падения рождаемости и роста смертности, характерных для русского этноса, проживающего в России и других странах постсоветского пространства.

Действительно, ситуация критическая. Основные угрозы демографической безопасности: деградация института семьи; депопуляция; старение населения; нерегулируемые миграционные процессы. Но на первом месте – именно деградация института семьи. Чтобы обеспечить прирост населения, требуется, чтобы каждая семья стала многодетной.

Деградация семейных ценностей охватила все страны золотого миллиарда. Недавние исследования американских ученых показывают, что происходит за последние 50 лет с институтом семьи. Эти данные ни кого из здравомыслящих людей нашей планеты не оставляют равнодушными.

Уменьшилось количество людей, находящихся в браке, – с 72 до 52%. Увеличилось количество разведенных – с 5 до 20%, в отдельных странах – до 50%. Возросло количество лиц, никогда не вступавших в брак, – с 14 до 27%, количество женщин, родивших детей, будучи незамужними, – с 5 до 41%.

Ослабление института семьи приводит к росту спроса на миграцию, увеличению и омоложению преступности. Увеличивается число детей, воспитываемых вне семьи или в неполной семье.

При этом западные страны идут на большие экономические затраты ради поддержания семьи и деторождения. Например, в Германии помимо различных выплат при рождении ежемесячное пособие на ребенка составляет 300 евро. В Швеции родители с рождением ребёнка получают 450-дневный оплачиваемый отпуск, к ежегодному отпуску имеют ещё и дополнительный оплачиваемый отпускной месяц, а до 16-летия ребенка — пособие в 750 крон (100 долларов), это на первых двух детей, а далее идет по возрастающей, на шестого, например, уже 6000 крон (800 долларов). При этом детей бесплатно кормят, лечат и учат.

Однако «коренные» шведки, датчанки, немки рожать упорно не хотят или же заводят детей очень поздно и «в одном экземпляре». В той же Германии более 40% женщин до 35 лет все еще не имеют детей. Как видим, причины демографического кризиса вовсе не экономические, а нравственные.

В России демографическая ситуация крайне сложная. Но Россия неоднородна – по территориям, по национальному составу. Изначально имея равные социально-конституционные права, такие российские регионы, как Дагестан, Ингушетия, Чечня, Кабардино-Балкария, Тува, Калмыкия, Саха (Якутия), ряд других национальных образований РФ, не только не сокращают численность своего населения, но и увеличивают. При этом следует учесть, что Калмыкия, например, не самый богатый российский регион.

В национальных образованиях дольше и средняя продолжительность жизни. Для сравнения: в Ингушетии на 2002 г. (год переписи на-

селения) средняя продолжительность жизни мужчины составляла 70 лет, женщины – 79 лет, в Дагестане эти показатели были равны соответственно 67 и 76 годам (среднестатистические показатели по России – 58 лет для мужчин и 72 года для женщин). Анализ статистических данных указывает: в России мало рожают и преждевременно уходят из жизни в первую очередь русские женщины и русские мужчины в местах их исконно компактного проживания. Причин много, среди них основное – пьянство. Главный вклад алкогольная смертность вносит не через алкогольные отравления, а через сердечно-сосудистые заболевания и через смертность от внешних причин – дорожно-транспортные происшествия, бытовая преступность. В результате этой причины преждевременно умирают сотни тысяч россиян.

На Кавказе традиции пользуются огромным уважением со стороны органов государственной власти. Русский крест, кризис семьи во многом спровоцирован нравственным релятивизмом и снятием табу, превращением греха прелюбодеяния в норму жизни, в понятие «свободный брак».

Среди русского населения удручающая статистика аборт. В 2010 году Россия занимала первое место по числу аборт на число родившихся в списке 40 промышленно развитых стран мира. Причин много: это и экономический кризис, и бедность, и нищета, и урбанизация.

Интересно отметить: несмотря на то, что в России за пятнадцать лет абсолютное число аборт сократилось в 2,5 раза, а коэффициент аборт на 1000 женщин репродуктивного возраста снизился в 2,6 раза, суммарный коэффициент рождаемости за это время не повысился, а снизился. Причина – активное замещение аборт планированием семьи. Деятельность по планированию семьи финансируется многими западными фондами и является одной из форм политики ограничения и контроля над рождаемостью в странах второго и третьего мира. Ее автором является американская активистка Маргарет Хиггинс Сэнгер (англ. Margaret Higgins Sanger), которая была сторонником негативной евгеники – социальной философии, заявляющей, что наследственные черты человека могут быть улучшены через социальное вмешательство. Сэнгер предлагала решать проблемы евгеники через жёсткую иммиграционную политику, свободное использование методов контроля над рождаемостью, полное право на планирование семьи для свободно-разумных и обязательную сегрегацию или стерилизацию для умственно отсталых. Уже в 1925 г. Фонд Рокфеллера начал спонсировать Лигу контроля над рождаемостью, созданную ею. В 1934 г. она опубликовала проект закона, призванного «остановить перепроизводство детей». Там были такие статьи: «<...> Статья 2. Клиники, контролирующие рождаемость, получают статус государственных органов здравоохранения... Статья 3. Свидетельство о браке дает супругам право лишь на совмест-

ное ведение хозяйства, но не на родительство. Статья 4. Ни одна женщина не имеет права выносить ребенка и ни один мужчина не имеет права стать отцом без разрешения на родительство. Статья 5. Разрешения на родительство должны выдаваться государственными органами супругам по их просьбе при условии, что они способны материально обеспечить будущего ребенка, обладают необходимым образованием для правильного воспитания ребенка и не имеют наследственных болезней. Женщина, кроме того, должна представить справку о том, что беременность не будет представлять угрозы ее здоровью...Статья 8. Умственно отсталые, лица с врожденными преступными наклонностями или имеющие наследственные заболевания, а также все прочие, признанные биологически неполноценными, должны быть либо стерилизованы, либо, в сомнительных случаях, изолированы, с целью не допустить появление потомства, страдающего теми же пороками»⁵⁶. К умственно отсталым, феминистка относила 70% американцев, а негров, евреев и славян вообще считала низшими расами, которые в принципе недостойны размножения.

Таким образом, основные угрозы демографической безопасности исходят из духовно-нравственной сферы общества, где наблюдается кризис традиционных семейных ценностей, отход от идеалов святости семейной жизни, чистоты отношений между мужчиной и женщиной, ценности человеческой жизни.

Необходимо иметь в виду, что депопуляция русского этноса вызвана во многом этнокультурными сдвигами – разрывом в XX столетии традиционной духовно-нравственной преемственности поколений, вызвавшим кризис духовности и утрату религиозности, смену ценностей христианской культуры ценностями общества потребления. Возрождение традиционных нравственных ценностей русского этноса невозможно без правового стимулирования со стороны государства мероприятий и институциональных ограничений в виде деидеологизированной культурной цензуры, общественного контроля над телевидением. Необходимо юридически остановить сексуализацию общества, наносящую непоправимый урон семейным ценностям. Пропаганда свободы сексуальных отношений, эротические образы, используемые в целях рекламы, способствующие подавлению духовно-нравственного начала в человеке, разрушают ценности семейной жизни и противоречат интересам государства и общества, что предполагает юридическую институциона-

⁵⁶ Медведева Т., Шишова И. Приказано не рожать. Демографическая война против России [Электронный ресурс] // Православие и современность. Режим доступа: http://lib.eparhia-saratov.ru/books/12m/m-edvedeva_shishova/dontgivebirth/4.html

лизацию нравственной цензуры с помощью структур гражданского общества – Общественной палаты РФ, правозащитных организаций.

Серьезным инструментом в борьбе с духовно-нравственной деградацией общества стал Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», который определяет критерии, по которым определенная информация не должна доводиться до сведения детей определенного возраста. Так, согласно п. 3. ст. 9 данного Закона к допустимой к обороту информационной продукции для детей, достигших возраста двенадцати лет, может быть отнесена информационная продукция, «не эксплуатирующая интерес к сексу и не носящая возбуждающего или оскорбительного характера эпизодическое ненатуралистическое изображение или описание половых отношений между мужчиной и женщиной, за исключением изображения или описания действий сексуального характера». Однако данная норма не совершенна – реклама ночного клуба, видео эротического танца, уроков танца на шесте уже не попадает под действие закона.

Содержание кинематографических лент, подростковых журналов, рекламных буклетов, которые осуществляют массированную атаку на традиционные понятия стыда, целомудрия, супружеской верности, требуют контроля со стороны государства и гражданского общества. Необходимо остановить сексуализацию общества, пропаганду свободных сексуальных отношений, добрачных половых связей.

Семья находится под защитой государства. Эта защита должна быть не только юридической, но и финансовой, нравственной, всесторонней. Статья 1 Семейного кодекса РФ гласит: «Семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства. Семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, возможности судебной защиты этих прав». Кажется бы, семья и семейные ценности, точнее их защита и безопасность, являются важнейшей государственной ценностью. Между тем данная норма подвергается в России систематическому игнорированию и за это никто не несет ответственности.

Пока еще в России слабо развита государственная профилактика семейных конфликтов, нет системной помощи семье со стороны государства. В результате в стране ежедневно 250 детей изымаются из семей. 60 тысяч родителей ежегодно лишаются родительских прав. В одной лишь Москве число подобных лишений возросло в два раза по сравнению с прошлым годом – до 2 тысяч.

Более десяти лет назад были приняты поправки в Семейный кодекс, по которым опека получила право вмешательства в семью, если родители не обеспечивают условий для «нормального развития и воспитания ребенка». Такое основание для широкого усмотрения превратило опеку в карательный орган, направленный на розыск нарушителей нормального развития в чиновничьем формате и разрушение семьи. В настоящее время действует институт социального патроната: соцработникам будут выделяться значительные материальные средства на то, чтобы они выявляли неблагополучные семьи и контролировали их. При этом никакая финансовая помощь самим семьям законопроектом не предусмотрена. Между тем, около 80% многодетных семей в России живут сегодня за чертой бедности. Получается, что приемные семьи получают помощь, а кровные остаются без поддержки. Будет как в европейских странах, где уже намечилось разделение: одна часть населения рождает, а другая – воспитывает чужих детей. О кошмарах ювенальной политики на Западе много свидетельств в СМИ. Кстати, колоссальные полномочия органов ювенальной юстиции, которые могут изъять ребенка из родной, кровной семьи по любому поводу, стали в европейских странах еще одним сдерживающим рождаемость фактором.

В связи с демографической угрозой необходимы: государственно-правовая поддержка семьи, семейных традиций, особое социальное обеспечение многодетных семей. Для этого возможно принятие ФЗ «О государственной защите семьи», куда следует включить отдельные статьи, направленные на обеспечение государственной поддержки и гарантии семье как основе общества и государства. В нем можно закрепить принципы невмешательства государства в процесс воспитания детей, за исключением случаев, угрожающих жизни и здоровью детей, определить принципы поддержки со стороны государства многодетным семьям. Недопустимо, при этом, использовать неточные термины и оценочные понятия, такие, как «нормальное воспитание», «отрицательное влияние родителей» и т.д. Данные понятия не могут быть установлены точно, что безмерно расширяет усмотрение правоприменителя – чиновника и соответственно его власть.

Главной задачей государства сегодня является сбережение семьи и святости брака как основной ценности общества и государства. Без пропаганды семейных ценностей, запрета художественных произведений, рекламы, высказываний, призывающих к сексуальной распущенности деградацию института семьи не остановить. В специальном федеральном законе следует закрепить семью в качестве государствообразующей ценности, а также особые гарантии прав семьи на достойное существование, духовную и нравственную безопасность, на воспитание детей в духовных традициях. Крайне важно также изучать с начальной школы «Основы семейной жизни» вместо или вместе с «Основами безопас-

ности жизнедеятельности». Традиционным духовным ценностям русского и иных народов России противоречит правовое допущение абортов, однополых браков, применение эвтаназии.

Ситуация столь катастрофична, что требует общественного, а то и государственного контроля над нравственным развитием молодежи. Необходимо поддержать предложения Президента РФ по общественному контролю за деятельностью СМИ с целью защиты общественной нравственности при участии в экспертной деятельности специальных комиссий Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ, состоящих из представителей РПЦ и иных традиционных конфессий, ученых и общественных деятелей.

Требуется также признать необходимость запрета суррогатного материнства и абортов. Суррогатное материнство самым жестоким образом нарушает права новорожденного человека на жизнь и воспитание с кровной матерью. Государство это нарушение прав допускать может в силу лишения родительских прав, но легализовать заведомое, еще до рождения ребенка нарушение его права не должно. Кроме того, в силу отсутствия в законодательстве каких-либо ограничений и запретов на вынашивание и рождение ребенка по договору на коммерческой основе (за вознаграждение) роль женщины как матери аморально сводится к роли оплачиваемого живого инкубатора в индустрии суррогатного материнства, является совершенно недопустимым, грубейшим образом посягает на человеческое достоинство женщины и ее права, противоречит Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Всеобщей декларации прав человека, целому ряду иных международных документов о правах женщин. Организацию и осуществление суррогатного материнства на коммерческой основе, превращающего женщину в «человека-инкубатора», обоснованно можно рассматривать как вызов и уничтожение ценности материнства, как легализацию порока.

В условиях сложной демографической ситуации существует необходимость создания особого правового режима репатриации русских переселенцев, а также представителей иных титульных этносов с целью стабилизации этнокультурного воспроизводства, предотвращения замещающей миграции из Китая и среднеазиатских государств, опасной для государства радикальным изменением этнического состава и культурных ценностей.

Современные государства – лидеры экономического развития заинтересованы в дальнейшем прогрессе депопуляции населения России в связи с ресурсными, особенно энергетическими и территориальными потребностями, что находит отражение в информационной манипуляции общественным сознанием, пропаганде бездуховности, нагнетании социальных страхов и стрессов, неизбежности вытесняющей миграции, экономических кризисов, антисемейных и индивидуалистических цен-

ностей. Противодействие антидемографической деятельности этих стран осуществляется с помощью юридических ограничений деятельности негосударственных фондов и общественных организаций, выступающих с позиций сдерживания рождаемости и ведущих деструктивную информационную политику посредством планирования семьи, полового воспитания школьников, Фонда ООН по народонаселению, Института развития ресурсов и т.д.

Базовая часть пенсионных накоплений должна состоять из пенсионных налогов воспитанных ими работающих совершеннолетних детей. В случае развода родитель лишается права на включение пенсионных налогов детей в базовую часть своей пенсии. При усыновлении ребёнка приёмные родители приобретают права на базовые пенсионные налоги от его будущей зарплаты.

Контрольные вопросы

1. Что такое незаконная миграция?
2. Назовите угрозы миграционной безопасности.
3. Дайте определение миграционной безопасности.
4. Укажите неблагоприятные условия для миграционной безопасности.
5. Сформулируйте принципы государственной миграционной политики.
6. Опишите юридические механизмы обеспечения миграционной безопасности.
7. Назовите угрозы демографической безопасности.
8. Как связан кризис семьи с демографической политикой?

Тема 12. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

12.1. Коррупционные вызовы национальной безопасности

Какие бы законы ни были разработаны в сфере обеспечения национальной безопасности, какие бы силы и средства ни были задействованы в этом процессе, коррупция способна «обнулить» все усилия в деле национальной безопасности. «Кадры решают все» – говорили всегда мудрые правители и тщательно следили за чистотой рядов в своих властных структурах.

Проблема коррупции существует столько времени, сколько существуют институты управления в обществе. Еще древние греки рассматривали ее в качестве основной причины порчи государственных режимов и гибели государств. Например, Платон в своем знаменитом трактате «Государство» даже предлагал правящий класс лишиться частной собственности, считая, что истинному аристократу-философу нет нужды обременять себя земными благами – семьей, домашним хозяйством, имуществом, отвлекающим от познания идеи блага. Анализируя отрицательные типы государства – тимократию, олигархию, демократию и тиранию, Платон приходит к выводу, что основная причина порчи государств – корысть, вожделение наживы со стороны правящих. Поэтому править государством должны те, кто знает идею блага и не имеет жажды к богатству – философы. Только они, по мнению мыслителя, лишены материализма – культа наживы, расчета и выгоды, только им доступна высшая истина, мир идей. Познавшим идеальный мир будет неинтересно посвящать свое драгоценное земное время на получение земных благ и удовольствий, поэтому необходимо с детства отбирать самых умных, достойных, физически и морально сильных детей для аристократического сословия. Из них отбираются самые мудрые и мужественные и возводятся в правители. Все остальное население: ремесленники, земледельцы не обладают мудростью и разумом. У них доминирует «вожде-леющая» часть души, поэтому они в отличие от правителей и стражей желают и могут иметь частную собственность, свои дома, рабов и т.п.

Таким образом, Платон провозглашает в качестве идеала аристократическое государственное устройство.

К сожалению, монархический строй был разрушен нашим народом, аристократия уничтожена большевиками в начале XX века или выслана за рубеж на «философских пароходах», цвет русской нации большей частью погиб на фронтах Великой Отечественной Войны, в пожарах Октябрьской революции, репрессий. Поэтому пока в России остались возможности только для политики.

Страны победившей либеральной демократии, или страны Запада, сумевшие реализовать идею правового государства, для многих отечественных реформаторов являются идеалом, у них якобы «следует учиться демократии». Но дело в том, что проблема коррупции в этих государствах либо замаскирована и легализована (например, под институты политического и законотворческого лоббизма), либо поражает верхние эшелоны власти и бизнеса, где размеры взяток не позволяют традиционному законопослушанию и правосознанию удержаться в рамках закона, а полицейский контроль ослабевает ввиду недостижимости должностных лиц. Тем не менее, коррупционные скандалы время от времени сотрясают зарубежные СМИ (например, операция в Ираке одна из самых коррупциогенных в истории США, а торговля внутренними органами сербов, о которой написаны книги, является ярким подтверждением коррупционности чиновников Евросоюза, без которых не могла бы быть налажена схема их транспортировки по всему миру). Как заявил председатель ведущей международной неправительственной организации, борющейся против коррупции по всему миру, «Трансперенси Интернешнл» (ТИ) Питер Айген, представляя доклад «О положении с коррупцией в мире в 2005 году», «коррупция в рамках крупномасштабных государственных проектов является одним из наиболее серьезных препятствий устойчивому развитию». В развитых индустриальных странах также существуют и откаты, и взятки, и оказание услуг. Но в силу высококоразвитой экономики коррупционные схемы финансовых операций носят куда более сложный и запутанный характер, а на поверхности видна лишь та коррупция, которая связана с примитивной преступностью.

Западные ученые-правоведы все настойчивее обращают внимание на кризис правосознания современного европейца. Если ранее от совершения правонарушений сдерживала в первую очередь совесть, религиозно-нравственное чувство, то теперь в постхристианской Европе основным регулятором поведения стало правосознание, не основанное на вере в Бога, боязни Страшного Суда и высшей справедливости. Неотвратимость юридической ответственности, страх перед законом, полицейский контроль, прозрачность финансовых операций, система доносительства, рациональность юридически значимого поведения – все эти

характеристики современных отношений в западных индустриально развитых странах создают серьезные препятствия для распространения коррупции. Некоторые из них, например рационализм, уважение к «букве закона», возникли в ходе культурно-исторического развития европейских народов католической и протестантской веры, некоторые созданы сравнительно недавно – в XX веке. Для России с ее самобытной нравственной, политической, правовой культурой не все перечисленные меры пригодны. Борьба с коррупцией должна осуществляться в комплексе с масштабной реформой принципов нашей государственности и правовой политики.

