Дамаскин, О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. − М., 2007.

© Виноградов А.С., 2010

В.И. Мельников

РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕЛЬНИКОВ Владимир Ильич − член Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации (e-mail: dogadailo@ur.rags.ru)

Аннотация. *На основе анализа законодательных актов, Концепции стратегии национальной безопасности Российской Федерации рассматриваются проблемы региональной безопасности как неотъемлемой составляющей безопасности Российского государства; населения, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с соответствующими полномочиями.*

Ключевые слова: *комплексный подход к национальной безопасности России, региональная безопасность, правовая база региональной политики, обеспечение безопасности, Совет безопасности, угроза национальной безопасности.*

Федеративное устройство России, его конституционное регулирование, определяющее распределение полномочий между всеми уровнями и ветвями власти, основанное на принципе разделения властей, является одним из базовых элементов национальной безопасности, поэтому региональная составляющая ее законодательного обеспечения может быть представлена в виде:

системы федеральных правовых актов, устанавливающих основные положения региональной политики федерального центра в отношении субъектов РФ и федеральных округов;

системы законодательства субъектов РФ по вопросам совместного ведения;

правовой базы по предметам исключительного ведения субъектов РФ, обеспечивающей проведение внутрирегиональной политики безопасности.

Основным правовым актом, разграничивающим компетенцию федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации в сфере национальной безопасности, является Конституция России (ст.ст. 71,72).

В Концепции национальной безопасности, Стратегии национальной безопасности, Военной доктрине Российской выделен ряд сфер национальных интересов России[1]. Из них складывается структура общей системы национальной безопасности, включающая безопасность существования территориальной целостности и суверенитета, прогрессивного; безопасность прав и свобод граждан; экономическую; социальную; оборонную; научно-техническую; информационную и экологическую.

В этих документах положения Конституции РФ нашли развитие в том, что к исключительному ведению Российской Федерации (ст.71) по вопросам национальной безопасности отнесены не только оборона и безопасность (п. «м»), но и другие сферы жизнедеятельности государства, общества и личности:

федеративное устройство и территория Российской Федерации;

регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств;

установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, таможенное регулирование; денежная эмиссия, основы ценовой политики;

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

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

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

судоустройство; прокуратура; амнистия и помилование.

По подавляющему большинству предметов ведения Российской Федерации приняты федеральные конституционные и федеральные законы,

---

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 17.12. 1997 года № 1300 (в ред. от 10. 01.2000) «Об утверждении концепции национальной безопасности Российской Федерации // Российская газета. − 1997. − 26 декабря; Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года №146 « О Военной доктрине Российской Федерации» // Российская газета. − 2010. − 10 февраля.

проекты других разрабатываются или находятся на рассмотрении в Государственной Думе.

Особенностью многих из действующих федеральных законов по исключительным предметам ведения Российской Федерации в области национальной безопасности является наделение исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления отдельными полномочиями, хотя они, в основном, носят вспомогательный, организационный характер.

Аналогичная ситуация сложилась и в правовом оформлении участия субъектов РФ и органов местного самоуправления в деятельности Совета безопасности РФ. Во всех без исключения документах: Закон «О безопасности», «Положение о Совете безопасности Российской Федерации», в документах межведомственных комиссий, Научного совета, содержится упоминание о субъектах РФ как участниках деятельности по обеспечению национальной безопасности. Однако это содержится в терминах не прямого их организационного действия, а в формулировках «участвуют» (Совет безопасности РФ «координирует» их работу; Совет безопасности РФ и его структуры «взаимодействуют» с ними и т. п.)[1].

До издания Указа Президента РФ №849 от 13.08.2000 года. «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» действовал институт таких представителей в субъектах Федерации. После упомянутого Указа в «Положение о Совете безопасности Российской Федерации», в аппарате этого Совета представители президента в федеральных округах были внесены в перечень госорганов-участников реализации политики национальной безопасности. Они, в том числе и в Стратегии национальной безопасности, выделены как основная форма влияния Совета безопасности РФ на региональные аспекты безопасности. Полномочные представители Президента РФ стали членами Совета безопасности РФ, их заместители (помощники) − членами некоторых межведомственных комиссий.

Более того, в самом Положении о Совете безопасности РФ говорится (п.5 раздела II), что в основные задачи полномочного представителя входит представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в округе.

Именно через них, согласно этим нормам, и должна реализовываться политика безопасности по предметам *совместного* ведения Российской

[1] См.: Закон Российской Федерации от 05.03 1992 года № 2446-1 (в ред. от 02.03.2007) «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. − 1992. − № 15. − Ст. 769; Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2005 года № 1328 (в ред. от 19.11.2007) «Об утверждении состава Совета безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. − 2005. − № 47. − Ст. 4906.

