

**УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Таибова Оксана Юркиновна кандидат юридических наук, ФГБОУ ВО «Ивановский государственный университет» (153025, Россия, г. Иваново, ул. Ермака, 39)
E-mail: taibovao@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена государственному управлению в сфере государственной безопасности. Отмечается, что создание нового специализированного органа, например, Службы по борьбе с коррупцией ФСБ России, может нести риск ухудшения текущей ситуации в сфере противодействия коррупции вследствие замены системы органов, противодействующих коррупции, единственным специализированным органом. Констатируется, что специализированный орган может успешнее выявлять конкретные проявления коррупции, однако вероятность коррупционности среди сотрудников данного органа повышается, поэтому следует сохранить текущую систему, поскольку деятельность нескольких органов позволяет избежать коррупции среди сотрудников всей системы. Анализируется деятельность органов ФСБ России по разным направлениям, приводится эмпирический материал.

Под «государственным управлением в сфере государственной безопасности» в контексте предмета настоящей статьи понимается правовой институт административно-публичной деятельности, обеспечивающей государственную безопасность.

Ключевые слова: *государственное управление, государственная безопасность, специальная служба, противодействие коррупции, национальная безопасность, органы государственной безопасности, суверенитет.*

В современной научной литературе обращается внимание на «недостаточную теоретическую разработанность вопросов государственной безопасности», в отличие от «множества исследований вопросов национальной безопасности», что предопределяет «вытеснение» последней первой [1, с. 32]. С данной позицией можно согласиться, принимая во внимание узость исторической трактовки данного понятия.

В момент выделения 3 февраля 1941 г. Народного комиссариата государственной безопасности СССР (НКГБ СССР) из состава Народного комиссариата внутренних дел СССР (НКВД СССР) анализируемое понятие определено не было. Изменение функций наркоматов было закреплено в Конституции СССР (1 марта 1941 г.)¹, но соответствующего нормативного правового акта не принималось. 20 июля 1941 г. НКГБ было возвращен в структуру НКВД в виде Главного управления государственной безопасности НКВД СССР, однако уже 14 апреля 1943 г. решением Политбюро ЦК ВКП(б) П 40/91 НКГБ СССР был восстановлен путем выделения части оперативных управлений и отделов НКВД. Тогда впервые было принято «Положение о Народном комиссариате государственной безопасности СССР»², в котором понятие государственной безопасности не раскрывалось, равно как и не аргументировалось воссоздание наркомата. Примечатель-

¹ Закон СССР от 1 марта 1941 «Об изменении и дополнении статей 23, 78 и 83 Конституции (Основного Закона) СССР.

² Положение о Народном комиссариате государственной безопасности СССР. Утв. постановлением СНК СССР № 621-191сс от 2 июня 1943 г.

но, что в 1943 г. в состав НКГБ СССР были выделены те же подразделения НКВД СССР, что и в 1941 г., что свидетельствовало как об устойчивом понимании приоритетов и функций, так и об отсутствии четкой концепции их разделения внутри «силового блока».

В 1946 г., когда народные комиссариаты стали министерствами, НКГБ СССР был преобразован в Министерство государственной безопасности СССР. Начавшееся расширение полномочий, соответственно расширявшее понимание нигде тогда не формализованного понятия «государственная безопасность», связано не с союзным законодателем, не с ситуацией стране и мире, а с энергией и авторитетом назначенного 4 мая 1946 г. министром бывшего начальника ГУКР «Смерш» В. С. Абакумова. Новый руководитель включал в орбиту своего ведомства, а значит и «госбезопасности», все больше функций МВД СССР. Так, в 1947 – 1952 гг. в ведение МГБ перешли внутренние войска, милиция, пограничные войска и прочие подразделения, тогда как в МВД были оставлены структуры ГУЛАГ, пожарная охрана, конвой и фельдъегерская связь. Таким образом, путем административного реформирования понятие «госбезопасность» приобрело широкое значение, включая, в том числе, и охрану общественной безопасности.

Непоследовательность такого реформирования и поиски путей его оптимизации показывают сначала изъятие из ведения МГБ служб внешней разведки, переданных созданному 30 мая 1947 г. Комитету информации (КИ) при Совете Министров СССР, а затем их возвращение (вместе с контрразведкой) уже в 1949 г. в ведение Первого главного управления МГБ СССР.