Во-первых, необходимо вспомнить, что главный метод государственного управления – метод убеждения, а не принуждения, который опирается на совесть, на самоконтроль. К каждому чиновнику или снабженцу полицейского не приставишь. Поэтому законодательная база борьбы с коррупцией нужна, но нужна она не в первую очередь, а во вторую, как метод принуждения применяется тогда, когда не работает метод убеждения.

Между тем современное российское государство дистанцировалось от вопросов не только морально-нравственного воспитания, но и правового воспитания. Идеологический плюрализм стал прикрытием для противников государственного порядка, так как плюрализм также своего рода идеология (аморальность или моральный плюрализм тоже своего рода мораль). Через СМИ обществу навязывается образ «красивой жизни» в свое удовольствие, без какой-либо нравственной аскезы и самоограничения.

Дело в том, что «общество потребления» не может служить целью и идеологией государственного развития. Однако именно такое общество должно быть построено согласно Конституции РФ, закрепившей либеральные индивидуалистические ценности в качестве государствообразующих. Сегодня принцип «верховенства прав человека», возникший вследствие секуляризации государственных идеологий Западной Европы, является наиболее почитаемой «общечеловеческой ценностью». Это хороший принцип, но когда его доводят до крайностей, когда государственные интересы ставятся в подчиненное положение, возникает явный ценностный перекося в сторону человеческого эгоизма.

Таким образом, первой задачей нашего государства является формирование государственной идеологии, где целью развития государства стала бы не выгода, личная или общественная, а более значимые идеалы. Тогда государственный служащий будет мотивирован не только юридически, но и морально исполнять свой долг до последнего дыхания, не взирая на материальную выгоду. Ведь служба государству – это служение, жертва, посвящение себя целиком обществу. А у нас государственная служба часто представляется как особый вид менеджмента. Но

если прибыль менеджера от взятки в десятки раз превосходит его зарплату, то никакое повышение последней не уберезет его.

В деле идеологического обеспечения борьбы с коррупцией необходимо опереться на традиционного союзника нашего государства – Русскую православную церковь. Церковь постоянно пытается достучаться до власти, указывая, что все беды общества (и политические, и экономические, и криминальные) коренятся в падении нравственности. Человек без веры может себе позволить то, что никогда не позволит себе человек нравственный – украсть, смошенничать, даже убить. Еще Ф.М. Достоевский, обратив внимание на эту проблему, очень точно заметил, что если человек считает, что Бога нет, то он одновременно считает, что ему все позволено.

Во-вторых, человек, посвящающий себя государственной службе, должен отказаться от права на частную жизнь в том объеме, в котором ею обладают обычные граждане. Должна существовать абсолютная прозрачность его расходов, имущественных прав, свободного времени и т.д. Он и его родственники должны отчитываться за все виды деятельности и получаемых доходов в течение десяти лет после его увольнения.

В-третьих, необходимо серьезно ужесточить уголовную ответственность за взяточничество, вернуть полную конфискацию имущества, в том числе у близких родственников, которое нажито в период работы в должности, а не только имущество, нажитое преступным путем. Здесь же требуется отмена «презумпции невиновности»: если чиновник не может привести доказательства, что происхождение его имущества законно, то он подлежит уголовной ответственности. Такая мера позволила в течение двадцати лет победить коррупцию в Гонконге.

В-четвертых, постоянно работать с населением, собирать информацию о должностных лицах, их работе, создать механизмы зависимости исполнительной, а также судебной власти от населения. Ведь судебная власть сейчас независима ни от кого, что делает ее безответственной.

В-пятых, совершенствовать систему отбора кадров, вводить поощрения гражданской активности населения в части информирования о коррупции среди тех или иных должностных лиц, органов власти, учреждений. Современные средства информатизации позволяют контролировать всех чиновников, их переговоры, работу в кабинетах и т.д. Никакие аргументы в защиту свободы не должны приниматься в расчет: служишь государству – пожертвуй личной свободой. Взамен – высокая зарплата, качественный социальный пакет, хорошая пенсия и, главное, почет и уважение. Государство должно рекламировать государственную службу – и военную, и гражданскую, и правоохранительную.

Однако самая главная проблема реализации выше названных приоритетов правовой политики в сфере борьбы с коррупцией – отсутствие политической воли и «сторожей». Вопросы о законодательной политике, а также о том, «кто будет сторожить самих сторожей?», которые не могут быть решены в условиях отсутствия элиты (то сообщество, что в современной России причисляет себя к таковой, вряд ли пригодно к государственному служению), требуют своего решения в первую очередь. Принципиальность и порядочность, которые необходимо воспитывать с детства, в настоящее время столь редкие качества характера, что искать таких людей необходимо поручать спецслужбам. Затем из таких людей формировать офицерский корпус антикоррупционного комитета, в задачи которого и будет входить контроль и противодействие коррупции.

12.2. Юридические механизмы противодействия коррупции

В современной России действует ряд нормативных актов, направленных на борьбу с коррупцией. Прежде всего, это Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О противодействии коррупции». Коррупция в нем определяется следующим образом: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица. Под противодействием коррупции подразумевается 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.

Основные институты противодействия коррупции следующие: Президент Российской Федерации, который 1) определяет основные

направления государственной политики в области противодействия коррупции; 2) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции. Далее, это Федеральное Собрание Российской Федерации, которое обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий. Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Счетная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Важным механизмом борьбы с коррупцией является декларирование доходов и расходов чиновников, а также обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы.

Меры по профилактике коррупции предполагают: 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 2) антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов; 3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверку в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами; 4) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; 5) 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 слу-

жащим 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; б) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Контрольные вопросы

1. Назовите меры борьбы с коррупцией в условиях самобытности Российской цивилизации.
2. Что такое коррупция согласно законодательству в данной сфере?
3. Назовите и опишите деятельность основных институтов борьбы с коррупцией.
4. Укажите меры по профилактике коррупции.

Тема 13. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ

13.1. Международно-правовые гарантии безопасности национальным меньшинствам

Для национальной безопасности государства чрезвычайно важную роль играет этническая или национальная правовая политика. Правовая политика в сфере национальных отношений представляет собой категорию, позволяющую свести воедино самые разнообразные области политического и правового воздействия государства на сферу международного взаимодействия. Обобщая судебную практику, социологические данные, научную литературу и нормативные акты, затрагивающие вопросы этнонациональных отношений в России и за рубежом, можно сделать вывод о том, что в настоящий момент наиболее актуальными для правовой составляющей национальной (этнической) политики государства являются вопросы: права на самоопределение и самостоятельность этносов; правовых гарантий участия представителей этносов в структурах власти; правового регулирования ресурсов; законодательного обеспечения равноправия этносов; права на развитие этнонациональной самобытности и культуры, традиционных жизненных укладов, языка и образования; миграционное законодательство. Все эти сферы правового регулирования этнических процессов обладают чрезвычайной значимостью для национальной политики государства и для его национальной безопасности. Данная система институтов связана воедино функцией обеспечения равноправия и недискриминации этносов и национальных меньшинств, являющейся основной для правового регулирования национальных отношений в демократически ориентированных многонациональных государствах. В случае нарушения прав этнических меньшинств в государстве создается благоприятная почва для экстремистских идей, межконфессиональных и межэтнических конфликтов. Рассмотрим подробнее элементы этнокультурной правовой политики с международно-правовой, а затем и внутригосударственной точек зрения.

В первую очередь отметим институт равноправия и недискриминации этносов и национальных меньшинств в правовой политике современных государств.

Данный институт получил особенно глубокое развитие в международном праве. Всеобщая Декларация прав человека провозглашает в ч. 1 ст. 2: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами... без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии... национального или социального происхождения...». В ст. 21 гарантируется, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей» и что «каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране». Эти статьи закладывают основы социального, политического, культурного и иного равноправия этносов, проживающих и на территории нашей страны.

Равноправие этносов получает дальнейшее закрепление и конкретизацию в многочисленных последующих международно-правовых актах. Так, ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, подписанного нашей страной в 1968 году, гласит: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком". Аналогичным образом равенство в использовании прав на социальное и культурное развитие вне зависимости от этнического происхождения гарантирует п. 2 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года.

Кроме того, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации... и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; в) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». Это положение подталкивает правительства многих стран на создание благоприятных для малочисленных этносов и национальных групп условий на участие в политической жизни стран.

Другим крупнейшим международно-правовым документом в области обеспечения равенства между членами различных этнических общностей является Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г. По числу ратифицировавших эту Конвенцию государств (около 140 государств) она занимает одно из веду-

щих мест среди международно-правовых актов. В понятие «расовой дискриминации», используемое в данной Конвенции, входит и дискриминация по признаку этнического происхождения, и во всех случаях, когда применяется термин «раса», он охватывает также «этнические группы». Согласно ст. 5 Конвенции государства обязуются гарантировать без дискриминации по признаку этнической принадлежности права каждого человека в очень широкой сфере: право на равенство перед судом; право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых должностными лицами; политические, социальные, экономические, культурные и другие права и свободы.

Наконец, крупнейшим международно-правовым актом в этой сфере является Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, принятая в Страсбурге 1 февраля 1995 года Советом Европы и ратифицированная Россией Федеральным законом от 18.06.1998 № 84-ФЗ. Конвенция интересна тем, что в ст. 4 обязывает страны-участники обеспечивать не просто формальное равенство меньшинств и большинства, а предпринимать активные меры по фактическому равноправию: «Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения. В связи с этим стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Меры, принимаемые в соответствии с положениями этого пункта 2 ст. 4, не должны рассматриваться как акт дискриминации основного населения.

Кроме вышеперечисленных, среди европейских государств ведущее место в этой сфере занимает Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный в Хельсинки в 1975 году. В нем в качестве принципов, обязывающих государства-участников руководствоваться во взаимоотношениях, закрепляется «уважение к правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». В документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, принятом в 1990 году, государства-участники подтвердили эти принципы и установили, что они «будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств».

В Парижской хартии для новой Европы, принятой в Париже 21.11.90 г., сказано: «Исполненные решимости способствовать богатому вкладу национальных меньшинств в жизнь наших обществ, мы обязу-

емся и впредь улучшать их положение. Мы вновь подтверждаем нашу глубокую убежденность в том, что дружественные отношения между нашими народами, а также мир, справедливость, стабильность и демократия требуют того, чтобы этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств была защищена и чтобы создавались условия для поощрения этой самобытности. Мы заявляем, что вопросы, касающиеся национальных меньшинств, могут решаться удовлетворительным образом только в демократических политических рамках. Мы признаем далее, что права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должны полностью уважаться как часть всеобщих прав человека».

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в 1950 году, которая была подписана Россией при вступлении в Совет Европы и ратифицирована в 1998 году, в ст.14 запрещает дискриминацию кого бы то ни было по различным признакам, включая принадлежность к национальным меньшинствам. В последующие годы Советом Европы были приняты Европейская хартия о региональных языках и языках национальных меньшинств (1952 г.) и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1955 г.), развивающие положения Конвенции о защите прав и основных свобод, в том числе и права национальных меньшинств. Рамочная Конвенция Совета Европы отнесла защиту национальных меньшинств к сфере международного права, что накладывает особую ответственность на все государства. Одним из последних актов Совета Европы, непосредственно относящихся к правам национальных меньшинств, явился одобренный и открытый для подписания в ноябре 2000 года Комитетом министров Совета Европы Протокол № 12 к Конвенции о защите прав и основных свобод, который подтвердил общее запрещение дискриминации при пользовании любым признанным законом правом, включая право принадлежности к национальным меньшинствам.

Интересно отметить, что не все государства имеют законодательное определение «национальное меньшинство», а некоторые вообще отказываются от употребления этого термина. Так, например, среди западноевропейских стран позицию непризнания существования в своей стране этнических групп, независимо от того, являются ли они меньшинствами или нет, занимает Франция. Власти этой страны полагают, что вопросы, связанные с развитием национальной культуры, религии и языка, относятся не к публичному праву, а к сфере личного пользования этими правами и свободами в границах, положенных законом, так как ст. 2 Конституции Франции содержит указание только на французский народ, состоящий из французских граждан «без различия происхождения, расы или религии». В то же время, согласно данным этнографических исследований, во Франции существуют этнические группы, отли-

чающиеся от французов в культурном и языковом отношении (бретонцы, эльзасцы, валлоны, фламандцы, каталонцы и др.).

Большинство государств не дают четкой характеристики, кого причислять, а кого нет к национальным меньшинствам. Делается это для того, чтобы избежать конфликтных ситуаций, связанных с непопаданием той или иной национальной группы в список меньшинств. Используются чаще всего абстрактные критерии.

Особое место в законодательстве многих стран отводится аборигенным или коренным народам. По отношению к ним государства настроены более конкретно – чаще всего формируются и законодательно закрепляются списки коренных народов.

В научной литературе часто подчеркивается, что равноправие в государстве с национальными меньшинствами не достижимо в принципе. Поэтому в законодательстве многих стран существование национальных меньшинств не только признается внутренним конституционным законодательством, но и делаются шаги по признанию особого статуса с наделением ряда специальных прав национальных меньшинств.

Таким образом, содействие правительства развитию культуры, литературы, образования меньшинств и гарантии формального равенства по закону не всегда обеспечивают разнообразие, плюрализм и фактическое равенство.

Другим наиболее сложным, политически значимым и часто обсуждаемым является вопрос о «праве на самоопределение» этносов. История этого вопроса начинается с эпохи формирования наций-государств, которое происходило в XIX столетии под руководством просветительских идей, направленных против абсолютизма и колониализма (война за независимость американских колоний, национальные движения и войны за освобождение балканских народов от турецкого ига и т.д.). К примеру, в 1830 году была признана независимость Греции, Бельгии, в 1878 году – независимость Румынии, Сербии и Черногории. С распадом трех империй – Российской, Австро-Венгерской и Османской, на карте мира появилось новое количество субъектов-государств в Европе и на Ближнем Востоке. Все эти процессы не могли остаться для международного права незамеченными, что привело в 1960 году к принятию резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1541 (XV), согласно которой были признаны три формы реализации этого права: посредством превращения «несамоуправляющейся территории» в суверенное независимое государство; свободного объединения ее с независимым государством; слияния с независимым государством. Как видно из первой формы, в суверенное государство превращается не просто народ или этнос, а территория «несамоуправляющаяся», т.е. та, которой отказано в самоуправлении. Тот же смысл вытекает из ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, согласно которой

«все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».

В истории российской государственности «право на самоопределение» появляется в качестве принципа национальной политики пришедших к власти большевиков и сохраняется до сих пор в ст. 5 Конституции РФ.

В нормативно-правовых актах и научной литературе можно встретить различные интерпретации «права на самоопределение». Однако общим местом является констатация нетождественности процесса самоопределения с процессом обретения территориальной автономии и, тем более, сецессии.

Так, например, в ст. 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии» сказано, что «право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение». Отсюда мы видим, что самоопределение не однозначно с автономией и статус национально-культурной автономии не привязан к территориальному самоопределению. Интересно и то, что законодатель специально выделяет право на национально-территориальное самоопределение в самостоятельный вид возможного самоопределения. Думается, таким же видом, только по логике этого нормативного акта более предпочтительным или даже единственно возможным, является национально-культурная автономия как допустимая форма самоопределения.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 г. № 10-п «По делу о проверке конституционности указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», было разъяснено, что государственная целостность – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Она закреплена в статьях 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), 71 (пункт «б») Конституции Российской Федерации. Цель сохранения целостности Российского государства, защищенная Конституцией, согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение. Из принятой 24 октября 1970 года Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, следует, что осуществление права на самоопределение «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов».

В процитированной норме Декларации, согласно Уставу ООН, четко сформулирован подход этой организации к праву на самоопределение: последнее имеет различные вариации или формы, и территориальное самоопределение возможно только в том случае, если иным формам, например, национально-культурной автономии (общественному объединению), государство централизованно препятствует.

В современном международном праве самоопределение наций или народов в форме сепаратизма или ирредентизма признается возможным лишь в случае геноцида или дискриминации по национальному признаку, а также конституционного закрепления права той или иной территории на отделение (выход из государства). В противном случае, признание права этносов на самоопределение означает признание возможности распада любого государства с более или менее сложным этническим составом населения. В принятой 24 октября 1970 г. на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН «Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с уставом организации объединенных наций» указывается, что право на самоопределение применимо к колониальным ситуациям и этим правом обладают народы, находящиеся в колониальной или иностранной зависимости. Кроме того, там же признается, что часть народа той или иной независимой страны может воспользоваться этим правом только в том случае, если отсутствуют демократические формы участия всех представителей народа, независимо от национальной, расовой или конфессиональной принадлежности в органах власти, то есть участия в управлении государством наравне со всеми.

Таким образом, право на самоопределение не предполагает политико-территориальное самоопределение с «правом выхода», за исключением тех случаев, которые характеризуются геноцидом и дискриминацией по отношению к тому или иному этносу. И международное право, и Конституция Российской Федерации гарантируют право на самоопределение в рамках существующего многонационального государства с использованием различных форм самоопределения в целях сохранения своей общности, культуры, традиций, языка и быта.

Из права на самоопределение вытекает право на равное участие в управлении страной. В некоторых государствах власть идет настолько далеко в национальном вопросе, что представляет отдельные гарантии и преимущества национальным меньшинствам в политическом процессе. В соответствии с рассмотренным выше принципом «обеспечения фактического равенства независимо от национальной принадлежности» конституции разных стран закрепляют нормы, обеспечивающие привилегии и квоты в избирательном праве представителям национальных меньшинств.

Наконец, одной из главных задач государственной власти по отношению к национальным меньшинствам служит обеспечение их этнокультурного развития, прежде всего национального языка. Анализируя начальные стадии национальных движений, чешский историк Мирослав Хрох обращал внимание на то, что национальные движения в Европе, активисты которых впервые начали свою агитацию в XIX веке, обращались к своим малообразованным этническим собратьям, составляющим недоминирующие национальные общности, не посредством политической логики гражданских или человеческих прав, а через языковые и культурные апелляции. «Действительность общего языка и обычаев была гораздо более доступной для понимания, чем заумные концепции конституционной свободы», – полагает С. Хрох. Происходит это и сегодня, особенно в бывших республиках Югославии, СССР, в Румынии, Прибалтике, где нет еще сформировавшегося гражданского общества.

Впрочем, даже при образцовой демократии, когда все граждане равны, есть одно право, которое не может быть реализовано каждым: право быть понятым, если говоришь на родном языке. В большинстве государств мира можно говорить на любом, на самом экзотическом языке, но право быть понятым отсутствует: каким бы демократическим не было государство, все языки не могут знать государственные служащие, предпочтение отдается тем, кто владеет в совершенстве официальным языком. Поэтому в любой демократии присутствуют неизбежно этнократические черты: при назначении на государственную службу предпочтение отдается знающим в совершенстве язык страны, т.е. представителям титульной нации.

Зарубежный опыт регулирования национальных отношений в области образования и языка богат разными примерами бесконфликтного решения. Уже достаточно большое количество стран приняли нормативные акты, направленные на развитие определенных ступеней образования на национальном языке, а также их всестороннюю (научно-методическую, информационную, финансовую) поддержку в развитии образования на национальном языке. Наиболее защищенными языки национальных меньшинств являются в законодательствах Бельгии, Финляндии, Испании, Венгрии, Австрии, Швейцарии, Норвегии и ряда других стран.

В то же время существуют и примеры противоположные. Так, в Великобритании не используются языки национальных меньшинств для ведения официальной и деловой документации. Дети национальных меньшинств могут изучать язык во внешкольное время в классах, созданных и финансируемых общиной.