Федерации и ее субъектов в данной сфере. К этим предметам с позиции расширенного толкования понятия национальной безопасности можно отнести:

обеспечение соответствия правовых актов субъектов РФ Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам; защиту прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

разграничение государственной собственности;

природопользование; охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;

развитие науки, образования;

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

координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере национальной безопасности принято более 400 федеральных законов, которые регулируют те или иные ее аспекты.

Однако даже на конституционном уровне в регулировании предметов совместного ведения в сфере национальной безопасности заложены противоречия. Так, к федеральному ведению отнесены вопросы безопасности (п.«м» ст.71 Конституции), но Правительство РФ должно принимать меры по обеспечению «государственной безопасности, законности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (пп.«д», «е» ст. 14), а «кадры правоохранительных органов, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон» (пп. «б», «л» ст.72 ч. II) находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Это является одной (не единственной) из причин того, что региональная политика федерального центра в области национальной безопасности носит фрагментарный, бессистемный характер, не в должной мере учитывая федеративный характер Российского государства. Как правило, изданию правовых актов предшествует экстремальная ситуация в регионах. Отсутствует долгосрочная, целенаправленная, опережающая стратегия развития региональной составляющей национальной безопасности. Другими словами, она ограничивается социально-экономическими и политическими инструментами управления регионами. Организационно-правовыми мерами по выстраиванию единой государственной политики является не только

сфера национальной безопасности Российской Федерации, но и ее субъектов в данной сфере. К этим предметам с позиции расширенного толкования понятия национальной безопасности можно отнести:

обеспечение соответствия правовых актов субъектов РФ Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам; защиту прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

разграничение государственной собственности;

природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории;

развитие науки, образования;

общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

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

Комплекс этих обстоятельств послужил стимулом к формированию и правовому обеспечению в субъектах Российской Федерации *собственной* внутрирегиональной политики в сфере безопасности, созданию местных систем региональной безопасности. Такая система, по замыслу региональных политиков, должна включать в себя всю совокупность условий и факторов выявления, анализа и локализации опасностей и угроз, препятствующих поступательному, устойчивому развитию регионов.

Контуры региональной политики в сфере национальной безопасности вырисовываются, прежде всего, в конституциях и уставах субъектов РФ. Практически во всех из них оговорены пределы их участия в обеспечении национальной безопасности России проведением собственной политики в сфере общественной безопасности и борьбы с преступностью[1].

Комплексный подход к вопросам региональной безопасности пока складывается далеко не во всех регионах, однако можно отметить опыт законодательного регулирования в этой сфере законодателей Республики Башкортостан, Краснодарского и Ставропольского краев, Ивановской, Омской, Свердловской областей, г. Москвы, Московской области, других субъектов Федерации.

---

[1] Здесь и далее использованы материалы Аналитического управления аппарата Совета Федерации ФС РФ и «круглого стола» Комитета Государственной Думы ФС РФ по теме «Актуальные вопросы совершенствования правовых основ региональной безопасности» 28. 05. 2009, а также положения Военной доктрины Российской Федерации // Российская газета. − 2010. − 10 февраля. − № 27 (5106).

Общие для субъектов Российской Федерации межрегиональные проблемы в различных формах присутствуют в деятельности Федеральных округов.

Межрегиональный сектор имеет пограничную безопасность. Так, многие субъекты РФ на основе региональных правовых актов регулируют порядок несения добровольными народными дружинами, казачьими формированиями невойсковой службы по охране государственной границы (Краснодарский, Ставропольский края, Амурская, Воронежская, Калининградская, Омская, Саратовская области и др.).

В целях защиты морских и речных биоресурсов приняты специальные правовые акты органами власти Республики Дагестан, Архангельской, Астраханской, Саратовской областей.

Этот перечень можно продолжить. Однако следует отметить, что региональная правовая база недостаточно отработана как в методологическом, так ив концептуальном плане для координации деятельности центра и регионов РФ, в частности, для участия в этой работе Совета безопасности РФ.

На региональном уровне создается не только правовая база региональной политики в сфере безопасности, но и механизмы ее реализации в виде создания системы органов как в структуре администраций (комитеты, департаменты, управления, отделы), так и общественных, координационных органов.

Во всех республиках Российской Федерации, а также в отдельных ее субъектах[1] сформированы (а в некоторых формируются) советы и комиссии по безопасности (советы по экономической, общественной, информационной, экологической, радиационной, пограничной, пожарной и т. д. безопасности.

Согласно соответствующим федеральным законам в регионах действуют антитеррористические комиссии, комиссии по чрезвычайным ситуациям, по противодействию экстремизму и национальной розни, по контролю над качеством и безопасностью продуктов, лекарственных средств и т.д. После принятия «Национального плана по борьбе с коррупцией» в субъектах РФ создаются антикоррупционные комиссии.