5 марта 1953 г. совместное заседание ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР вновь включило МГБ в структуру МВД¹, что не аргументировалось соображениями государственной безопасности, а объяснялось лишь временным усилением позиций министра МВД Л. П. Берии в борьбе за власть после смерти И.В. Сталина. После устранения Л. П. Берии весной 1954 г. из состава МВД СССР вновь был выделен Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР. Понижение статуса не означало ослабление внимания к вопросам государственной безопасности. Политическое руководство страны в ходе начинающейся «оттепели» и разоблачения «культы личности» стремилось поставить органы госбезопасности под надежный контроль, чтобы не повторить ситуации репрессий.

Вместе с тем понятие государственной безопасности на тот момент так и не было разработано и формализовано. Положение о КГБ СССР 1959 г. (было секретным и в виде нормативного правового акта не принималось², не раскрывало анализируемого понятия, однако по Положению новый орган нес «ответственность за обеспечение государственной безопасности в стране». Из содержания документа следовало, что к ней отнесены: противодействие «посягательствам со стороны внешних и внутренних врагов», охрана государственных границ, отслеживание «тайных происков врагов», «разоблачение их замыслов», пресечение «преступной деятельности империалистических разведок против Советского государства». Таким образом, к вопросам госбезопасности были отнесены: разведка и контрразведка, а также охрана границ.

Из Положения 1959 г. следовало, что КГБ при СМ СССР и его территориальные органы считались «политическими органами, осуществляющими мероприятия ЦК партии и Правительства по защите Социалистического государства...». В соответствии с п. 3 Положения КГБ работал «под непосредственным руководством и контролем ЦК КПСС». Отвечая за обеспечение госбезопасности, КГБ «систематически отчитывался о всей проводимой им работе перед ЦК КПСС», а затем – перед Советом Министров СССР, которому

¹ Законы СССР от 15 марта 1953 г. «О преобразовании министерств СССР» и «О внесении изменений и дополнений в статьи 70, 77 и 78 Конституции (Основного Закона) СССР».

² Текст по архивной копии из Фонда 4 РГАНИ (ЦК КПСС) опубликован на сайте: URL: <http://shieldandword.mozohin.ru/documents/statement9159.htm>

формально подчинялся. Таким образом, КГБ обеспечивал государственную безопасность, подчиняясь в первую очередь политической партии и лишь затем – государству, что не могло не накладывать отпечаток на понимание анализируемого понятия.

Примечателен и классовый характер директивного документа. Так, Положение обязывало КГБ и его органы на местах «держат тесную связь с трудящимися [не с населением – *прим. автора*], постоянно опираться на их помощь в борьбе с антисоветскими и враждебными элементами». Важной задачей КГБ стало «повышение политической бдительности».

Постепенно именно эта сфера обеспечения госбезопасности стала превалировать. 17 июля 1967 г. в КГБ было создано Пятое управление по защите конституционного строя, занимавшееся диссидентами и инакомыслящими.

В 1978 г. КГБ был выведен из подчинения Совета Министров СССР и стал КГБ СССР. Примечательно, что в соответствующем Постановлении¹ речь шла лишь о «переименовании» (вместе с ЦСУ СССР, которое также было выведено из подчинения СМ СССР). Вопросы и само понятие «государственная безопасность» не затрагивались. Таким образом, в советском нормативном регулировании анализируемое понятие раскрыто не было, ни в одном нормативном правовом акте не определялось. Считалось, что это противодействие внешним (иностранные разведки) и внутренним (диссиденты, инакомыслящие и «церковники») деструктивным элементам, а также охрана государственных границ [2, с. 126].

В то же время, доктринальный анализ сущности государственной безопасности фактически замыкался в закрытых (ДСП и секретных) исследованиях, которые не были доступны научному сообществу. Таким образом, в теоретическом плане анализируемое понятие не получило своего обоснования и развития, теория государственной безопасности, на которую можно было бы опереться при концептуальном осмыслении аналогичных задач в новой России, не была разработана.