Культурные основы жизни национальных общностей имеют основополагающее значение для сохранения их самобытности. Законодательство многих стран охраняет самобытность национальных мень-

шинств в области культурного развития и национального образования. Способствует этому и международное право.

Право на получение образования, направленного на воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям его страны, закреплено в пункте «с» ч. 1 ст. 29 Конвенции о правах ребенка (принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.; вступила в силу 2 сентября 1990 г.).

Право на доступ к культурным ценностям, участие в культурной жизни и культурное развитие в рамках национальной культуры закреплено во Всеобщей декларации прав человека; в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах; Международном пакте о гражданских и политических правах; Декларации о праве на развитие, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 41/128 от 4 декабря 1986 г.; Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования и т.д.

Другим механизмом сохранения самобытного культурного творчества народностей является предоставление возможности по поддержанию свободных и беспрепятственных контактов с представителями родственных групп населения, проживающих в других государствах.

Отсутствие защиты этнокультурной самобытности помимо того, что этот фактор является отправным в мотивации всех национальных движений и является первым звеном в цепочке сепарационного процесса, может привести к самым катастрофическим последствиям. Один из самых ярких примеров тому, как это ни прискорбно признавать, – опыт России в отношении аборигенных народов Севера. Проживающие здесь малочисленные народы (ненцы, ханты, манси, нганасаны и др.) ввиду исключения традиционного оборота ряда земель, а также по причине крайне неадекватной государственной политики, нацеленной на индустриализацию этих этнокультурных регионов, катастрофически деградировали, потеряв языковые, морально-нравственные устои и традиции. Модернизация обернулась алкоголизмом, преступностью, нарушением семейных устоев, высокой смертностью и низкой продолжительностью жизни.

В то же время, диалог и взаимодействие культур является необходимым элементом в развитии национально-культурной самобытности. Поэтому такой обмен культурными традициями в упорядоченной форме вполне желателен, более того, даже необходим.

Существует исторически выработанная оптимальная межэтническая дистанция, под которой понимается такое соотношение этнических контактов в том или ином регионе, которое обеспечивает целостность и воспроизводство этнических культур с одновременным межэтническим

взаимодействием. Каждый регион имеет собственную этническую структуру и соответствующую дистанцию между этносами. Миграционные процессы способны в относительно короткие сроки "сломать" эту структуру и привести целый регион в состояние нестабильности и конфликтности ввиду изменения указанной дистанции. Таким образом, задачей миграционной политики должно стать в этой сфере нахождение средств и методов поддержания оптимальных межэтнических дистанций в условиях трансформации этнической структуры.

Законодательство многих стран предусматривает особый экономический статус коренных (аборигенных) малочисленных народов. Ориентиром в этом направлении служит Конвенция «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», принятая конференцией Международной организации труда 26 июня 1989 года. В ней говорится о специальных мерах для смягчения трудностей, переживаемых соответствующими народностями, в частности провозглашаются права на традиционно занимаемые земли, на пользование и управление природными ресурсами, находящимися на этих землях, на получение компенсации за убытки и ущерб, наносимый природным ресурсам в связи с использованием указанных земель в экономическом плане.

13.2. Российская правовая политика в сфере межнациональных отношений и предупреждение межнациональных конфликтов

Обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов, законодательная поддержка реализации их экономических и экологических интересов, этнокультурных потребностей являются одними из основных направлений национальной политики многих стран, так как природопользование является общепризнанной составной частью образа жизни малочисленных народов. Поэтому протекционизм в отношении них – обычное явление для большинства современных государств.

Существует такой протекционизм и в Российской Федерации. Прежде чем его рассмотреть, проанализируем понятийные характеристики правовой политики в сфере национальных отношений.

Уточним предмет правового регулирования: национальные отношения можно определить как процесс взаимодействия этносов (монолитных и дисперсных) по созданию материальных и духовных условий существования, реализации их потребностей и интересов. Следует заметить, что в нормативных актах «национальное» и «этническое» терминологически различается, однако по смыслу эти понятия используются законодателем чаще всего как тождественные. Так, например, в Феде-

ральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» такое различие присутствует в ст. 5 п. б, хотя никакого различия между ними не проводится. Правовые последствия порождает лишь наличие статуса «национального меньшинства» и «коренного малочисленного народа». Например, п. «в» ст. 71 Конституции РФ особо оговаривает, что в ведении Российской Федерации находятся наряду с регулированием и защитой прав и свобод человека и гражданина регулирование и защита прав национальных меньшинств. В Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности в особую группу отнесена деятельность организаций, «выступающих в защиту и за улучшение положения особых групп населения, например этнических групп и меньшинств». Более того, термины «межнациональные отношения», «национальные меньшинства», «коренные малочисленные народы» используются в классификаторе правовых актов в качестве отдельных параметров классификации.

Термины «этнические», «религиозные» и «языковые меньшинства», «лица, принадлежащие к таким меньшинствам» широко используются в международно-правовых актах, хотя определения там также нет. Так, например, в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 года в ст. 3 говорится: «Любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо». Россия ратифицировала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 года, подписанную от имени Российской Федерации в городе Страсбурге 28 февраля 1996 года, со следующим заявлением: «Российская Федерация считает неправомерным включение в оговорки и заявления при подписании или ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в одностороннем порядке определения термина “национальное меньшинство”, которое не содержится в Рамочной конвенции. По мнению Российской Федерации, попытки исключения из сферы действия Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств – участников Рамочной конвенции лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств».

В Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» дано четкое определение, кого следует считать коренным малочисленным народом: «Коренные малочисленные народы Российской Федерации – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитываю-

щие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями» (ст. 1). Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы. Не заметили мы и понятийного различия между этническими общностями, группами и народами, народностями.

Конституция РФ заложила основы национального равноправия в ст.19, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Статья 26 гарантирует свободу выбора своей национальной принадлежности, а также право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Часть 3 ст. 68 гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Статья 69 Основного закона гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Наконец, в ч. 1 ст. 72 подчеркивается, что защита прав национальных меньшинств, а также исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о важности для государства рассматриваемого вопроса.

Уголовно-правовой механизм обеспечения прав и свобод нацменьшинствам задействует следующие правовые конструкции: 1) ч. 1 п. «е» ст. 63 рассматривает в качестве отягчающих наказание обстоятельств совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды; 2) ст. 136 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от национальности, языка, происхождения; 3) ст. 282 предусматривает уголовную ответственность за действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности; 4) ст. 282.1 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за созда-

ние экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения преступлений по мотивам расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды; 5) наконец, ст. 357 УК РФ устанавливает ответственность за геноцид – действия, направленные на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы путем убийства членов этой группы, причинения тяжкого вреда их здоровью, насильственного воспрепятствования деторождению, принудительной передачи детей, насильственного переселения либо иного создания жизненных условий, рассчитанных на физическое уничтожение членов этой группы. Как видим, достаточно широкий набор уголовно-правовых запретов нарушения прав и свобод по отношению к национальным меньшинствам.

Немаловажным шагом по защите прав лиц, причисляющих себя к национальным меньшинствам является Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в соответствии с которым «экстремистская деятельность (экстремизм) – деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на ... возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности».

Одним из самых важных нормативных актов в рассматриваемой сфере является ФЗ «О национально-культурной автономии». Данный нормативный акт предоставил всем национальным меньшинствам, а не только «коренным народам», возможность сохранения национальной самобытности, родного языка и культуры посредством создания общественных организаций, наделенных широкими правами и государственной поддержкой. Мы посвятим ему отдельный анализ в нашем исследовании.

Идеология национальных отношений на современном этапе развития нашего государства изложена в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 15 июня 1996 года. Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления реко-

мендовано руководствоваться Концепцией при решении конкретных задач в сфере национальных отношений, а также при разработке федеральных, региональных и местных программ национального развития и межнационального сотрудничества. В ней также затрагиваются отношения, в числе которых, в частности, «обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств».

К достаточно эффективным можно отнести и ФЗ от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», устанавливающий общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяющий правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Благодаря этому закону родовые общины признаны субъектами права.

Исходя из стратегии правового регулирования национальных отношений в нашей стране, следует разделять понятия «равноправие» и «недискриминация» по отношению к национальным меньшинствам. Обеспечить недискриминацию национальным меньшинствам не достаточно, для истинного равноправия необходимо не только запрещение дискриминации, но и создание дополнительных гарантий для выравнивания прав титульной нации и нацменьшинств, проживающих на ее территории. Более того, в условиях равноправия недискриминацию обеспечить нельзя, так как антидискриминационные нормы носят неравноправный по отношению к национальному большинству характер. Следует согласиться с широко распространенным убеждением в том, что особые права для части населения, пусть даже очень незначительной, нарушают принцип равноправия, который должен не знать национальных различий. Правда, при этом следует подчеркнуть, что это нарушение носит формальный характер: нарушается формальное равенство, но никак не социальное (фактические), так как с помощью этих мер достигается именно выравнивание в фактическом правовом статусе. Поэтому мы считаем, что для избежания путаницы необходимо различать в данном случае равенство формальное и социальное. Если речь идет об элементарном запрете дискриминации, то можно говорить об обеспечении формального равенства. Если же речь идет о дополнительных мерах обеспечения равенства людей всех национальностей (посредством наделения особыми правами национальные меньшинства, например, снижение процента представительства избирателей при образовании избирательных округов на территориях коренных малочислен-

ных народов), то здесь следует говорить о нарушении формального равенства и фактическом выравнивании (в нашем примере – выравнивание в возможности влиять на политическую жизнь и быть услышанным малочисленному этносу). Как справедливо подчеркивает Э. Ян: «Юридическое признание этнически-языкового и, при определенных обстоятельствах, национального неравенства служит предпосылкой того, что все граждане государства приблизительно в равной мере смогут пользоваться значительной долей всех тех гражданских прав, которые при демократии действительно должны быть равными для каждого индивида».

Существуют и недостатки в деле обеспечения национального равноправия. К одним из таких недостатков относится и то, что большая часть нормативных актов посвящена коренным малочисленным народам, в то время как последние составляют незначительную часть общего числа нацменьшинств в нашей стране. Кроме того, к этнонациональному неравноправию ведет современное федеративное устройство России, которое одним этносам предоставило такую форму национального самоопределения, как национально-территориальная автономия в виде республик или автономных округов и областей, а другим – нет.

С федерализмом связана проблема представительства национальных кадров в органах власти: национальности, имеющие собственную политико-территориальную автономию в этом плане имеют больше прав. Вопрос о гарантиях участия в политической жизни национальным меньшинствам считается одним из фундаментальных в национальном вопросе любой страны. Спецификой России является то, что национальный вопрос в таком контексте распадается на три подвопроса: право национальностей, обладающих своими государственными образованиями быть представленными в органах центральной власти; право национальных меньшинств быть представленными в органах федеральной власти и право на то же самое по отношению к органам государственной власти субъектов федерации. Первый вопрос решается посредством наличия такого органа власти, как Совет Федерации. Второй вопрос уже более сложен и предлагаются различные схемы его решения. Третий, можно сказать, пока вообще не имеет решения.

Одной из наиболее действенных на сегодняшний день является федеральная правовая гарантия участия коренных малочисленных народов в политическом процессе. На сегодняшний день политико-правовой режим национальных отношений в этой части характеризуется следующими нормами, закрепляющими:

а) правомочие субъектов Российской Федерации законами устанавливать квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления;

б) право субъектов при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допускать отклонение от средней нормы представительства избирателей до 30%;

в) право муниципальных органов власти в своих уставах закреплять вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

г) консультативные советы по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

д) право делегирования уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления, а также право участия в разработке и экспертизе проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, затрагивающих вопросы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, проведения экологических экспертиз, контроля за использованием земель и т.д.

На региональном и муниципальном уровне правовые гарантии включают в себя набор конкретизирующих федеральные нормы правоустановлений: это и образование национальных избирательных округов, округов с меньшей численностью избирателей, различных квот в законодательных органах власти, учреждение специализированных структур, представляющих интересы коренных малочисленных народов в органах власти субъектов, развитие национально-территориального общественного самоуправления путем формирования советов общин, старейшин, представителей коренных малочисленных народов; выделение территорий традиционного природопользования; применительно к общественным объединениям коренных малочисленных народов – наделение их особыми правами, а именно правом законодательной инициативы (Корякский, Ненецкий автономные округа), участия совместно с государственными органами в процессах подготовки и реализации правовых актов, затрагивающих интересы коренных народов (Приморский край, Ненецкий и Чукотский автономные округа) и т.п.

Как видно из вышеизложенного, существует строгая научно-теоретическая и нормотворческая тенденция на привлечение к политической деятельности малочисленных народов России. Однако в практической плоскости участие данных субъектов не всегда отвечает нормативным идеалам: в Палате Республики парламента Карелии нет депута-

тов вепсов по национальности, хотя конституция Республики (ст. 47) предусматривает образование избирательного округа в границах вепской национальной территории; в Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийской окружной думы избрано только два из шести депутатов от этих народов.

Еще одним важным вопросом являются экономические процессы в национальном самоопределении. На сегодняшний день в России существуют все условия для свободного развития традиционных промыслов, этнических способов хозяйственной деятельности.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 Земельного кодекса РФ «в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий».

Существует и много других стимулов развития указанной группы нацменьшинств: общины получили возможность бесплатно приобретать в пожизненное наследуемое владение или аренду оленьи пастбища, охотничьи, рыболовные угодья, а также преимущественное право на заключение договоров и получение лицензий на использование возобновляемых природных ресурсов.

Одной из важнейших задач государственной политики в сфере культуры является сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов как части культурного наследия народов Российской Федерации. Поэтому был принят Федеральный закон «О народных художественных промыслах», предусматривающий задачи органов государственной власти и местного самоуправления по самым разнообразным направлениям поддержки народного творчества: от установления дополнительных льгот предприятиям народных художественных промыслов до содействия обучению и подготовке работников для народных художественных промыслов, пропаганде искусства народных художественных промыслов в Российской Федерации и за ее пределами.

Широкую поддержку получили и договорные формы правового регулирования экономических процессов. С начала 90-х годов прошлого столетия в Российской Федерации реализуется политика договорных отношений между организациями общин коренных народов Севера и хозяйствующими субъектами на территории их жизнедеятельности. В основе компенсационных договоров лежит признание прав коренных народов на владение и пользование территориями традиционного проживания. В связи с освоением этих земель для различных направлений

экономики регионов возникает необходимость отчуждать часть земель традиционного природопользования. С этой целью и заключаются договоры, предметом которых становятся условия, вид и размеры компенсаций, выделяемых коренным малочисленным народам Севера. Чаще всего в них, помимо вышесказанного, оговариваются конкретные мероприятия по социально-экономическому развитию региона, которые осуществляют хозяйствующие субъекты.

Понятно, что на первый план в таких отношениях выходит правовая грамотность и экономическая расчетливость представителей аборигенных народов. Во многом для заключения справедливых (соразмерных) сделок важна принципиальная позиция глав администраций и иных представителей государственных органов и органов местного самоуправления, так как зачастую последние потворствуют деятельности компаний, осуществляющих нефтедобычу, поиск полезных ископаемых, закрывая глаза на ущерб, наносимый в связи с этим биоценозу региона.

Завершая анализ этого сектора правового регулирования этнических процессов, заметим, что здесь следует соблюдать некоторую осторожность в переносе международно-правовых стандартов на почву российского внутреннего права. Для экономики страны, в которой ресурсодобывающие отрасли хозяйства размещаются в зонах проживания малочисленных народов и не просто доминируют, но и являются пока единственным источником формирования государственного бюджета и «шансом выжить», признание коллективных прав собственности этносов на природные ресурсы может привести либо к постоянным судебным спорам и конфликтам, либо к традиционному игнорированию законов.

Многие ученые отмечают возникновение новой отрасли предпринимательской, точнее лжепредпринимательской, деятельности – этнобизнеса или этноэкономики. Многим преступным сообществам, имеющим своих людей в рядах национально-политической элиты крайне выгодны межэтнические конфликты не только в связи с переделом сфер влияния, но и в смысле реализации оружия, выбивания миллиардных субсидий из Москвы на разрешение конфликтов или преодоление их последствий. При этом выбирается и пропагандируется линия обвинений в адрес федерального центра по поводу «непомерных» налогов, слабой эффективности инвестиций и т.д.

Как уже отмечалось выше, законодательная защита национального языка – важнейшая часть процесса институционализации этничности. Между тем признание языка государственным означает обязательность его неперемного знания всеми, кто занимает должности в государственных учреждениях, сфере обслуживания, медицины, образования и т.д., что уже придает вопросу о языке острый этнополитический характер.

Сейчас, когда в большинстве республик Российской Федерации существуют два государственных языка, причем знание языка титульной национальности служит обязательным условием для занятия ряда должностей и работы по определенным профессиям, в том числе связанным с доступом к власти, для русского населения национальных образований язык приобретает социально-дистанцирующее значение и ставит их в неравную позицию по отношению к титульному народу. При выборах должностных лиц в республиках всегда вставал вопрос знания кандидатами на эти должности языка титульной национальности и русского, что превращало выборы в проблему этнического самоутверждения. Нередки случаи, когда не только знание языка, но и преданность этнокультурной специфике становится критерием для социального продвижения людей или их политической карьеры. Например, в республике Саха (Якутия) практически 60% министров – якуты, хотя якутов в республике по последним данным 37%.

Помимо языка, повышенной конфликтогенностью в нашей стране обладают и проблемы национальных школ, религиозных учреждений, национальных праздников, культурно-массовых мероприятий. Без материальной поддержки региональной власти национально-культурное возрождение невозможно, что создает новый ряд спорных моментов между коренным народом, зачастую вовсе не доминирующим, и другими этническими группами, представители которых также регулярно платят налоги в местный бюджет.

Выходом из создавшейся ситуации может являться полноценная государственная программа по защите культурой самобытности народов и этносов, проживающих на территории России. Финансирование должно осуществляться централизованно и служить упрочению позиций всех этносов, вплоть до самых малочисленных, как субъектов культурного творчества. Центр, а не региональная власть, должен стать гарантом культурного саморазвития и сохранения этнокультурной идентичности в самых разнообразных их формах, таких, как землячества, культурные центры, учебные и научные заведения, заповедные экосистемы и т.д. Деэтнификация государственного устройства и деполитизация национальных отношений должны постепенно сменить «парад суверенитетов».

По мнению некоторых кавказоведов, еще одним фактором напряженности является государственная программа возрождения казачества как военно-служилого сословия. Однако многие забывают, что это особая форма национально-культурного развития. К тому же Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 15 сентября 1993 года признал конституционным Указ Президента РФ от 15 марта 1993 года «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и госу-

дарственной поддержке казачества» в части, касающейся несения военной службы казаками.

13.3. Миграционные процессы и межэтнические конфликты

Миграционное право и национальные отношения составляют еще одну проблемную область. С точки зрения национальных отношений следует различать миграцию большого этноса (русскоязычного населения) и представителей малых этносов (остальных народов, проживающих на территории России). Если миграция русскоязычного населения приводит к этнической напряженности лишь в том случае, когда регион поселения является национальной республикой, что происходит крайне редко, то миграция других национальностей почти всегда конфликтогенна и приводит к сложным этническим процессам. Особенно если речь идет о миграции лиц кавказской национальности. Мигранты из числа лиц кавказской национальности чаще всего вызывают отрицательную реакцию местного населения. Как указывается в одном криминологическом исследовании: «При всем их бедственном положении, они, опираясь на поддержку своей диаспоры, быстро становятся владельцами собственности, получают прописку, находят устойчивые и довольно доходные сферы применения своей трудовой деятельности». Так, например, члены чеченской диаспоры активно проникают в такие сферы экономики области, как торговля нефтепродуктами и сельхозпродукцией. Они владеют рядом фирм и предприятий. Так, в Ростовской области на конец 1999 года под контролем лиц чеченской национальности состояло 89 предприятий и коммерческих структур. Многие из этих граждан-мигрантов прибегают к противоправным методам получения контроля и прибыли в своей полукриминальной полукommerческой деятельности.