Созданы и специфические комиссии: в Республике Дагестан – по анализу реагирования на факты терроризма и террористических актов, по противодействию политическому и религиозному экстремизму; в Кабардино-Балкарской Республике – по авиационной безопасности; в Республике Карелия – по безопасности предпринимательства; в Амурской области – по координации взаимодействия органов государственной власти в сфере обеспе-

[1] Краснодарском, Приморском, Ставропольском, Хабаровском краях; Камчатской, Саратовской, Свердловской областях, гор. Москве и др.

чения безопасности населения, охраны окружающей среды и сбалансированности взаимодействия хозяйственного комплекса области с космодромом «Свободный», по защите государственной тайны и др.

Однако единообразия созданных в субъектах Федерации органов в сфере региональной безопасности не наблюдается. Это, с одной стороны, не всегда позволяет комплексно и профессионально решать проблемы региональной безопасности, а с другой − не дает возможности федеральному центру иметь унифицированную опору в субъектах Федерации для реализации своих координирующих, организующих, методологических функций в интересах национальной безопасности в целом.

Кроме того, на региональном уровне имеются опасения, что самостоятельное создание такого единого для субъекта органа может быть расценено как нарушение принципов федерализма и посягательство на исключительную компетенцию федерального центра.

В последнее время в России отмечались многочисленные чрезвычайные происшествия с человеческими жертвами, стихийные бедствия, нарастающие проблемы миграции, коррупция и т. п. тревожные проблемы. В сочетании с проблемами безопасности регионов они свидетельствуют о том, что для субъектов РФ целесообразно сформулировать единые стратегические и тактические задачи, которые будут решаться под эгидой Совета безопасности (естественно, на общественных началах, но под руководством губернаторов). Они должны быть увязаны в единую систему деятельности этого федерального органа. Необходима инициатива центра по разработке и введению в действие правовым федеральным актом единой, в определенной мере унифицированной модели региональной безопасности. Все это непосредственно связано с разработкой проблемы региональной безопасности, в которой как уже отмечалось, существует множество «белых пятен» и противоречий.

В частности, одно из них заключается в том, что в законодательной базе органов местного самоуправления (Европейская хартия о местном самоуправлении, Федеральный закон № 131) сферы национальной и региональной безопасности практически не прописаны.

Как возможный вариант решения этой проблемы в некоторых субъектах Федерации создан институт полномочных представителей губернаторов в муниципальных районах. На них возложены функции координации деятельности органов местного самоуправления, районов и районных (межрайонных) подразделений федеральных структур, прежде всего, в правоохранительной сфере, а это напрямую входит в систему национальной и региональной безопасности, а также в сферах экологии, приграничных вопросов, общественной безопасности и т. п.

В этом плане, на наш взгляд, заслуживает уважения и внимательного изучения появившийся в 2007−2008 гг. опыт реализации предложенного

подхода в Московской области и в гор. Москве, где, в частности, постановлением правительства Москвы №353-ПП от 29.04.2008 г. создано «Управление координации деятельности. по обеспечению безопасности г. Москвы», в основные задачи которого в числе других внесены:

организация взаимодействия и координация деятельности органов исполнительной власти гор. Москвы с федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в части противодействия терроризму, экстремизму, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (наркотические средства);

осуществление постоянного мониторинга политических, социально-экономических и иных процессов в городе Москве, оказывающих влияние на ситуацию в области обеспечения комплексной безопасности, противодействия терроризму, экстремистским проявлениям, незаконному обороту наркотических средств;

анализ состояния преступности и охраны общественного порядка; сведений о работе милиции общественной безопасности Главного управления внутренних дел по городу Москве, территориальных органов Федеральной миграционной службы, Федеральной службы Российской Федерации по контролю оборота наркотиков; подготовка информационно-аналитических материалов для доклада мэру Москвы и внесение предложений по оздоровлению криминогенной ситуации в городе Москве;

организация и участие в разработке и реализации городских целевых программ и планов, утверждаемых мэром Москвы или правительством Москвы, по профилактике правонарушений, борьбе с преступностью и обеспечению безопасности населения города Москвы;

участие в пределах своей компетенции в подготовке проекта бюджета города Москвы по разделам «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства», «Судебная власть», адресных инвестиционных программ правительства Москвы по вопросам, отнесенным к ведению Управления;

взаимодействие органов исполнительной власти города Москвы с расположенными на его территории органами военного управления и Российской оборонной спортивно-технической организацией е целях решения задач обязательной подготовки граждан к военной службе, призыва на военную службу, возложенных федеральными законами на органы исполнительной власти субъектов РФ.

Учтены в этом документе и вопросы взаимодействия с элементами гражданского общества.