В то же время в литературе отмечаются и факты напряженности между мигрантами из однородной этнической группы из-за конкуренции с сфере трудоустройства.

На юге России антисоциальные факты поведения мигрантов приводят к повышенной активности сторонников выселения мигрантов, жестких акций со стороны коренного населения-казаков, которое рискует оказаться в меньшинстве ввиду известных демографических диспропорций.

Вообще миграционные процессы последних лет характеризуются этнической избирательностью: мигранты выбирают для переселения те регионы, в которых большинством населения являются представители их этноса. В результате этого численность представителей коренных национальностей резко возрастает, иной раз национальное меньшинство становится большинством. Одновременно происходит рост численности этнических диаспор из зарубежных государств, что приводит в ряде

регионов России, прежде всего в Южном федеральном округе, в приграничных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока, к обострению криминогенной обстановки, возгоранию этнических конфликтов. Лица, приезжающие из ближнего зарубежья, особенно с криминальным прошлым, часто используют диаспоры как перевалочные базы и опорные пункты для своей преступной деятельности (транспортировки наркотиков, продажи оружия, угнанного автотранспорта и т.д.), что приводит к криминализации местных этнических группировок.

Конфликты мигрантов с местным населением мотивируют к объединению тех и других по этнокультурному, языковому принципу, способствуя вместо единения делению общества на «этнические кварталы».

Особое место в вопросе этнической миграции занимает тема ухода русскоязычного населения из ряда субъектов Российской Федерации, что приводит к сепаратистским настроениям, экономическому и национально-культурному обособлению этих регионов.

Особо кризисная ситуация сложилась в Краснодарском крае, для которого характерен высокий и возрастающий индекс этнической мозаичности (0,252 при среднем по стране показателе 0,003–0,004). Наиболее выражен здесь прирост армянского населения, который в 80-е годы составил 50%, а в 90-е – еще 36% (в настоящее время на Кубани проживает не менее 500 тысяч армян или 10% населения территории); после ферганских событий здесь поселилось 13 тысяч турок-месхетинцев. Чаще всего этномигранты образуют компактные поселенческие массивы, что очень беспокоит региональные власти и местные органы самоуправления, ввиду учащения конфликтов на этнической почве и общем ухудшении в крае криминальной обстановки.

В целом законодательство России позволяет признать существование в нашей стране интегративной правовой политики, направленной на построение демократического многонационального государства и создание благоприятного для разных народностей и национальных меньшинств режима межэтнических отношений.

Контрольные вопросы

1. Укажите основные проблемы в сфере национально-правовой политики государства.
2. Опишите международные и внутригосударственные институты и нормы праворегулирования межэтнических отношений.
3. Что такое право на самоопределение и в каких случаях оно может быть реализовано?
4. Как связана защита этнокультурной самобытности народов с профилактикой экстремизма и сепаратизма?
5. Как связаны миграционные процессы и межэтнические конфликты?

Тема 14. ПРАВО И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ

14.1. Понятие экономической безопасности, основные угрозы в сфере экономики

В Стратегии национальной безопасности особое значение уделяется экономическому развитию страны. В ней подчеркивается: «Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности». Вхождение России в число пяти стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта, достижение необходимого уровня национальной безопасности в экономической и технологической сферах рассматривается в качестве стратегических целей.

В число главных стратегических рисков и угроз экономической безопасности стратегия включает: сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики, снижение конкурентоспособности и высокая зависимость ее важнейших сфер от внешнеэкономической конъюнктуры, потеря контроля над национальными ресурсами, ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики, неравномерное развитие регионов и прогрессирующая трудонедостаточность, низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции.

Санкции в отношении России за ее независимую внешнюю политику в отношении Украины показали необходимость обеспечения экономического суверенитета государства. Экономический суверенитет означает самостоятельность и независимость государства во внутренней и межгосударственной экономической политике. Экономический суверенитет позволяет защищать национальные интересы в мировой экономике и торговле. Он понимается и как возможность самостоятельно реализовывать свои права на ресурсы.

Современная геоэкономическая политика Запада, заинтересованного в экономической десуверенизации национальных государств с целью обладания их политическими и иными ресурсами предусматривает множество

способов ограничения экономических суверенитетов стран. Это и внешние займы, предоставляемые Международным валютным фондом, Всемирным банком, Международным банком реконструкции и развития; и инвестиции исключительно в ресурсную экономику, и валютные операции. В условиях глобализации экономические механизмы господства позволяют без военного вторжения получить контроль над слабым в экономическом смысле государством, добиться и навязать свою конфигурацию экономических отношений, собственную выгоду и даже прообраз государственного устройства, политические реформы. С помощью экономических технологий Россию много лет пытаются превратить в «экономическую территорию», некое «трансграничное, транснациональное пространство», в «мировую кладовку», поставляющую ресурсы для всего мира.

Мировой финансово-экономический кризис, обусловленный в том числе и процессом глобализации, выявил многочисленные проблемы в экономической безопасности России. Ее экономика оказалась особенно уязвима в силу преобладания добывающих отраслей и сырьевой направленности и неготовности конкурировать в условиях открытого мирового рынка. Причиной уязвимости России ученые называют такие факторы, как: зависимость от иностранных инвестиций; зависимость банковского сектора от иностранного капитала; конкурентные преимущества банков с иностранным капиталом; сложности в получении кредитных ресурсов для реального сектора экономики; коррупция и бюрократия среди государственных служащих; отсутствие высокотехнологичных отраслей экономики.

Последние двадцать лет в условиях рыночной экономики действовали принципы государственного невмешательства, изложенные еще более века назад. В своей работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» А. Смит изложил основные положения теории свободной торговли, а также объяснил саморегулирующую функцию свободного рынка, названную им принципом «невидимой руки». Государству А. Смит отвел роль «ночного сторожа» в поддержании частной собственности и конкуренции, находящуюся в основе принципа невмешательства в экономику («laissez-faire»). Ввиду этого принципа государство оказывается постоянно под огнем критики со стороны защитников свободного рынка.

Однако негативные стороны реализации политики радикального экономического либерализма продемонстрировал мировой экономический кризис 2008–2009 гг., который стал причиной отказа от Вашингтонского консенсуса и его замены на саммите «Группы двадцати» в Сеуле на новую концепцию развития мировой экономики, официально признавшую ведущую роль государственного регулирования для обеспечения всеобщего экономического роста.

В современном мире иностранные инвестиции рассматриваются чуть ли не в качестве главного критерия экономического развития страны. Это связано с тем, что прямые иностранные инвестиции несут с со-

бой не только финансирование проектов, но и новые знания, технологии, новые методы организации бизнес-процессов, возможность модернизации производства, которые позволят значительно ускорить экономический рост, качественно изменить промышленный и человеческий капитал. В то же время видные экономисты предупреждают: если в страну стекаются иностранные инвесторы, то экспорт такой страны начинает расти. Ведь иностранным инвесторам надо «отбивать» свои вложения, а для этого нужна валюта, а валюту дает экспорт.

Несмотря на то, что основные недостатки бесконтрольного привлечения иностранных инвестиций на примере западных инвестиций в экономику развивающихся стран были объектом критики в советские годы, в России с началом рыночных преобразований 1990-х годов доминировала идея полного отказа от государственного вмешательства в деятельность иностранных инвесторов. В результате страна оказалась в положении, угрожающем экономическому суверенитету.

Многие страны уже осознали важность разрешительного порядка иностранным инвесторам в стратегические отрасли экономики. В этой связи еще в 2005 г. Президент Российской Федерации отметил необходимость определить сферы экономики, где интересы укрепления независимости и безопасности России диктуют необходимость преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного, капитала. Для этого была поставлена задача разработать и закрепить на законодательном уровне систему критериев, определяющих ограничения для иностранного капитала по участию в таких сферах экономики. Результатом работы в этом направлении стало принятие Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства». Основой данного подхода в отношении государственного регулирования иностранных инвестиций стало понимание развивающей роли государства для рыночной экономики и возможных преимуществ, связанных с государственным вмешательством для защиты и поддержки отдельных отраслей национальной экономики.

Под государственным обеспечением экономической безопасности следует понимать совокупность мер экономико-регулятивного, правового и организационного воздействия на экономическую систему с целью обеспечения защищенности интересов личности, общества и государства. Эти меры включают: государственную поддержку и защиту субъектов предпринимательской деятельности, государственный контроль за соблюдением требований законодательства субъектами такой деятельности, деятельность государства в лице его компетентных органов, направленную на установление, изменение, дополнение законодательных и иных обязательных юридических установлений (норм, правил, требований

и т.д.), предназначенных для упорядочения экономических отношений с целью обеспечения национальных интересов в экономике.

Государственное регулирование экономики следует понимать как совокупность мер экономического, правового и организационного воздействия на экономику, в том числе путем государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности, а также государственного контроля за соблюдением требований законодательства субъектами такой деятельности.

Одним из главных механизмов государственного воздействия на экономику является допуск инвесторов. Центральное место в системе государственных органов, осуществляющих допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики, отведено Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее – Правительственная комиссия), возглавляемой Председателем Правительства РФ, который руководит ее деятельностью и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на нее задач. Персональный состав Правительственной комиссии определяется распоряжениями Правительства РФ. При этом информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительственной комиссии осуществляет Федеральная антимонопольная служба России (ФАС России) как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на выполнение функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций, а организационно-техническое – аппарат Правительства РФ.

Существенный урон экономической безопасности наносит лоббизм интересов отдельных компаний. Крупные транснациональные корпорации выделяют большие денежные средства для давления на органы власти через политиков, политические партии, прессу, правозащитные фонды, посредством которого достигаются определенные цели. В условиях государственного устройства нынешней России существуют четыре основных направления лоббирования: Аппарат Президента РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание (Государственная дума и Совет Федерации), регион (субъекты Российской Федерации, местные органы власти). Процесс лоббирования ведется с целью принятия того или иного правового акта, документа, правоприменительного решения.

Следует отметить, что угрозам глобализации также можно эффективно противостоять с помощью создания экономически и стратегически выгодных альянсов для процветания наших стран. В рамках ЕврАзЭС создана зона свободной торговли, готовится к завершению оформление Таможенного союза, в перспективе – полная свобода передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Все это в совокупности обеспечит экономическую безопасность России, а также ее дружественных стран.

В государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 29.04.1996,

говорится, что ее главной целью является обеспечение такого развития экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз. Также она призвана обеспечить: защиту гражданских прав населения, повышение уровня и качества его жизни, гарантирующих социальный мир в стране и спокойствие в обществе; эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных задач, исходя из национальных интересов; активное влияние на процессы в мире, затрагивающие национальные интересы России.

Наиболее вероятными угрозами экономической безопасности Стратегия называет:

1. Увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности, что ведет к нарушению социального мира и общественного согласия.

2. Деформированность структуры российской экономики, прежде всего, усиление топливно-сырьевой направленности экономики; отставание разведки запасов полезных ископаемых от их добычи; низкая конкурентоспособность продукции большинства отечественных предприятий; свертывание производства в жизненно важных отраслях обрабатывающей промышленности, прежде всего в машиностроении; снижение результативности, разрушение технологического единства научных исследований и разработок, распад сложившихся научных коллективов и на этой основе подрыв научно-технического потенциала России; завоевание иностранными фирмами внутреннего рынка России по многим видам товаров народного потребления; приобретение иностранными фирмами российских предприятий в целях вытеснения отечественной продукции как с внешнего, так и с внутреннего рынка; рост внешнего долга России и связанное с этим увеличение расходов бюджета на его погашение.

3. Возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов, а именно, объективно существующие различия в уровне социально-экономического развития регионов, наличие депрессивных, кризисных и отсталых в экономическом отношении районов на фоне структурных сдвигов в промышленном производстве, сопровождающихся резким уменьшением доли обрабатывающих отраслей.

4. Криминализация общества и хозяйственной деятельности.

Основными причинами, вызывающими возникновение указанных угроз, являются неустойчивость финансового положения предприятий, неблагоприятный инвестиционный климат, сохранение инфляционных процессов и другие проблемы, связанные с финансовой дестабилизацией в экономике.

С экономической тесно связана продовольственная и энергетическая безопасности. Продовольственная безопасность представляет собой состояние защищенности личности, общества и государства от продовольственных кризисов, сбоев в обеспечении продовольствием населения, от не стабильности на продовольственных рынках и от поставок продовольствия из-за рубежа. Продовольственная безопасность является важнейшим сегментом национальной безопасности любого государства. От ее состояния зависит очень многое, прежде всего ее независимость в случае экономической блокады. Кроме того, от качества продуктов зависит уровень и продолжительность жизни, здоровье граждан, а значит, и демографическая безопасность страны.

К основным угрозам продовольственной безопасности ученые относят: преобладание импортной продукции; недостаточность средств населения для оплаты жизненно необходимых населению продуктов питания; ценовые диспропорции на аграрно-продовольственном рынке; низкий уровень развития агропромышленного рынка. Важнейшим условием обеспечения продовольственной безопасности является: эффективная работа агропромышленного комплекса; квотирование импортной продукции; развитие перерабатывающей промышленности и торговли; улучшение общего состояния экономики государства.

Указом Президента РФ от 30.01.2010 № 120 введена в действие Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Согласно ей, основными задачами обеспечения продовольственной безопасности являются:

своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;

устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны;

достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни;

обеспечение безопасности пищевых продуктов.

Развитие современной экономики в России немислимо без потребления колоссального объема энергии. Эта энергозависимость современных экономических систем развитых и развивающихся стран актуализовала такую сложную и многогранную проблему, как энергетическая безопасность государства. Энергетические ресурсы жизненно необхо-

димы для современной технологически развитой промышленности и торговли: компьютерные сети, системы связи и слежения, коммерческие и бытовые инфраструктуры, военные системы управления и оповещения, военный и гражданский транспорт, системы жизнеобеспечения населения и научные лаборатории, вся промышленность и сельское хозяйство основаны на потреблении энергии. В условиях глобализации энергетические ресурсы имеют как экономическое, так и правовое и политическое значение.

Энергетическая безопасность представляет собой состояние защищенности энергетических и связанных с ними экономических интересов государства, его региональных и межгосударственных структур от внешних и внутренних угроз стабильному функционированию топливно-энергетических комплексов, суверенной энергетической стратегии развития, стабильности энергетических отношений и свободных энергетических рынков. С целью ее обеспечения необходимы: энергетический суверенитет страны, ее независимость от внешних поставщиков энергии, рациональная разработка и использование природных источников энергии, обеспечения сохранности энергетической инфраструктуры, благоприятная международная политика.

14.2. Правовое обеспечение экономической безопасности

Законодательные и иные нормативные правовые акты при их подготовке в обязательном порядке должны проходить экспертизу на предмет экономической безопасности Российской Федерации. Порядок проведения указанной экспертизы определяет Президент Российской Федерации.

Большой урон экономической безопасности оказывает экономическая преступность, которая существенно препятствует развитию промышленной экономики, производственной сферы, сдерживает приток инвестиций, лишая бюджет значительной части доходов, увеличивает инфляцию. Уголовный кодекс Российской Федерации содержит раздел VIII «Преступления в сфере экономики», включающий три главы: гл. 21 «Преступления против собственности» (ст. 158–168); гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» (ст. 169–200); гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях» (ст. 201–204). В главе 21 «Преступления против собственности» содержится 11 составов преступлений, часть из которых относится к хищениям в различных видах: ст. 158 – кража; ст. 159 – мошенничество; ст. 160 – присвоение или растрата; ст. 161 – грабеж; ст. 162 – разбой.

Большой урон экономической безопасности государства наносят таможенные правонарушения. Таможенное дело – это совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования

ния, запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу. Уголовный кодекс Российской Федерации устанавливает ответственность за ряд деяний, которые по признакам объективной стороны прямо связаны с перемещением тех или иных предметов через таможенную границу Российской Федерации.

В связи с созданием таможенного союза и интеграцией законодательства трех стран России, Казахстана и Беларуси, для экономической безопасности необходимо создание единой нормативной базы, регулирующей взаимодействие правоохранительных служб трех стран. Это взаимодействие необходимо для быстрого принятия решений компетентными органами в случае различных таможенных правонарушений. С этой целью решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 05.07.2010 г. был принят ряд договоров Таможенного союза в сфере сотрудничества по уголовным и административным делам: «Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза» (подписан в г. Астане 05.07.2010 г.), а также «Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств – членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях» (Заключено в г. Астане 05.07.2010 г.).

Проблемы антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, безопасности их, защищенности их от актов незаконного вмешательства, инженерно-технических средств охраны разрешаются Федеральным законом от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Контрольные вопросы

1. Назовите угрозы экономической безопасности.
2. Что такое государственное обеспечение экономической безопасности?
3. Дайте определение и назовите угрозы продовольственной безопасности.
4. Дайте определение и назовите угрозы энергетической безопасности.
5. Охарактеризуйте правовое обеспечение экономической безопасности.

Тема 15. ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ

15.1. Информационные войны и технологии манипулирования сознанием

Современные средства и технологии массовой информации открыли совершенно новую эпоху в управлении обществом. Теперь использование информации в политических целях стало привычным и основным для политиков, особенно в период избирательных кампаний. Значение информационного воздействия на человека возросло революционно. К сожалению, это воздействие стало использоваться и в качестве оружия. Постепенно политическая деятельность превратилась в сплошную информационную битву, в ходе которой побеждает тот, кто овладел мотивацией и сознанием людей. Отдельные государства, бизнесмены, корпорации стали использовать информацию для прикрытия своих далеко не благих поступков: для захвата привлекательных рынков, для игры на биржах, для мировой гегемонии. Раньше других это осознали политические и деловые круги США, где уже в 1963 году директор Окриджской национальной лаборатории Вайнбергер сделал доклад президенту на тему «Наука, правительство и информация», где высказывалась мысль о необходимости создания информационных центров, усиления внимания общества и государства к информационным потокам. И сегодня в США создана эффективная система диагностики внутренней социальной информации в интересах власти, что позволяет в условиях спада экономики поддерживать социально-психологический климат на высоте, а также внешней политической информации, которая дает возможность, по мнению ведущих специалистов, доминировать в глобальном информационном пространстве в интересах геополитического мирового лидерства. Элиты США раньше увидели взаимосвязь между информационной безопасностью и эффективной политикой, между информацией и политической безопасностью. Один из ведущих специалистов в сфере информационных войн китайский ученый Шэнь Вэйгуан в книге «О новой войне» пишет: «Чтобы защищать политическую безопасность страны,

нужно научиться вести информационную войну с использованием различных средств массовой информации»⁵⁷.

Информационные, а также близкие им сетевые войны сопровождаются, как правило, созданием системы управления и контроля над гражданским обществом и властными структурами со стороны сетевых (имеющих сеть по всему миру) общественных организаций правозащитного толка; информационным программированием населения; террористическими актами; экономическими войнами, санкциями, финансовыми спекуляциями.

Средства массовой информации обладают возможностью подмены реального мира вымышленным, фантазийным. Оказывается, социальная реальность конструируется по той схеме, которая выгодна технологам – социальным инженерам. Новейшие технологии обмена информацией, блогосфера, СМС, электронная переписка, спутниковое телевидение и пр. позволяют создавать абсолютно фиктивный мир, который целые народы и континенты воспринимают как реальный. Например, с помощью телевидения можно убедить в благоденствии того или иного государства, народа, находящегося в реальности на грани гибели, или представить поражение в военных действиях как победу, используя кадры других фронтов или времен. Особенно наглядно это можно было наблюдать при репортажах из Косово или из Украины, когда для Европы составлялась специальная картина событий, убеждающих в геноциде албанцев или силовом захвате Крыма. Информация из СМИ может приводить в шоковое состояние, в негодование или радость целые народы, инициируя войны или межэтнические конфликты под присмотром режиссеров.

Официальные взгляды на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации изложены в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации 2000 года. В ней же дается определение: «Под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства». Доктрина указывает на особую значимость информационной безопасности в жизни страны. В ней говорится, что современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Эта сфера активно влияет на состояние по-

⁵⁷ Панарин И.Н. Информационная война и выборы. М., 2003. С. 22.

литической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. В доктрине отмечается, что национальная безопасность Российской Федерации существенным образом зависит от обеспечения информационной безопасности, и в ходе технического прогресса эта зависимость будет только возрастать.

Доктрина выделяет четыре основные составляющие национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере: 1 – соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею, обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны; 2 – информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации, связанное с доведением до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации, ее официальной позиции по социально значимым событиям российской и международной жизни, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам; 3 – развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов. В современных условиях только на этой основе можно решать проблемы создания наукоемких технологий, технологического перевооружения промышленности, приумножения достижений отечественной науки и техники. Россия должна занять достойное место среди мировых лидеров микроэлектронной и компьютерной промышленности; 4 – защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа.

15.2. Правовая политика России в сфере информационной безопасности

Основные направления правовой политики России в сфере информационной безопасности зависят от признания государством наличия ряда угроз ей. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации определяет следующие виды угроз информационной безопасности Российской Федерации:

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

угрозы информационному обеспечению государственной политики Российской Федерации;

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

угрозы безопасности информационных и телекоммуникационных средств и систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России.

Источники угроз информационной безопасности Российской Федерации подразделяются на внешние и внутренние. К внешним источникам относятся:

деятельность иностранных политических, экономических, военных, разведывательных и информационных структур, направленная против интересов Российской Федерации в информационной сфере;

стремление ряда стран к доминированию и ущемлению интересов России в мировом информационном пространстве, вытеснению ее с внешнего и внутреннего информационных рынков;

деятельность международных террористических организаций;

увеличение технологического отрыва ведущих держав мира и наращивание их возможностей по противодействию созданию конкурентоспособных российских информационных технологий;

разработка рядом государств концепций информационных войн, предусматривающих создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира, нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним.

К внутренним источникам относятся:

критическое состояние отечественных отраслей промышленности;

неблагоприятная криминогенная обстановка, сопровождающаяся получением криминальными структурами доступа к конфиденциальной информации;

недостаточная координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и реализации единой государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

неразвитость институтов гражданского общества и недостаточный государственный контроль за развитием информационного рынка России;

снижение эффективности системы образования и воспитания, недостаточное количество квалифицированных кадров в области обеспечения информационной безопасности.

С целью обеспечения информационной безопасности граждан Конституция РФ 1993 г. в ст.23 защищает право граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения. Согласно ст. 24 сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Согласно ст. 152.2 ГК РФ, охраняющей частную жизнь гражданина, если иное прямо не предусмотрено законом, не допускаются без согласия гражданина сбор, хранение, распространение и использование любой информации о его частной жизни, в частности сведений о его происхождении, о месте его пребывания или жительства, о личной и семейной жизни.

В свою очередь, право граждан на информацию может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Осуществление права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; вопросы применения информационных технологий; проблемы правового регулирования и обеспечения защиты информации отражены в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 28.12.2013. Интересно отметить, что в ст. 8 данного закона указывается на право на информацию: граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников. При этом не может быть ограничен доступ к: 1) нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления; 2) информации о состоянии окружающей среды; 3) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну); 4) информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией; 5) иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Согласно указанному закону государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

Существует еще ряд законов, направленных на обеспечение информационной безопасности. Например, отношения, связанные с установлением, изменением и прекращением режима коммерческой тайны в отношении информации, составляющей секрет производства (ноу-хау) регулируются Федеральным законом от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». В Указе Президента РФ от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» определяются меры защиты информации государственной важности.

В июле 2000 г. Президент РФ В.В. Путин совместно с дилерами стран Большой восьмерки в Окинаве подписал «Окинавскую хартию глобального информационного общества», которая стала основой политики государства по формированию нормативной правовой базы в сфере информационных отношений. Впоследствии она стала основой Доктрины информационной безопасности Российской Федерации.

Подписав Окинавскую хартию глобального информационного общества, Российская Федерация активно продвигает его формирование как на национальном, так и на международном уровне. Например, Россия ежегодно инициирует в ООН принятие резолюции «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности». В этом направлении продолжается взаимодействие с государствами – участниками СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ и ШОС по поиску решения проблемы международной информационной безопасности и борьбы с кибертерроризмом.

В «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденной Президентом РФ 07.02.2008, закрепляются цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения страны по пути формирования и развития информационного общества.

В заключение отметим, что один из самых ошибочных принципов государственного строительства нашего времени связан с информацией. Этот принцип гласит: свободные СМИ – гарант демократии. СМИ в рыночном обществе по определению не могут быть свободными. Собственники «газет и пароходов» не могут желать своему государству каких-то иных идеалов, кроме тех, которые предлагает радикальный рыночный либерализм. С помощью СМИ можно за относительно короткое время из «никого» сделать «лидера нации». В условиях информационного общества современные технологии манипуляции сознанием позволяют владельцам СМИ эффективно управлять любыми процессами: хоть маркетингом, хоть выборами в Государственную думу. Социологи бьют тревогу: духовные основы общества разрушаются в ходе либерализации государственно-правового регулирования деятельности средств массовой информации, не способных в условиях рынка к самоцензуре и противостоянию рентабельным проектам массовой культуры. В настоящий момент можно говорить о серьезной угрозе информационной, культурной, нравственной безопасности России, которой угрожают свободные СМИ.

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие информационной безопасности.
2. Назовите способы и методы ведения информационных войн.
3. Опишите угрозы информационной безопасности.
4. Определите основные направления правовой политики России в сфере информационной безопасности.
5. Какую роль играют средства массовой информации (СМИ) в сфере национальной безопасности?
6. Назовите основные нормативно-правовые акты в сфере информационной безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России все еще продолжает доминировать либеральная идейная парадигма, усвоенная реформаторами эпохи президента Б.Н.Ельцина и все еще популярная среди некоторых общественных групп, прежде всего творческой интеллигенции и предпринимателей.

В числе основных признаков российского правового либерализма можно увидеть классические либеральные ценности: минимизация государства во всех сферах общественной жизни независимо от их сочетаемости с принципами конкурентной борьбы и рыночной экономики; минимизация социальной функции государства; верховенство ценности экономической свободы и ее интерпретация как неотъемлемого средства достижения свободы политической посредством институтов, позволяющих лоббировать интересы экономических структур в деятельности органов государственной власти, и мн.др. В связи с тем, что либерализм отталкивается от индивида и ставит его на первое место, либеральная правовая политика ориентирована на частную собственность, которая должна быть защищена всеми возможными средствами, а свобода распоряжения ею должна быть максимальной.

Между тем, все чаще в научной и экспертной литературе отмечается, что основные вызовы национальной безопасности порождены радикальным либеральным доктринерством. Действующая власть осознала, что реформы государства, осуществляемые по «инородным» западным проектам, заимствованным чертежам, навязанным еще в ельцинскую эпоху, ведут к гибели наше государство.

В последние два десятилетия усиленно распространяется в учебниках обществознания и теории государства и права идеал правового государства в качестве конечной цели развития нашей страны, в качестве наилучшего для нашего будущего. При этом идея правового государства выдается как высшее достижение человеческого разума, обществу предлагается правление Закона, на котором основана доктрина правового государства. Но любой студент-третьекурсник, изучая уголовное право и криминологию, видит нравственную основу уголовно-правовой политики, без которой ни одно государство не обойдется, так как одни лишь мерами принуждения государство не построишь. Следовательно, необходимы методы убеждения, апеллирующие к правосознанию, совести и нравственной основе общественной жизни. Не правовое госу-

дарство, а нравственно-правовое необходимо признавать в качестве базовой ценности и идеала общественного и государственного. Кроме того, правление закона невозможно в принципе: во-первых, власть закона бесчеловечна, несовершенна и несправедлива, об этом известно было еще римлянам: «несправедливый закон не рождает право» и «в гражданском праве всякое определение опасно, ибо немало случаев, когда оно может быть опровергнуто»; во-вторых, закон править не может, закон это текст, а текст подлежит интерпретации, пониманию, освоению со стороны применяющего закон, что выводит на первый план правосознание, мировоззрение правоприменителя, в котором будет осмыслен закон, то есть в котором будет рожден смысл закона, впоследствии приписанный ему.

Кроме того, «правление закона» также нуждается в легитимации. Вопрос о так называемых «высших ценностях» в организации государственной жизни и построении правовой идеологии имеет первостепенную значимость для правового государства. В его либеральной интерпретации конституционализм является единственно возможным принципом государственного строя и его высшей ценностью. При этом в либеральном мышлении государственная власть не может опираться на божественные, исторические, национальные идеи, а свобода и равенство должны рассматриваться в качестве главных ценностей, охраняемых Конституцией, которая призвана защищать принципы толерантности. В то же время тот факт, что закон не подкреплён никакими высшими ценностями, негативно сказывается на правосознании граждан. Как отмечает Э. Арблассер, главная правовая идея либерализма – идея легальности подчинения всех органов государства закону – ставит критический вопрос об источниках закона: ведь если нет никакой – ни природной, ни божественной, ни нравственной первоформы, закон может быть лишь порождением эгоистической воли и субъективного мнения, равно как его толкование и применение.

Россияне, в сознании которых право неразрывно связано с понятием «правды», а государство рассматривается не как «вынужденное зло», а как выражение единства русского народа, как Отечество, высшая и общая ценность, не воспринимают принцип «верховенства права» над идеями правды и справедливости, морали и нравственности. Россиянин нуждается в нравственной легитимации формального закона. Право само по себе не может быть самоцелью, оно должно защищать определенные высшие ценности, которыми всегда были духовно-нравственные ценности. Если государство от них дистанцируется, объявляя их поиск и выбор сферой личной свободы каждого, то «уход» государства со столь важного для него духовно-нравственного пьедестала, воспринимается как слабость, ненужность государства, и закон также не рассматривается как ценность. Уважать закон и право просто за то, что это «право», за

то, что оно «удобно, выгодно, рационально», или за то, что оно содержит некие абстрактные общечеловеческие ценности, русский человек не может.

Идеологический монизм неолиберализма, скрытый под лозунгами деидеологизации, проявился в правовой системе через навязывание толерантности к тем явлениям общественной жизни, по отношению к которым его никогда не было: сексуальные меньшинства, религиозные секты, культурно-нравственный нигилизм. Все это не может не сказаться на этнокультурной, социальной, демографической безопасности русского народа и всех россиян.

К сожалению, в юридической литературе крайне мало обращается внимания на взаимосвязь идеологии права и государственной безопасности. Либеральная политика реформирования российского государства порождает конфликтную сферу в процессах функционирования публичной власти и государственного управления, а также не отвечает интересам национальной безопасности. Это видно из неолиберальных тенденций в процессах реформирования правовых оснований международной политики и обеспечения международной безопасности России. Анализируя новейшие тенденции формирования нового мирового порядка, а также опираясь на современные представления западной интеллектуальной элиты, можно сделать вывод, что либерализация российского права способствует однополярной глобализации. С одной стороны, это происходит потому, что правовой либерализм связан с идеей правового космополитизма, а с другой – либерализация права предполагает его индивидуализацию (верховенство индивидуальных прав и свобод по отношению к интересам государства), что в условиях геополитического вызова ведет к ослаблению страны. Введение во внутринациональное право понятий «правовое государство», «права человека», «международные стандарты» способствует формированию наднациональной диктатуры в глобальном масштабе – диктатуры, упраздняющей идею национального государства и суверенитета. С целью защиты указанных правовых ценностей формируется неолиберальная глобальная международно-правовая доктрина, сущность которой заключается в следующем: любое национальное право архаично, следовательно, законность в масштабе определенного государства требует отмены, обеспечить законность можно только с помощью международных институтов.

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ

Глобализация – процесс формирования и последующего развития единого общемирового финансово-экономического, политического и культурного пространства на основе общих правовых, экономических и технологических укладов.

Государственная идеология – совокупность ценностей и норм, легитимирующих организацию верховной власти в той или иной стране.

Государственное обеспечение экономической безопасности – совокупность мер экономико-регулятивного, правового и организационного воздействия на экономическую систему с целью обеспечения защищенности интересов личности, общества и государства.

Государственное регулирование экономики – совокупность мер экономического, правового и организационного воздействия на экономику, в том числе путем государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности, а также государственного контроля за соблюдением требований законодательства субъектами такой деятельности.

Деструктивное религиозное объединение – авторитарная иерархическая организация, разрушительная по отношению к естественному внутреннему миру личности (внутренняя деструктивность), а также к культуре и традиционным ценностям общества (внешняя деструктивность).

Духовно-нравственная безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от угроз в духовно-нравственной сфере общественной жизни, обеспечиваемое государственной культурной политикой и общественно-политической деятельностью традиционных конфессий, иных общественных объединений.

Информационная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства».

Конституционная безопасность – состояние защищенности жизненных интересов личности, общества и государства на основе последовательного обеспечения верховенства права, баланса конституционных ценностей, конституционного строя.

Коренные малочисленные народы Российской Федерации – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Коррупция – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Миграционная безопасность – состояние защищенности личности, общества, государства от негативных последствий миграции, потенциальных или реальных угроз, исходящих от ее отрицательных свойств и характеристик.

Национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

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

Национальные отношения – процесс взаимодействия этносов (монолитных и дисперсных), по созданию материальных и духовных условий существования, реализации их потребностей и интересов.

Незаконная миграция – 1) въезд, выезд, пребывание (проживание) или транзитный проезд через территорию государства в целях оседания на постоянное жительство либо временного пребывания на территории той или иной страны, связанные с нарушением законодательства; 2) 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.

Общественная нравственность – совокупность традиционных ценностей, духовных и моральных представлений народов России о благе общества и человека, милосердии, сострадании, уважении к ближним, терпимости, правде и справедливости.

Оптимальная межэтническая дистанция – такое соотношение этнических контактов в том или ином регионе, которое обеспечивает

целостность и воспроизводство этнических культур с одновременным межэтническим взаимодействием.

Право международной безопасности – система принципов и норм, регулирующих военно-политические отношения государств и других субъектов международного права в целях предотвращения несанкционированного применения военной силы, борьбы с международным терроризмом, ограничения и сокращения вооружений.

Продовольственная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от продовольственных кризисов, сбоев в обеспечении продовольствием населения, от нестабильности на продовольственных рынках и от поставок продовольствия из-за рубежа.

Противодействие коррупции – 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 по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции), по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией), по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Религиозная безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз в религиозной сфере общественной жизни, обеспечиваемое государственной конфессиональной политикой и общественно-политической деятельностью традиционных конфессий.

Религиозный экстремизм – разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан; радикальная форма реализации религиозной идеологии, включающей в себя нетерпимость к иноверцам, выражающаяся в противоправных деяниях лиц и (или) групп, приверженцев определенного вероучения, а также в публичных призывах к совершению противоправных деяний как по отношению к лицам и социальным группам, не разделяющим взгляды и убеждения экстремистов, так и по отношению к обществу и государству.

Секта – закрытая религиозная группа, противопоставляющая себя основной культуuroобразующей религиозной общине (или основным общинам) страны или региона.

Сепаратизм – какое-либо деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части его территории, или дезинтеграцию государства, совершае-

мое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество в его совершении, подстрекательство к нему, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством.

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

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

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

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

Терроризм – деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество в его совершении, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон.

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

Формы осуществления национальных интересов – особые виды деятельности органов государства, посредством которых реализуются его национальные интересы.

Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Экономический суверенитет – самостоятельность и независимость государства во внутренней и межгосударственной экономической политике.

Экстремистская деятельность (экстремизм) – деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности.

Энергетическая безопасность – состояние защищенности энергетических и связанных с ними экономических интересов государства, его региональных и межгосударственных структур от внешних и внутренних угроз стабильному функционированию топливно-энергетических комплексов, суверенной энергетической стратегии развития, стабильности энергетических отношений и свободных энергетических рынков.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

Авдийский, В.И. Теневая экономика и безопасность государства: учеб. пособие / В.И. Авдийский, В.А. Дадалко. – 2-е изд., доп. – М.: Альфа-М; Инфра-М, 2012.

Арутюнян, Ю.В. Этносоциология / Ю.В. Арутюнян и др. – М., 1998.

Власов, В.И. Экстремизм: сущность, виды, профилактика: учеб.-метод. пособие / В.И. Власов. – М., 2003.

Возжеников, А. Система жизненно важных интересов Российской Федерации: сущность, содержание, классификация, механизм согласования и формирования: учеб. пособие / А. Возжеников. – М., 1998.

Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. – М., 1990.

Международное право в схемах: учеб. пособие / сост. К.А. Бекашев, М.Е. Волосов – М., 2005.

Международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М., 2003.

Международное право: учебник / под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. – М., 2003.

Международное публичное право: учебник / под ред. Л.П. Ануфриевой. – М., 2003.

Международное публичное право: учебник / под ред. К.А. Бекашева. – М., 2004.

Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: сб. документов / сост. В.С. Овчинский. – М., 2003.

Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А. Прохожева. – М.: РАГС, 2002.

Прохожев, А.А. Национальная безопасность: основы теории, сущность, проблемы: учеб. пособие. – М., 1996.

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

Ушаков, А.А. Международное право: учебник / А.А. Ушаков. – М., 2003.

Экономическая безопасность России: учебник / под ред. В.К. Сенчагова. – 3-е изд. – М.: Бинوم. Лаборатория знаний, 2009.

Дополнительная литература

Научные монографии, диссертации

Абашидзе, А.Х. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ / А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе. – М., 1997. – С. 154.

Абдулатипов, Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России / Р.Г. Абдулатипов. – М., 2000. – С. 363.

Авдеев, Ю.И. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: монография / Ю.И. Авдеев, С.В. Аленкин, В.В. Алешин и др.; под ред. проф. А.В. Опалева. – М.: Юнити-Дана, 2004.

Аверъеров, М.Д. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / М.Д. Аверъеров. – М., 2003.

Акопян, О.А. Особенности миграционной политики РФ / О.А. Акопян. – М., 2011.

Александров, Р.А. Государственно-правовое противодействие наркоторговле в контексте генезиса и эволюции системы национальной безопасности России (опыт ретроспективного анализа и теоретико-правового моделирования): дис... д-ра юрид. наук / Р.А. Александров. – СПб., 2008;

Бабаков, В.Г. Кризисные этносы / В.Г. Бабаков. – М., 1993.