В Московской области постановлением ее правительства №846/28 от 29.10.2007 г. для решения аналогичных задач создано Главное Управле-

ние региональной безопасности. Оно наделено иным статусом и более широким и предметным объемом полномочий, включая вопросы правового регулирования, введение в общую систему региональной безопасности областных органов местного самоуправления.

В рамках этих структур во взаимодействии с Советом безопасности РФ, его межведомственными комиссиями и Научного совета можно было бы проработать еще одну важную проблему. В настоящее время вообще нет определенности в том, по каким критериям должно оцениваться состояние безопасности в регионе. Разнобой в выборе этих критериев в целом и по их конкретному содержанию, в том числе и главным образом экономическому содержанию. На наш взгляд, это является одной из причин социально-экономического неравенства субъектов РФ, связанных с реализацией проблем бюджетного федерализма.

В постоянном внимании Совета безопасности РФ с точки зрения координации им деятельности органов власти субъектов РФ нуждаются те из них, которые испытывают на себе влияние неурегулированных проблем статуса и прохождения линии *государственной* границы это проявляется без малого почти на всем ее протяжении (Восток, Кавказ, западная граница)[1].

В решении этих проблем Совет безопасности РФ мог бы сыграть свою организующую роль, в частности, через институт представителей Президента в федеральных округах, которые имеют в своем арсенале такую форму решения региональных и межрегиональных проблем, как «коллегии федеральных органов исполнительной власти».

Итак, региональная политика в сфере национальной безопасности России как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, находится в стадии формирования. Но уже само появление таких понятий в региональном законодательстве, как «региональная безопасность», «региональная политика в сфере безопасности», «комплексная безопасность региона», свидетельствует о попытках системного подхода к этой проблеме.

На наш взгляд, конкретные формы деятельности федерального центра и такой его структуры, как Совет безопасности РФ, в реализации возложенных на него задач по координации, организации, привлечению к участию регионов в политике национальной безопасности пока не найдены, а существующие используются недостаточно. Дополнительным аргументом в подтверждение этого тезиса является то обстоятельство, что федеральные структуры, главной обязанностью которых является реализация региональной политики центра (сотрудники аппаратов полномочных предста-

---

[1] См.: *Киреев, Р.С.* Угрозы национальной безопасности России, формирующиеся на Северном Кавказе / Национальная безопасность России: проблемы и пути обеспечения. сборник научных статей. − Выпуск 1(4). − М.: Изд-во РАГС, 2005. − С.73.; *Нурышев, Г Н.* Региональные вызовы и угрозы в Российской Федерации. − СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. − С.98.

вителей Президента, Минрегионразвития представлены в составе лишь двух межведомственных комиссиях Совета безопасности РФ (по военной и социально-экономической безопасности). Т.е. эффективный *механизм* сочетания и решения в общей системе национальной безопасности проблем региональной безопасности через Совет безопасности РФ пока не создан.

На это серьезное внимание обращено на проведенном 28.05.09 г. Комитетом по безопасности Государственной Думы «круглом столе» по теме «Актуальные вопросы совершенствования правовых основ региональной безопасности», при подготовке которого были получены мнения по обсуждаемой проблеме от органов исполнительной и законодательной власти 67 субъектов Федерации.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть следующие предложения:

1) о создании в Совете безопасности РФ отдельной межведомственной комиссии по региональной безопасности с включением в Положение о ней указанного перечня проблем (он не исчерпывающий) и формированием ее из руководителей (или их заместителей, курирующих работу с регионами): Министерства регионального развития, МВД, МЧС, Минобороны, ГУПВ ФСБ, Минюста, Генпрокуратуры, Счетной палаты, Кадрового управления Президента РФ, федеральных округов и др. под председательством заместителя секретаря Совета безопасности РФ.

2) создать эффективный механизм обеспечения региональной безопасности, ее учета и сочетания с общегосударственной системой национальной безопасности путем проработки идеи выстраивания вертикали координирующих вопросы национальной и региональной безопасности структур под эгидой Совета безопасности РФ.

Список литературы

Закон РФ от 05.03.1992 года № 2446-1 (ред. от 02.03.2007) «О безопасности Российской Федерации» // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. − 1992. − № 15. − Ст. 769.

Киреев, Р.С. Угрозы национальной безопасности России, формирующиеся на Северном Кавказе // Национальная безопасность России: проблемы и пути обеспечения. сборник научных статей. − Выпуск 1(4). – М.: Изд-во РАГС, 2005.

Нурышев, Г. Н. Региональные вызовы и угрозы в Российской Федерации. − СПб: Изд-во СПбГПУ, 2004.

Прохожев, А.А., Карманова, И.А. Регионы России: социальное развитие и безопасность. − М.: Новости, 2004.

© Мельников В.И., 2010