Бажанов, Е.П. Куда идет человечество? / Е.П. Бажанов, Н.Е. Бажанова. – М., 2009. – С. 79;

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

Бжезинский, З.Б. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / З.Б. Бжезинский. – М.: Международные отношения, 1999.

Бойко, А.И. Международное и российское уголовное право / А.И. Бойко. – Ростов н/Дону, 2004.

Вахтин, Н. Коренное население Крайнего Севера Российской Федерации / Н. Вахтин. – СПб., 1993.

Вербицкий, В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности: дис... канд. юрид. наук / В.В. Вербицкий. – М., 1999.

Верховский, А. Политический экстремизм в России / А. Верховский, А. Папп, В. Прибыловский. – М., 1999.

Виноградов, В.П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна: дис... канд. юрид. наук / В.П. Виноградов. – М., 1999.

Витцум, В.Г. Международное право / В.Г. Витцум. – М.-Берлин: Инфотропик-Медиа, 2011.

Возженников, А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия / А.В. Возженников. – М. 2000. – С. 55;

Володин, А.В. Региональная политика России и ее влияние на национальную безопасность страны: дис... д-ра полит. наук / А.В. Володин. – М., 2002;

Воронов, А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения и организации управления / А.М. Воронов. – М., 2004. – С. 35.

Гайнутдин Р., муфтий. Ислам в современной России / Р. Гайнутдин, муфтий. – М., 2004. – 320 с.

Галенская, Л.Н. Правовые проблемы сотрудничества государств в борьбе с преступностью / Л.Н. Галенская. – Л., 1988.

Геллнер, Э. Нации и национализм / Э. Геллнер. – М., 1991. – С. 16.

Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. – М., 1993.

Дадалко, В.А. Продовольственная безопасность: мировое сообщество, сельское хозяйство, экономическая экспансия / В.А. Дадалко, Е.Р. Михалко. – Минск: ИВЦ Минфина, 2011.

Дадалко, В.А. Продовольственная безопасность: национальные интересы, проблемы, тенденции, риски, перспективы / В.А. Дадалко, Е.Р. Михалко, А.В. Дадалко. – Минск: ИВЦ Минфина, 2011.

Деметрадзе, М.Р. Межэтническая дистанция на Кавказе: теоретический и эмпирический анализ / М.Р. Деметрадзе. – М., 1998.

Деметрадзе, М.Р. Межэтническая дистанция: постановка проблемы / М.Р. Деметрадзе. – М., 1998.

Дзейтов, С.А. Государство и экологическая безопасность: дис... канд. юрид. наук / С.А. Дзейтов. – СПб., 1994;

Западная Азия, Центральная Азия и Закавказье. Интеграция и конфликты. – М., 1995.

Злотникова, Т.В. Законодательные основы экологической безопасности в Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук / Т.В. Злотникова. – М., 1995;

Каламанов, В.А. Национальная безопасность Российской Федерации и межнациональные конфликты (теоретико-правовой анализ): дис... д-ра юрид. наук / В.А. Каламанов. – СПб., 1999;

Каламкарян, Р.А. Международное право: учебник / Р.А. Каламкарян, Ю.И. Мигачев. – М., 2004.

Калачев, Б.Ф. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации / Б.Ф. Калачев, П.Н. Кобец. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. – 141 с.

Капустин, А.Я. Международные организации в глобализирующем мире / А.Я. Капустин. – М.: РУДН, 2010.

Карпец, И.И. Международная преступность / И.И. Карпец. – М., 1988.

Кефели, И.Ф. Национальные интересы и национальная безопасность России // Судьба России в глобальной геополитике / И.Ф. Кефели. – СПб., 2004. – С. 131–139;

Колокольцев, В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: дис... д-ра юрид. наук / В.А. Колокольцев. – СПб., 2005.

Колокольцев, В.А. Проблемы обеспечения национальной безопасности современной России / В.А. Колокольцев. – СПб., 2005;

Кононов, А.А. Правовое регулирование международной миграции населения и его учет в деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации / А.А. Кононов. – М., 2006

Кортунов, С.В. Безопасность в глобальном мире: эволюция российской политики: дис... д-ра полит. наук / С.В. Кортунов. – М., 2005.

Курс международного права: в 7 т. – М., 1989–1991.

Ляхов, Е.Г. Терроризм: национальный, региональный и международный контроль / Е.Г. Ляхов, А.В. Попов. – М.; Ростов н/Д, 1999.

Мамонов, В.В. Конституционные основы национальной безопасности России / В.В. Мамонов. – Саратов, 2002.

Маруев, А.Ю. Геополитические факторы формирования внешних национальных интересов Российской Федерации: дис... д-ра полит. наук / А.Ю. Маруев. – М., 2004;

Медведева, Л.Е. Группы интересов в формировании политики национальной безопасности Российской Федерации: дис... канд. полит. наук / Л.Е. Медведева. – СПб., 2006.

Международное право в документах: учеб. пособие / сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – М., 2002.

Международное право: сб. документов / отв. ред. А.Н. Талалаев. – М., 2000.

Международное публичное право: сб. документов. Т. 1. – М., 1996.

Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми: сб. документов / сост. В.С. Овчинский. – М., 2004.

Метелев, С.Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты / С.Е. Метелев. – М., 2006.

Миграция и безопасность в России / под ред. Г. Витковской и С. Панарина. – М.: Интердиалект+, 2000.

Миграция и денежные поступления от работающих за границей граждан: Восточная Европа и бывший Советский Союз / под ред. А. Мансура и Б. Куиллина. – Минск: Издат. центр БГУ, 2007.

Мясникович, М.В. Национальная безопасность Республики Беларусь. Современное состояние и перспективы / М.В. Мясникович, П.Г. Никитенко, В.В. Пузиков и др. – Минск: Право и экономика, 2003.

Петров, С.И. Политика обеспечения национальной безопасности России / С.И. Петров. – СПб., 2007. – С. 89–90.

Погорова, А.А. Политико-правовое обеспечение национальных интересов России в сфере образовательной безопасности: дис... канд. юрид. наук / А.А. Погорова. – Ростов н/Д, 2007.

Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. – М., 2003;

Пчелинцев, А.В. Свобода религии и права верующих в современной России / А.В. Пчелинцев. – М., 2007.

Родионов, К.С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра / К.С. Родионов. – М., 1990.

Савенок С.Д. Национально-государственные интересы в системе безопасности Российской Федерации: Дис.... канд. филос. наук. М., 1998;

Стешенко, Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие. X–XXI вв. / Л.А. Стешенко. – М., 2002.

Татаринцев, В.М. Африка в современном мире / В.М. Татаринцев. – М., 2003.

Ткаченко, В.Б. Российский правовой нигилизм: дис... канд. юрид. наук / В.Б. Ткаченко. – М., 2000.

Устинов, В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика / В.В. Устинов. – М., 2003.

Хасанов, У.А. Региональная безопасность и национальные интересы (Центрально-азиатский регион) / У.А. Хасанов. – М., 2004.

Холин, О.В. Национальная безопасность – политика реализации национального интереса: дис... канд. филос. наук / О.В. Холин. – М., 2003.

Чемхильгов, К.Б. Основы политической стратегии защиты национальных интересов России в Кавказском геополитическом регионе: дис... канд. полит. наук / К.Б. Чемхильгов. – М., 2004.

Шерстюк, С.Р. Обеспечение национальных интересов в экономике федеральных округов страны: дис.... канд. экон. наук / С.Р. Шерстюк. – М., 2004.

Шумилов, В.М. Международное экономическое право / В.М. Шумилов. – М.: Юрайт, 2011.

Научные статьи

Park, W. Introduction: Rethinking European Security / W. Park // *Rethinking Security in Post-Cold War Europe* / W. Park & G. W. Rees (eds.). L.; N.Y., 1998.

Айманбетова, А.С. Меры доверия в рамках Организации по безопасности сотрудничеству в Европе, Организации Договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества / А.С. Айманбетова // *Международное публичное и частное право*. 2004. № 6. С. 26–33.

Александров, Р.А. Основные угрозы национальной безопасности России / Р.А. Александров // *Вестник Московского университета МВД России*. 2007. № 3. С. 19–20.

Андриченко, Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств в законодательстве зарубежных стран / Л.В. Андриченко // *Государство и право*. 2002. № 3. С. 84–93.

Бадтиев, Т.К. Правовой статус Вооруженных Сил ООН / Т.К. Бадтиев // *Московский журнал международного права*. 1995. № 3. С. 113–120.

Барчукова, Н.К. Договорно-правовое регулирование партнерства и сотрудничества между Европейским союзом и Российской Федерацией / Н.К. Барчукова // *Московский журнал международного права*. 1998. № 1. С. 61–79.

Бирюков, В.В. Еще раз об экстремизме / В.В. Бирюков // *Адвокат*. 2006. № 12. С. 66–71.

Богатуров, А.Д. Мир вступил в эпоху дипломатии всеобщей развязности / А.Д. Богатуров // *Независимая газета*. 2006. 01.01.

Босхамджиева, Н.А. Вопросы понятия «общественная безопасность»: зарубежный опыт / Н.А. Босхамджиева // *Административное право и процесс*. 2011. № 7.

Брудников, А.С. Современное понимание сущности и содержания национальной безопасности / А.С. Брудников // *Труды Академии управления МВД России*. 2007. № 3. С. 8–11.

Васильев, Ю.Г. Институт выдачи преступников (экстрадиция) как отдельный институт права / Ю.Г. Васильев // *Государство и право*. 2003. № 3. С. 67–78.

Вахрамеев, А.В. Национальная безопасность Российской Федерации (декларации и реальность) / А.В. Вахрамеев // *Социально-гуманитарные знания*. 2001. № 3. С. 65–79.

Веденин, Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права / Н.Н. Веденин // *Журнал российского права*. 2001. № 12. С. 53–54.

Верещетин, В.С. Международный суд ООН на новом этапе / В.С. Верещетин // *Московский журнал международного права*. 2002. № 2. С. 74–85.

Воронович, В.В. Борьба с незаконной миграцией как компонент государственной политики Республики Беларусь / В.В. Воронович // Идеологические аспекты военной безопасности. 2011. № 3.

Вьюнов, Ю.И. Миграционные процессы на Северном Кавказе и их влияние на состояние межнациональных отношений и преступности / Ю.И. Вьюнов // Российский следователь. 2001. № 1. С. 43.

Грудцына, Л.Ю. Церковь как связующее звено между гражданским обществом и государством в России / Л.Ю. Грудцына // Адвокат. 2007. № 9.

Демидов, А.И. Политический радикализм как источник правового нигилизма / А.И. Демидов // Государство и право. 1992. № 4. С. 35.

Жириновский, В.В. Безопасность для России / В.В. Жириновский // Щит и меч. 2008. № 6. С. 8.

Забарчук, Е.Л. Религиозный экстремизм как одна из угроз безопасности российской государственности / Е.Л. Забарчук // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 3–10.

Зайончковская, Ж. Угроза и необходимость / Ж. Зайончковская // Дальневосточный федеральный округ. 2002. № 4. С. 38–39.

Зельднер, А.Г. Государственный протекционизм в условиях системного кризиса (продовольств. аспект): науч. докл / А.Г. Зельднер. – М.: Ин-т экономики РАН, 2009.

Карпович, О.Г. Вопросы прав человека и национальной безопасности в США / О.Г. Карпович // Международное публичное и частное право. 2012. № 1. С. 36–40.

Карпович, О.Г. Современные модели безопасности. Восточная модель безопасности / О.Г. Карпович // Юридический мир. 2012. № 2. С. 65–67.

Кибальник, А.Г. Источники и система международного уголовного права / А.Г. Кибальник, И.Г. Соломоненко // Государство и право. 2004. № 1. С. 62–67.

Колбасов, О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О.С. Колбасов // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 47–55.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации [утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24].

Косачев, К.И. Место и роль международного права в борьбе с угрозами ядерного терроризма / К.И. Косачев // Государство и право. 2006. № 12.

Костенко, Н.И. Правовые основы международного сотрудничества в сфере Статута Международного уголовного суда / Н.И. Костенко // Государство и право. 2004. № 1. С. 77–86.

Костенко, Н.И. Роль ООН и эффективные меры по борьбе с транснациональной организованной преступностью / Н.И. Костенко // Государство и право. 2006. № 6.

Крылов, Б.С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации / Б.С. Крылов // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 23.

Кряжков, В.А. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) / В.А. Кряжков // Государство и право. 2000. № 1.

Куковский, А.А. Анализ понятия «национальная безопасность» в контексте безопасности государства и нации // Юридическая теория и практика: науч. журнал. 2010. № 2. С. 78–80.

Куковский, А.А. Некоторые вопросы классификации видов безопасности / А.А. Куковский // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010: материалы междунар. науч.-практ. конф. Челябинск: ЮУрГУ, 2010. С. 80–84.

Кучер, И.В. Актуальные проблемы национальной безопасности России / И.В. Кучер // Вестник Барнаульского юридического института. 2005. Вып. 8. С. 36–39.

Ледях, И.А. Хартия основных прав Европейского союза / И.А. Ледях // Государство и право. 2002. № 1. С. 51–61.

Майдыков, А.Ф. Правовые и организационные основы обеспечения национальной безопасности России правоохранительными органами / А.Ф. Майдыков // Совершенствование системы экстренного реагирования ОВД и внутренних войск на чрезвычайные обстоятельства. – М., 1996.

Макаренко, А.Б. ОБСЕ – Всеевропейская международная организация общей компетенции / А.Б. Макаренко // Правоведение. 1997. № 1. С. 156–165.

Мартыненко, Б. Политический терроризм: понятие, признаки, классификация / Б. Мартыненко // Северо-Кавказский юридический вестник. 1999. № 7. С. 66–74.

Митрохин, В.И. Сущность и категориальный аппарат современной концепции национальной безопасности / В.И. Митрохин. – М., 1999.

Мчедлова, М.М. Устойчивость российской цивилизации: испытание толерантностью / М.М. Мчедлова // Россия реформирующаяся: ежегодник / отв. ред. М.К. Горшков. М., 2008. Вып. 7. С. 374 – 388.

Наука и образование в стратегии национальной безопасности и регионального развития: материалы междунар. конф., посвященной 275-летию Российской академии наук. Екатеринбург, 22–23 апреля 1999 г. Екатеринбург, 1999.

Национальная безопасность и роль ОВД в ее обеспечении: учеб. пособие. – М.: Московский университет МВД России, 2005.

Нигматулин, Р.В. Одиннадцатый конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и проблемы координации международного сотрудничества по борьбе с преступностью / Р.В. Нигматулин // Международное публичное и частное право. 2006. № 5.

Никитин, А.Г. Вопросы противодействия экстремизму в законодательстве стран СНГ / А.Г. Никитин // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 94–99.

Никитин, А.Г. Идеология экстремизма как угроза национальной безопасности России / А.Г. Никитин // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 3.

Новикова, Е.В. Об изменениях в законодательстве по вопросам лицензирования в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Е.В. Новикова, Т.В. Петрова // Экологическое право. 2003. № 3. С. 13–19.

О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Российская газета. 2010. 29 дек.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

Панарин, С. Миграционные процессы и проблема этнокультурной безопасности // Миграция и безопасность в России / С. Панарин; под ред. Г. Витковской и С. Панарина. – М., 2000.

Панфилова, В. Черная метка президентам. Исламские экстремисты пообещали наказать лидеров трех центрально-азиатских республик. Исламское движение Узбекистана рано списывать со счетов / В. Панфилова // Независимая газета. 2006. 14.09.

Пархонова, Ю. Зарождение и формирование институтов миграционного права на примере соотношения понятий «беженец», «мигрант» и «иностранец» / Ю. Пархонова // Международное право и международные отношения. 2007. № 3.

Паспорт государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. // URL: www.mcx.ru.

Петросян, О.Ш. Финансовая безопасность Российского государства в контексте национальной безопасности / О.Ш. Петросян // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 32–34.

Платонов, Ю.Н. Экологическая компонента национальной безопасности России / Ю.Н. Платонов // Журнал российского права. 2011. № 8.

Платонов, Ю.Н. Экологическая сфера и ее международно-правовой статус / Ю.Н. Платонов // Журнал российского права. 2010. № 3.

Пономарев, Н.Н. Безопасность как социально-юридический феномен / Н.Н. Платонов // Общество и право. 2011. № 4. С. 77–82.

Похлебаева, А. Понятие миграции и ее классификация / А. Похлебаева // Международное право и международные отношения. 2005. № 3.

Празаускас, А.А. Этнонационализм, многонациональное государство и процессы глобализации / А.А. Празаускас // Полис. 1997. № 2. С. 95–105.

Путин, В.В. Беречь единство / В.В. Путин // Российская газета. 2012. 23 января.

Пушкарев, Е.А. Безопасность человека в системе политико-правового обеспечения национальной безопасности России / Е.А. Пушкарев // Философия права. 2007. № 4. С. 51–54.

Редкоус, В.М. Теоретические проблемы применения института официального предостережения в области обеспечения национальной безопасности / В.М. Редкоус // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 309–320.

Родионов, К.С. Интерпол в борьбе с терроризмом / К.С. Родионов // Международное публичное и частное право. 2003. № 2.

Романовский, Г.Б. К вопросу об административной ответственности за проживание гражданина России без регистрации / Г.Б. Романовский // Миграционное право. 2009. № 2.

Русинова, В.Н. Международные иммунитеты высокопоставленных должностных лиц и уголовное преследование международных преступлений / В.Н. Русинова // Международное публичное и частное право. 2006. № 3.

Сафаров, Н.А. Институт экстрадиции (выдачи): опыт национальной правовой регламентации / Н.А. Сафаров // Московский журнал международного права. 2005. №2.

Смирнова, В.А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ / В.А. Смирнова // Миграционное право. 2009. № 1.

Сорокина, Г.Н. Баланс национального и государственного интересов как принцип государственного устройства // Деятельность правоохранительных органов: совершенствование состояния и поиск путей совершенствования / Г.Н. Сорокина; под ред. В.П. Сальникова. – СПб., 1999. С. 410.

Степашин, С.В. Национальная безопасность: условия и приоритеты / С.В. Степашин // Актуальные проблемы защиты и безопасности: Труды третьей Всероссийской научно-практической конференции (4–6 апреля 2000 г.): в 2 т. – СПб., 2000. Т. 1. С. 38–39.

Суворова, Е.Ю. Состояние и тенденции развития гражданского общества в России: некоторые проблемы и рекомендации. Материал под-

готовлен по результатам круглых столов, проведенных Федерацией мира и согласия в 2008–2009 годах / Е.Ю. Суворова // Гражданин и право. 2009. № 9.

Тимошенко, А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект / А.С. Тимошенко // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 87.

Тишков, В.А. Забыть о нации (Пост-националистическое понимание национализма) / В.А. Тишков // Вопросы философии. 1998. № 9. С. 10.

Тренин, Д.В. Китайский фактор / Д.В. Тренин // Независимая газета. 1998. 9 июля.

Удычак, Ф.Н. Национальная безопасность и организация политико-правовой системы общества // Национальная политико-правовая система: основные направления функционирования и развития: сб. науч. трудов / Ф.Н. Удычак; под общ. ред. П.А. Оля, М.В. Сальникова, Н.Г. Янгола. – СПб.: Фонд «Университет», 2009.

Фещенко, Б.Н. Социальная напряженность как аспект национальной безопасности / Б.Н. Фещенко. – М.: Юрист, 2006.

Хамхоев, Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности / Б.Т. Хамхоев // Административное право и процесс. 2011. № 7.

Ханбабаев, К.М. Мусульманское право в современном Дагестане: состояние и проблемы / К.М. Ханбабаев // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 3. С. 54–6.

Хлестов, О.Н. Глобализация и борьба с международным терроризмом / О.Н. Хлестов // Юрист-международник. 2003. № 2.

Ходырев, А. Международное сотрудничество в области борьбы с преступностью / А. Ходырев // Международное публичное и частное право. 2003. № 3.

Храмчихин, А. Антитеррористический союз терпит фиаско / А. Храмчихин // Независимое военное обозрение. 2006. № 32.

Хрох, М. От национальных движений к сформировавшейся нации // Нации и национализм / М. Хрох. – М., 2002. С. 138.

Чихарев, И.А. Национальная безопасность интересы России и современная цивилизация / И.А. Чихарев // Вестник Московского университета. Сер. 12, Полит. науки. 1999. № 4. С. 88–96.

Чкаников, М. Дальневосточный минимум / М. Чкаников // Известия. 2008. 18 марта.

Шершнева, И.Л. Общественная безопасность: ключевые понятия // Проблемы внутренней безопасности России в XXI в.: материалы науч.-практ. конф. (15–16 февраля 2001 г.) / И.Л. Шершнева. – М., 2001.

Шмаков, К. Какой быть ООН в XXI веке: проблемы реформирования Совета Безопасности / К. Шмаков // Международная экономика и международные отношения. 2001. № 5. С. 103–107.

Юрков, А.Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля / А.Л. Юрков // Российское право. 2007. № 5.

Электронные ресурсы

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // URL: www.kremlin.ru (по состоянию на 13.06.2012).

URL: <http://www.fms.gov.ru>.

Родина-мать зовет. Да принять не может... [Электронный ресурс]: Информационный портал для соотечественников, 2008. 14 мая. URL: <http://www.ruvek.ru/>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 12 мая 2009 г. № 537

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2020 ГОДА

И. Общие положения

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

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

В целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лиди-

рующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы.

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

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

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

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

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

5. Основная задача настоящей Стратегии состоит в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов.

6. В настоящей Стратегии используются следующие основные понятия:

«национальная безопасность» – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество

и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства;

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

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

«стратегические национальные приоритеты» – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности;

«система обеспечения национальной безопасности» – силы и средства обеспечения национальной безопасности;

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

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

7. Силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредоточивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во внутривнутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности.

II. Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития

8. Развитие мира идет по пути глобализации всех сфер международной жизни, которая отличается высоким динамизмом и взаимозависимостью событий.

Между государствами обострились противоречия, связанные с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран. Ценности и модели развития стали предметом глобальной конкуренции.

Возросла уязвимость всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз.

В результате укрепления новых центров экономического роста и политического влияния складывается качественно новая геополитическая ситуация. Формируется тенденция к поиску решения имеющихся проблем и урегулированию кризисных ситуаций на региональной основе без участия нерегиональных сил.

Несостоятельность существующей глобальной и региональной архитектуры, ориентированной, особенно в Евро-Атлантическом регионе, только на Организацию Североатлантического договора, а также несовершенство правовых инструментов и механизмов все больше создают угрозу обеспечению международной безопасности.

9. Переход от блокового противостояния к принципам многовекторной дипломатии, а также ресурсный потенциал России и прагматичная политика его использования расширили возможности Российской Федерации по укреплению ее влияния на мировой арене.

Российская Федерация обладает достаточным потенциалом для того, чтобы рассчитывать на создание в среднесрочной перспективе условий для ее закрепления в числе государств – лидеров в мировой экономике на основе эффективного участия в мировом разделении труда, повышения глобальной конкурентоспособности национального хозяйства, оборонного потенциала, уровня государственной и общественной безопасности.

10. На обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние будут оказывать вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях, противоречия между основными участниками мировой политики, угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий. Усилится глобальное информационное противоборство, возрастут угрозы стабильности индустриальных и развивающихся стран мира, их социально-экономическому развитию и демократическим институтам. Получат развитие националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма. Обострятся мировая демографическая ситуация и проблемы окружающей природной среды, возрастут угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной

преступности. Вероятно распространение эпидемий, вызываемых новыми, неизвестными ранее вирусами. Более ощутимым станет дефицит пресной воды.

11. Внимание международной политики на долгосрочную перспективу будет сосредоточено на обладании источниками энергоресурсов, в том числе на Ближнем Востоке, на шельфе Баренцева моря и в других районах Арктики, в бассейне Каспийского моря и в Центральной Азии. Негативное воздействие на международную обстановку в среднесрочной перспективе будут по-прежнему оказывать ситуация в Ираке и Афганистане, конфликты на Ближнем и Среднем Востоке, в ряде стран Южной Азии и Африки, на Корейском полуострове.

12. Критическое состояние физической сохранности опасных материалов и объектов, особенно в странах с нестабильной внутривнутриполитической ситуацией, а также не контролируемое государствами распространение обычных вооружений могут привести к обострению существующих и возникновению новых региональных и межгосударственных конфликтов.

В условиях конкурентной борьбы за ресурсы не исключены решения возникающих проблем с применением военной силы – может быть нарушен сложившийся баланс сил вблизи границ Российской Федерации и границ ее союзников.

Возрастет риск увеличения числа государств – обладателей ядерного оружия.

Возможности поддержания глобальной и региональной стабильности существенно сузятся при размещении в Европе элементов глобальной системы противоракетной обороны Соединенных Штатов Америки.

Последствия мировых финансово-экономических кризисов могут стать сопоставимыми по совокупному ущербу с масштабным применением военной силы.

13. На долгосрочную перспективу Российская Федерация будет стремиться выстраивать международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств.

Для защиты своих национальных интересов Россия, оставаясь в рамках международного права, будет проводить рациональную и прагматичную внешнюю политику, исключая затратную конфронтацию, в том числе и новую гонку вооружений.

Организацию Объединенных Наций и Совет Безопасности Организации Объединенных Наций Россия рассматривает в качестве центрального элемента стабильной системы международных отношений, в основе которой – уважение, равноправие и взаимовыгодное сотрудничество государств, опирающихся на цивилизованные политические инструменты разрешения глобальных и региональных кризисных ситуаций.

Россия будет наращивать взаимодействие в таких многосторонних форматах, как «Группа восьми», «Группа двадцати», РИК (Россия, Индия и Китай), БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай), а также использовать возможности других неформальных международных институтов.

Развитие отношений двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – участниками Содружества Независимых Государств является для России приоритетным направлением внешней политики. Россия будет стремиться развивать потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств – участников Содружества Независимых Государств в рамках прежде всего самого Содружества Независимых Государств, а также Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического сообщества, оказывающих стабилизирующее влияние на общую обстановку в регионах, граничащих с государствами – участниками Содружества Независимых Государств.

При этом Организация Договора о коллективной безопасности рассматривается в качестве главного межгосударственного инструмента, призванного противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера, включая борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

14. Россия будет способствовать укреплению Евразийского экономического сообщества в качестве ядра экономической интеграции, инструмента содействия реализации крупных водно-энергетических, инфраструктурных, промышленных и других совместных проектов, в первую очередь регионального значения.

15. Для России особое значение будут иметь укрепление политического потенциала Шанхайской организации сотрудничества, стимулирование в ее рамках практических шагов, способствующих укреплению взаимного доверия и партнерства в Центрально-Азиатском регионе.

16. Российская Федерация выступает за всемерное укрепление механизмов взаимодействия с Европейским союзом, включая последовательное формирование общих пространств в сферах экономики, внешней и внутренней безопасности, образования, науки, культуры. Долгосрочным национальным интересам России отвечает формирование в Евроатлантике открытой системы коллективной безопасности на четкой договорно-правовой основе.

17. Определяющим фактором в отношениях с Организацией Североатлантического договора останется неприемлемость для России планов продвижения военной инфраструктуры альянса к ее границам и попытки придания ему глобальных функций, идущих вразрез с нормами международного права.

Россия готова к развитию отношений с Организацией Североатлантического договора на основе равноправия и в интересах укрепления

всеобщей безопасности в Евро-Атлантическом регионе, глубина и содержание которых будут определяться готовностью альянса к учету законных интересов России при осуществлении военно-политического планирования, уважению норм международного права, а также к их дальнейшей трансформации и поиску новых задач и функций гуманистической направленности.

18. Россия будет стремиться к выстраиванию равноправного и полноценного стратегического партнерства с Соединенными Штатами Америки на основе совпадающих интересов и с учетом ключевого влияния российско-американских отношений на состояние международной обстановки в целом. В качестве приоритетов останутся достижение новых договоренностей в сфере разоружения и контроля над вооружениями, укрепление мер доверия, а также решение вопросов нераспространения оружия массового уничтожения, наращивания анти-террористического сотрудничества, урегулирования региональных конфликтов.

19. В сфере международной безопасности Россия сохранит приверженность использованию политических, правовых, внешнеэкономических, военных и иных инструментов защиты государственного суверенитета и национальных интересов.

Проведение предсказуемой и открытой внешней политики неразрывно связано с реализацией задач устойчивого развития России. Успешную интеграцию России в глобальное экономическое пространство и международную систему разделения труда затрудняют низкие темпы перевода национальной экономики на инновационный путь развития.

20. Для предотвращения угроз национальной безопасности необходимо обеспечить социальную стабильность, этническое и конфессиональное согласие, повысить мобилизационный потенциал и рост национальной экономики, поднять качество работы органов государственной власти и сформировать действенные механизмы их взаимодействия с гражданским обществом в целях реализации гражданами Российской Федерации права на жизнь, безопасность, труд, жилье, здоровье и здоровый образ жизни, на доступное образование и культурное развитие.

III. Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты

21. Национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются:

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

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

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

22. Внутренние и внешние суверенные потребности государства в обеспечении национальной безопасности реализуются через стратегические национальные приоритеты.

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

24. Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация, наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности, сосредоточивает свои усилия и ресурсы на следующих приоритетах устойчивого развития:

повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;

экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;

наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;

экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;

стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

IV. Обеспечение национальной безопасности

25. Основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации.

Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

1. Национальная оборона

26. Стратегические цели совершенствования национальной обороны состоят в предотвращении глобальных и региональных войн и кон-

фликтов, а также в осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны.

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

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

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

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

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

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

30. Угрозами военной безопасности являются: политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная на достижение преобладающего превосходства в военной сфере, прежде всего в стратегических ядерных силах, путем развития высокоточных, информационных и других высокотехнологичных средств ведения вооруженной борьбы, стратегических вооружений в неядерном оснащении, формирования в одностороннем порядке глобальной системы противоракетной обороны и милитаризации околоземного космического пространства, способных при-

вести к новому витку гонки вооружений, а также на распространение ядерных, химических, биологических технологий, производство оружия массового уничтожения либо его компонентов и средств доставки.

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

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

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

Для этого уточняется система комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, включая подготовку личного состава и развитие необходимой инфраструктуры, отрабатываются оптимальные механизмы нахождения в резерве, поднимается престиж военной службы и статус офицерского состава, а также обеспечивается выполнение государственных программ и заказов на разработку, создание и модернизацию вооружения, военной и специальной техники, в том числе средств связи, разведки, радиоэлектронной борьбы и управления.

33. В среднесрочной перспективе должен быть завершен переход на единую систему заказов федеральными органами исполнительной власти вооружения, военной и специальной техники для Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также на унифицированную систему тылового и техническо-

го обеспечения. Должно быть обеспечено нормативное правовое регулирование поддержания запасов материальных средств в государственном и мобилизационном резерве, а также сотрудничества с другими государствами в области военной безопасности.

34. Реструктуризация, оптимизация и развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации в среднесрочной перспективе согласовываются с решением задач по всестороннему и своевременному обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов современными видами вооружения и специальной техники.

2. Государственная и общественная безопасность

35. Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

36. Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации.

37. Основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются: разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путем применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических веществ; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение

единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией.

38. Главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

39. Обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу будут также способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений.

40. В целях обеспечения государственной и общественной безопасности: совершенствуется структура и деятельность федеральных органов исполнительной власти, реализуется Национальный план противодействия коррупции, развивается система выявления и противодействия глобальным вызовам и кризисам современности, включая международный и национальный терроризм, политический и религиозный экстремизм, национализм и этнический сепаратизм; создаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов; формируется долгосрочная концепция комплексного развития и совершенствования правоохранительных органов и спецслужб, укрепляются социальные гарантии их сотрудников, совершенствуется научно-техническая поддержка правоохранительной деятельности, принимаются на вооружение перспективные специальные средства и техника, развивается система профессиональной подготовки кадров в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности; укрепляется режим безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического и

атомно-энергетического комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения; повышается социальная ответственность органов обеспечения государственной и общественной безопасности.

41. Одним из условий обеспечения национальной безопасности является надежная защита и охрана государственной границы Российской Федерации.

Основными угрозами интересам и безопасности Российской Федерации в пограничной сфере являются наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы, незавершенность международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с отдельными сопредельными государствами.

Угрозу безопасности в пограничной сфере представляют деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции.

Негативное влияние на обеспечение надежной защиты и охраны государственной границы Российской Федерации оказывает недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов.

42. Решение задач обеспечения безопасности государственной границы Российской Федерации достигается за счет создания высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов, особенно на границах с Республикой Казахстан, Украиной, Грузией и Азербайджанской Республикой, а также повышения эффективности охраны государственной границы, в частности в Арктической зоне Российской Федерации, на Дальнем Востоке и на Каспийском направлении.

43. Обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в том числе территориальных и функциональных сегментов), ее интеграции с аналогичными зарубежными системами.

Решение задач обеспечения национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях достигается за счет повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потен-

циально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах их массового пребывания, а также разработки системы принятия превентивных мер по снижению риска террористических актов и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

44. Российская Федерация укрепляет национальную оборону, обеспечивает государственную и общественную безопасность в целях формирования благоприятных внутренних и внешних условий для достижения приоритетов в области социально-экономического развития государства.

3. Повышение качества жизни российских граждан

45. Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются снижение уровня социального и имущественного неравенства населения, стабилизация его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе – коренное улучшение демографической ситуации.

46. Повышение качества жизни российских граждан гарантируется путем обеспечения личной безопасности, а также доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг, достойной оплаты активной трудовой деятельности.

47. Источниками угроз национальной безопасности могут стать такие факторы, как кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем, усиление конкуренции в борьбе за дефицитные сырьевые, энергетические, водные и продовольственные ресурсы, отставание в развитии передовых технологических укладов, повышающие стратегические риски зависимости от изменения внешних факторов.

48. Обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан будут способствовать снижение уровня организованной преступности, коррупции и наркомании, противодействие преступным формированиям в легализации собственной экономической основы, достижение социально-политической стабильности и положительной динамики развития Российской Федерации, устойчивость финансово-банковской системы, расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы, доступность современного образования и здравоохранения, высокая социальная мобильность и поддержка социально значимой трудовой занятости, повышение квалификации и качества трудовых ресурсов, рациональная организация миграционных потоков.

49. Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе определяется продовольст-

венная безопасность и гарантированное снабжение населения высококачественными и доступными лекарственными препаратами.

50. Продовольственная безопасность обеспечивается за счет развития биотехнологий и импортозамещения по основным продуктам питания, а также путем предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий, захвата национального зернового рынка иностранными компаниями, бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги.

51. В целях развития фармацевтической отрасли формируются условия для преодоления ее сырьевой зависимости от зарубежных поставщиков.

52. Для противодействия угрозам национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества:

- совершенствуют национальную систему защиты прав человека путем развития судебной системы и законодательства;

- содействуют росту благосостояния, сокращению бедности и различий в уровне доходов населения в интересах обеспечения постоянного доступа всех категорий граждан к необходимому для здорового образа жизни количеству пищевых продуктов;

- создают условия для ведения здорового образа жизни, стимулирования рождаемости и снижения смертности населения;

- улучшают и развивают транспортную инфраструктуру, повышают защиту населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность людей с ограниченными физическими возможностями, проводят рациональную региональную миграционную политику, развивают пенсионную систему, внедряют нормы социальной поддержки отдельных категорий граждан;

- обеспечивают сохранение культурного и духовного наследия, доступность информационных технологий, а также информации по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества;

- совершенствуют государственно-частное партнерство в целях укрепления материально-технической базы учреждений здравоохранения, культуры, образования, развития жилищного строительства и повышения качества жилищно-коммунального обслуживания.

4. Экономический рост

53. Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности являются вхождение России в среднесрочной перспективе в число пяти стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта, а также достижение необходимого уровня национальной безопасности в экономической и технологической сферах.

54. Обеспечение национальной безопасности за счет экономического роста достигается путем развития национальной инновационной системы, повышения производительности труда, освоения новых ресурсных источников, модернизации приоритетных секторов национальной экономики, совершенствования банковской системы, финансового сектора услуг и межбюджетных отношений в Российской Федерации.

55. Главными стратегическими рисками и угрозами национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики, снижение конкурентоспособности и высокая зависимость ее важнейших сфер от внешнеэкономической конъюнктуры, потеря контроля над национальными ресурсами, ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики, неравномерное развитие регионов и прогрессирующая труднедостаточность, низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции.

56. 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.

57. 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.

58. Для обеспечения национальной безопасности за счет экономического роста Российская Федерация основные усилия сосредоточивает на развитии науки, технологий и образования, совершенствовании национальных инвестиционных и финансовых институтов в интересах достижения необходимого уровня безопасности в военной, оборонно-промышленной и международной сферах.

59. Угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией в уровнях развития субъектов Российской Федерации, предотвраща-

ются путем проведения рациональной государственной региональной политики, направленной на улучшение координации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества.

60. Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу является энергетическая безопасность. Необходимыми условиями обеспечения национальной и глобальной энергетической безопасности являются многостороннее взаимодействие в интересах формирования отвечающих принципам Всемирной торговой организации рынков энергоресурсов, разработка и международный обмен перспективными энергосберегающими технологиями, а также использование экологически чистых, альтернативных источников энергии.

Основным содержанием энергетической безопасности являются устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения.

61. Для противодействия угрозам экономической безопасности силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества нацелены на поддержку государственной социально-экономической политики, направленной:

- на совершенствование структуры производства и экспорта, антимонопольное регулирование и поддержку конкурентной политики;

- на развитие национальной инновационной системы в целях реализации высокоэффективных проектов и приоритетных программ развития высокотехнологичных секторов экономики;

- на укрепление финансовых рынков и повышение ликвидности банковской системы;

- на сокращение неформальной занятости и легализацию трудовых отношений, повышение инвестиций в развитие человеческого капитала;

- на обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, включая совершенствование миграционного учета, а также на обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах;

- на формирование системы научного и технологического прогнозирования и реализацию научных и технологических приоритетов, усиление интеграции науки, образования и производства;

на создание условий для развития конкурентоспособной отечественной фармацевтической промышленности;

на развитие индустрии информационных и телекоммуникационных технологий, средств вычислительной техники, радиоэлектроники, телекоммуникационного оборудования и программного обеспечения.

62. В интересах обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе развиваются конкурентоспособные отрасли экономики и расширяются рынки сбыта российской продукции, повышается эффективность топливно-энергетического комплекса, расширяется использование инструментов государственно-частного партнерства для решения стратегических задач развития экономики и завершения формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктуры, особенно в Арктической зоне, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке Российской Федерации.

63. Укреплению экономической безопасности будет способствовать совершенствование государственного регулирования экономического роста путем разработки концептуальных и программных документов межрегионального и территориального планирования, создания комплексной системы контроля над рисками, включая:

проведение активной государственной антиинфляционной, валютной, курсовой, денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, ориентированной на импортозамещение и поддержку реального сектора экономики;

стимулирование и поддержку развития рынка инноваций, наукоемкой продукции и продукции с высокой добавочной стоимостью, развитие перспективных технологий общего, двойного и специального назначения.

64. На региональном уровне стабильному состоянию национальной безопасности отвечает сбалансированное, комплексное и системное развитие субъектов Российской Федерации.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне на среднесрочную перспективу определяется создание механизмов сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития.

В долгосрочной перспективе угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией уровней развития регионов России, предотвращаются путем развертывания полномасштабной национальной инновационной системы за счет формирования перспективных территориально-промышленных районов в южных регионах и Поволжье, на Урале и в Сибири, на Дальнем Востоке и в других регионах Российской Федерации.

65. В области регионального развития силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества способствуют эффективному осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления их полномочий за счет координации и реализации принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях мер, направленных на развитие региональной экономики и социальной сферы, включая выравнивание их бюджетной обеспеченности.

5. Наука, технологии и образование

66. Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования являются:

развитие государственных научных и научно-технологических организаций, способных обеспечить конкурентные преимущества национальной экономики и потребности национальной обороны за счет эффективной координации научных исследований и развития национальной инновационной системы;

повышение социальной мобильности, уровня общего и профессионального образования населения, профессиональных качеств кадров высшей квалификации за счет доступности конкурентоспособного образования.

67. Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования оказывают отставание в переходе в последующий технологический уклад, зависимость от импортных поставок научного оборудования, приборов и электронной компонентной базы, стратегических материалов, несанкционированная передача за рубеж конкурентоспособных отечественных технологий, необоснованные односторонние санкции в отношении научных и образовательных организаций России, недостаточное развитие нормативной правовой базы и слабая мотивация в сфере инновационной и промышленной политики, низкий уровень социальной защищенности инженерно-технического, профессорско-преподавательского и педагогического состава и качество общего среднего образования, профессионального начального, среднего и высшего образования.

68. Одним из главных направлений Российская Федерация на среднесрочную перспективу определяет технологическую безопасность. С этой целью совершенствуется государственная инновационная и промышленная политика, определяются в качестве безусловного приоритета инновационного развития национальной экономики фундаментальная и прикладная наука, образование, совершенствуется федеральная контрактная система и система государственного заказа на подготовку высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров, развивается государственно-частное партнерство в сфере науки и технологий,

создаются условия для интеграции науки, образования и промышленности, проводятся системные исследования в интересах решения стратегических задач национальной обороны, государственной и общественной безопасности, а также устойчивого развития страны.

69. Для противодействия угрозам в сфере науки, технологий и образования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества осуществляют гражданское воспитание новых поколений в традициях престижа труда ученого и педагога, обеспечивают эффективность государственно-правового регулирования в области интеграции науки, образования и высокотехнологичной промышленности.

70. Решение задач национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается путем:

формирования системы целевых фундаментальных и прикладных исследований и ее государственной поддержки в интересах организационно-научного обеспечения достижения стратегических национальных приоритетов;

создания сети федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, обеспечивающих в рамках кооперационных связей подготовку специалистов для работы в сфере науки и образования, разработки конкурентоспособных технологий и образцов наукоемкой продукции, организации наукоемкого производства;

реализации программ создания учебных заведений, ориентированных на подготовку кадров для нужд регионального развития, органов и сил обеспечения национальной безопасности;

обеспечения участия российских научных и научно-образовательных организаций в глобальных технологических и исследовательских проектах с учетом конъюнктуры рынка интеллектуальной собственности.

6. Здравоохранение

71. Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации являются:

увеличение продолжительности жизни, снижение инвалидности и смертности;

совершенствование профилактики и оказания своевременной квалифицированной первичной медико-санитарной и высокотехнологичной медицинской помощи;

совершенствование стандартов медицинской помощи, а также контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств.

72. Одними из главных угроз национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации являются возникновение масштаб-

ных эпидемий и пандемий, массовое распространение ВИЧ-инфекции, туберкулеза, наркомании и алкоголизма, повышение доступности психоактивных и психотропных веществ.

73. Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации оказывают низкие эффективность системы медицинского страхования и качество подготовки и переподготовки специалистов здравоохранения, недостаточный уровень социальных гарантий и оплаты труда медицинских работников и финансирования развития системы высокотехнологичной медицинской помощи, незавершенность формирования нормативной правовой базы здравоохранения в целях повышения доступности и реализации гарантий обеспечения населения медицинской помощью.

74. Государственная политика Российской Федерации в сфере здравоохранения и здоровья нации нацелена на профилактику и предотвращение роста уровня социально-опасных заболеваний.

75. Основными направлениями обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации Российская Федерация на среднесрочную перспективу определяет усиление профилактической направленности здравоохранения, ориентацию на сохранение здоровья человека, совершенствование в качестве основы жизнедеятельности общества института семьи, охраны материнства, отцовства и детства.

76. Укреплению национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации будут способствовать повышение качества и доступности медицинского обслуживания за счет использования перспективных информационных и телекоммуникационных технологий, государственная поддержка перспективных разработок в области фармацевтики, биотехнологий и нанотехнологий, а также модернизация экономических механизмов функционирования здравоохранения и развитие материально-технической базы государственной и муниципальной систем здравоохранения с учетом региональных особенностей.

77. Для противодействия угрозам в сфере здравоохранения и здоровья нации силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества обеспечивают эффективность государственно-правового регулирования в области стандартизации, лицензирования, сертификации медицинских услуг, аккредитации медицинских и фармацевтических учреждений, обеспечения государственных гарантий по оказанию медицинской помощи и модернизации системы обязательного медицинского страхования, определения единых критериев оценки работы лечебно-профилактических учреждений на уровне муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

78. Решение задач национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается путем:

формирования национальных программ (проектов) по лечению социально значимых заболеваний (онкологические, сердечно-сосудистые, 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 инфекционными патогенами, за счет разработки и реализации перспективных технологий и национальных программ государственной поддержки профилактики заболеваний.

7. Культура

79. Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере культуры являются:

расширение доступа широких слоев населения к лучшим образцам отечественной и зарубежной культуры и искусства путем создания современных территориально распределенных информационных фондов;

создание условий для стимулирования населения к творческой самореализации путем совершенствования системы культурно-просветительской работы, организации досуга и массового внешкольного художественного образования;

содействие развитию культурного потенциала регионов Российской Федерации и поддержка региональных инициатив в сфере культуры.

80. Главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры являются засилие продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры.

81. Негативное воздействие на состояние национальной безопасности в сфере культуры усиливают попытки пересмотра взглядов на историю России, ее роль и место в мировой истории, пропаганда образа жизни, в основе которого – вседозволенность и насилие, расовая, национальная и религиозная нетерпимость.

82. Для противодействия угрозам в сфере культуры силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества обеспечивают эффективность государственно-правового регулирования поддержки и развития разнообразия национальных культур, толерантности и самоуважения, а также развития межнациональных и межрегиональных культурных связей.

83. Укреплению национальной безопасности в сфере культуры будут способствовать сохранение и развитие самобытных культур многонационального народа Российской Федерации, духовных ценностей граждан, улучшение материально-технической базы учреждений культуры и досуга, совершенствование системы подготовки кадров и их социального обеспечения, развитие производства и проката произведений отечественной кинематографии, развитие культурно-познавательного туризма, формирование государственного заказа на создание кинематографической и печатной продукции, телерадиопрограмм и интернет-ресурсов, а также использование культурного потенциала России в интересах многостороннего международного сотрудничества.

84. Решение задач обеспечения национальной безопасности в сфере культуры в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается за счет признания первостепенной роли культуры для возрождения и сохранения культурно-нравственных ценностей, укрепления духовного единства многонационального народа Российской Федерации и международного имиджа России в качестве страны с богатейшей традиционной и динамично развивающейся современной культурой, создания системы духовного и патриотического воспитания граждан России, развития общей гуманитарной и информационно-телекоммуникационной среды на пространстве государств – участников Содружества Независимых Государств и в сопредельных регионах.

8. Экология живых систем и рациональное природопользование

85. Стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются:

сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты;

ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

86. 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 неблагополучных регионов.

87. Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды, вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла. Нарастает стратегический риск исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых

ресурсов страны, падает добыча многих стратегически важных полезных ископаемых.

88. Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах.

9. Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство

89. Достижению приоритетов устойчивого развития Российской Федерации способствует активная внешняя политика, усилия которой сосредоточены на поиске согласия и совпадающих интересов с другими государствами на основе системы двусторонних и многосторонних взаимовыгодных партнерских отношений.

90. Формирование благоприятных условий для устойчивого развития России на долгосрочную перспективу достигается за счет обеспечения стратегической стабильности, в том числе путем последовательного продвижения к миру, свободному от ядерного оружия, и создания условий равной безопасности для всех.

91. Россия в отношениях с международным сообществом опирается на принципы сохранения стабильности и предсказуемости в области стратегических наступательных вооружений, придает особое значение достижению новых полноформатных двусторонних договоренностей по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений.

92. Россия будет содействовать вовлечению других государств, прежде всего владеющих ядерным оружием, а также заинтересованных в совместных действиях по обеспечению общей безопасности, в процесс обеспечения стратегической стабильности.

93. Россия считает, что поддержанию стратегической стабильности и равноправному стратегическому партнерству может способствовать присутствие в конфликтных регионах контингентов Вооруженных Сил Российской Федерации на основе норм международного права в целях решения политических, экономических и иных задач невоенными методами.

94. Россия будет выступать на международной арене с позиций неизменности курса на участие совместно с другими государствами в ук-

реплении международных механизмов нераспространения ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения, средств его доставки и относящихся к ним товаров и технологий, недопущения применения военной силы в нарушение Устава Организации Объединенных Наций, а также с позиции приверженности контролю над вооружениями и рациональной достаточности в военном строительстве.

95. В целях сохранения стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства Российская Федерация:

будет выполнять действующие договоры и соглашения в области ограничения и сокращения вооружений, участвовать в разработке и заключении новых договоренностей, отвечающих ее национальным интересам;

готова к дальнейшему обсуждению вопросов сокращения ядерных потенциалов на основе двусторонних договоренностей и в многосторонних форматах, а также будет способствовать созданию надлежащих условий, позволяющих сокращать ядерные вооружения без ущерба для международной безопасности и стратегической стабильности;

намерена и далее содействовать укреплению региональной стабильности путем участия в процессах сокращения и ограничения обычных Вооруженных Сил, а также разработки и применения мер доверия в военной области;

считает международное миротворчество действенным инструментом урегулирования вооруженных конфликтов, выступает за укрепление этого института в строгом соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций и продолжит свое участие в нем;

будет участвовать в проводимых под эгидой Организации Объединенных Наций и других международных организаций мероприятиях по ликвидации природных и техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций, а также в оказании гуманитарной помощи пострадавшим странам.

96. В интересах обеспечения стратегической стабильности и равноправного многостороннего взаимодействия на международной арене Россия в период реализации настоящей Стратегии предпримет все необходимые усилия на наименее затратном уровне по поддержанию паритета с Соединенными Штатами Америки в области стратегических наступательных вооружений в условиях развертывания ими глобальной системы противоракетной обороны и реализации концепции глобального молниеносного удара с использованием стратегических носителей в ядерном и неядерном оснащении.

V. Организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии

97. Государственная политика Российской Федерации в области национальной безопасности обеспечивается согласованными действиями всех элементов системы обеспечения национальной безопасности

при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации за счет реализации комплекса мер организационного, нормативно-правового и информационного характера.

98. Реализация настоящей Стратегии обеспечивается за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти, институтов гражданского общества, направленных на отстаивание национальных интересов Российской Федерации путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации.

99. Корректировка настоящей Стратегии осуществляется при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации периодически – по результатам постоянного мониторинга реализации настоящей Стратегии с учетом изменений, оказывающих существенное влияние на состояние национальной безопасности.

100. Организационная поддержка реализации настоящей Стратегии заключается в совершенствовании государственного управления Российской Федерации, а также в развитии системы обеспечения национальной безопасности на основе совершенствования механизмов стратегического планирования устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности под руководством Президента Российской Федерации.

101. Система документов стратегического планирования (концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, программы социально-экономического развития Российской Федерации на краткосрочную перспективу, стратегии (программы) развития отдельных секторов экономики, стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии и комплексные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, межгосударственные программы, в выполнении которых принимает участие Российская Федерация, федеральные (ведомственные) целевые программы, государственный оборонный заказ, концепции, доктрины и основы (основные направления) государственной политики в сферах обеспечения национальной безопасности и по отдельным направлениям внутренней и внешней политики государства) формируется Правительством Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основании [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

102. По решению Президента Российской Федерации документы по вопросам внутренней и внешней политики государства могут выноситься на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации.

103. Разработка документов стратегического планирования осуществляется согласно [Регламенту](#) Правительства Российской Федерации и в соответствии с порядком подготовки документов в Администрации Президента Российской Федерации.

104. Государственная политика в области противодействия наркопреступности и терроризму формируется Государственным антинаркотическим комитетом и Национальным антитеррористическим комитетом – межведомственными органами, обеспечивающими координацию федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах.

105. Комплексные проблемы обеспечения национальной безопасности могут рассматриваться на совместных заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации, Государственного совета Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации с участием иных совещательных и консультативных органов, созданных для обеспечения конституционных полномочий Президента Российской Федерации.

106. Меры нормативной правовой поддержки реализации настоящей Стратегии определяются на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

107. Информационная и информационно-аналитическая поддержка реализации настоящей Стратегии осуществляется при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации за счет привлечения информационных ресурсов заинтересованных органов государственной власти и государственных научных учреждений с использованием системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия.

108. Для развития системы распределенных ситуационных центров в среднесрочной перспективе потребуется преодолеть технологическое отставание в важнейших областях информатизации, телекоммуникаций и связи, определяющих состояние национальной безопасности, разработать и внедрить технологии информационной безопасности в системах государственного и военного управления, системах управления экологически опасными производствами и критически важными объектами, а также обеспечить условия для гармонизации национальной информационной инфраструктуры с глобальными информационными сетями и системами.

109. Угрозы информационной безопасности в ходе реализации настоящей Стратегии предотвращаются за счет совершенствования безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем критически важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности в Российской Федерации, повышения уровня защищенности

корпоративных и индивидуальных информационных систем, создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности.

110. Разработка и реализация комплекса оперативных и долгосрочных мер по предотвращению угроз национальной безопасности в федеральных округах проводятся при координирующей роли Правительства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

111. Контроль за ходом реализации настоящей Стратегии осуществляется в рамках ежегодного доклада Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

VI. Основные характеристики состояния национальной безопасности

112. Основные характеристики состояния национальной безопасности предназначаются для оценки состояния национальной безопасности и включают:

уровень безработицы (доля от экономически активного населения);
децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения);

уровень роста потребительских цен;

уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта;

уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;

уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;

уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами.

Перечень основных характеристик состояния национальной безопасности может уточняться по результатам мониторинга состояния национальной безопасности.

* * *

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

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Тема 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	5
1.1. Национальная безопасность в истории государственно-правовой мысли.....	5
1.2. Понятие национальной безопасности и ее сферы.....	10
1.3. Национальные интересы России: понятие и виды.....	13
1.4. Угрозы и источники угроз объектам национальной безопасности.....	18
1.5. Особые правовые режимы как юридическая основа национальной безопасности.....	23
Тема 2. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА	42
2.1. Роль идеологии в обеспечении государственной безопасности..	42
2.2. Идеологические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства	47
Тема 3. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОВИЯХ СЕТЕВОЙ ВОЙНЫ ПРОТИВ РОССИИ	52
3.1. Управляемый хаос как основная угроза национальной безопасности.....	52
3.2. Технологии смены власти и безопасность российской государственности	54
3.3. Понятие сетевой войны и ее инструментарий	57
Тема 4. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	61
Тема 5. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ	66
5.1. Роль международного права в обеспечении национальной безопасности.....	66
5.2. Национальная безопасность, международное право и внешняя политика России.....	68
5.3. Международное право и глобализация.....	70
5.4. Верховенство норм международного права и национальные интересы России	75

5.5. Международно-правовые средства обеспечения национальной безопасности.....	78
Тема 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ	84
6.1. Конституционно-правовая сущность национальной безопасности.....	84
6.2. Конституционная безопасность государства	86
6.3. Конституционно-судебный контроль в сфере национальной безопасности.....	87
Тема 7. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ	91
7.1. Общая характеристика сил и средств обеспечения национальной безопасности России.....	91
7.2. Обеспечение национальной безопасности в деятельности Вооруженных Сил и правоохранительных органов	95
7.3. МВД в системе обеспечения национальной безопасности	99
Тема 8. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННОЙ И КУЛЬТУРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ	104
8.1. Традиционные ценности и понятие духовно-нравственной безопасности России.....	104
8.2. Духовно-нравственные аспекты кризиса общественной безопасности в современном мире	109
Тема 9. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	118
9.1. Экологический кризис в современном мире: причины и условия.....	118
9.2. Правовое обеспечение экологической безопасности	120
9.3. Международно-правовые механизмы обеспечения экологической безопасности.....	124
Тема 10. РЕЛИГИОЗНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ И РОЛЬ ПРАВА В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ.....	128
10.1. Понятие религиозной безопасности и ее современное состояние	128
10.2. Правовая политика в сфере религиозной безопасности.....	132
10.3. Религиозный экстремизм и вызовы национальной безопасности.....	138
Тема 11. МИГРАЦИОННАЯ И ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ	143
11.1. Понятие и виды миграции в контексте национальной безопасности России.....	143
11.2. Правовое обеспечение миграционной безопасности.....	146

11.3. Демографическая безопасность и правовая защита семьи	149
Тема 12. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ	157
12.1. Коррупционные вызовы национальной безопасности	157
12.2. Юридические механизмы противодействия коррупции	161
Тема 13. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ.....	165
13.1. Международно-правовые гарантии безопасности национальным меньшинствам	165
13.2. Российская правовая политика в сфере межнациональных отношений и предупреждение межнациональных конфликтов	174
13.3. Миграционные процессы и межэтнические конфликты.....	184
Тема 14. ПРАВО И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ	186
14.1. Понятие экономической безопасности, основные угрозы в сфере экономики	186
14.2. Правовое обеспечение экономической безопасности	192
Тема 15. ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ	194
15.1. Информационные войны и технологии манипулирования сознанием.....	194
15.2. Правовая политика России в сфере информационной безопасности.....	196
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	201
ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ.....	204
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	209
ПРИЛОЖЕНИЕ	221

Учебное издание

Овчинников Алексей Игоревич
Мамычев Алексей Юрьевич
Кравченко Артур Георгиевич

ОСНОВЫ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебное пособие

Редактор С.Г. Масленникова
Компьютерная верстка М.А. Портновой

Подписано в печать Формат 60×84/16.
Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л. 14,41.
Уч.-изд. л. 18,0 . Тираж 100 экз. Заказ

Издательский центр РИОР
127282, г. Москва, ул. Полярная, д. 31в
Тел.:(495)363-92-15. Факс: (495) 363-92-12
E-mail: book@rior.ru <http://www.rior.ru>