В 1990-е годы понятие «государственная безопасность» ассоциировалось с МГБ и КГБ СССР и поэтому представлялось атавизмом авторитарного или тоталитарного режима. В политико-правовой дискурс тогда все активнее входило понятие «национальная безопасность». Сегодня оно закреплено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации² и абсолютно доминирует в конституционно-правовой доктрине [3].

В то же время, определение, данное в Стратегии, представляется не безупречным. Во-первых, явно излишне перечисление видов безопасности (государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая и безопасность личности), так как в этом же определении указано на «все виды безопасности, предусмотренные Конституцией России и законодательством РФ», что полностью дублирует указанное перечисление.

Во-вторых, в определении содержится указание «прежде всего», которое предполагает приоритетные и неприоритетные виды безопасности, с указанием «безопасности личности» в одном случае на первом, а во втором – на последнем месте, что противоречит конституционно определенным целям социального государства. Кроме того, перечисление видов безопасности в одном ряду с «безопасностью личности» представляется некорректным, так как в соответствии со ст. 2 Конституции России все виды безопасности обеспечивают именно «безопасность личности».

¹ Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 5 июля 1978 г. от 5 июля 1978 г. № 7766-IX «О порядке введения в действие Закона СССР «О Совете Министров СССР».

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683// Собрание законодательства РФ. 2016. №1 (часть II). Ст. 212.

В-третьих, определение явно перегружено оценочными понятиями, такими, как «достойные» и «устойчивое». Второе понятие («устойчивое развитие») хотя и определено документами ООН [4], но остается дискуссионным и на сегодня в условиях экономической «турбулентности» и санкций в России реально не осуществляется [5]. Кроме того, безопасность необходима для устойчивого развития, но не гарантирует его: одной лишь безопасности для него мало.

В-четвертых, определение из 82 слов чрезвычайно сложно, многословно, страдает повторами.

В-пятых, определение не предусматривает прогнозной функции, предполагая защищенность лишь от угроз, но не от рисков, которые (как, например, кризисы, геополитические обострения, локальные конфликты, экологические проблемы и пр.) необходимо предвидеть и исключить или предельно минимизировать их негативное влияние.

В-шестых, определение в перечислении содержит понятия «суверенитет» и «государственная и территориальная целостность», что представляется тавтологией.

В-седьмых, перечисление видов безопасности формирует их закрытый список, что не предполагает учета новых угроз и рисков, которые могут возникнуть.

С учетом высказанных замечаний считаем целесообразным скорректировать определение национальной безопасности, данное в Стратегии, изложив его в следующей редакции: *национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от всех видов угроз и рисков, обеспечивающее реализацию конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, суверенитет, независимость, территориальную целостность, политическое и социально-экономическое развитие.*

Предложенное определение подразумевает (без перечисления) как оборону, так и государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности, а также (чтобы избежать закрытого списка) все могущие возникнуть в будущем угрозы и риски.

Категория «национальная безопасность» сегодня, наряду с «национальными интересами», преобладает в политико-правовом дискурсе, хотя и критикуется в плане сопоставления с государственной безопасностью [6, с. 129]. Полагаем, что понятие «государственная безопасность» является конкретизацией понятия «национальная безопасность» в части направленности на превенцию угроз общественно-политическому строю, суверенитету, целостности государства.

В данном случае следует исходить из того, что действующее нормативное определение национальной безопасности включает в себя, в том числе, и государственную безопасность, которая представляется важнейшим видом национальной безопасности.

Государственную безопасность можно определить как состояние защищенности государственного строя, политической системы, территориальной целостности государства и суверенитета от всех видов угроз и рисков.

Под «государственным управлением в сфере государственной безопасности» в контексте предмета настоящей статьи понимается правовой институт административно-публичной деятельности, обеспечивающей государственную безопасность.

К органам государственной безопасности в действующем законодательстве отнесены Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ РФ), Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР РФ), Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО РФ). Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации отнесена к органам безопасности государства [7, с. 437].

Понятие «орган государственной безопасности» в юридической литературе иногда отождествляется с таким понятием, как «специальная служба». Специальные службы используют специальные формы и методы. Однако в законодательстве не раскрывается понятие «специальная функция». Следует обратиться к Соглашению о льготных услови-

ях поставок спец техники (специальных средств) для оснащения специальных служб и правоохранительных органов государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности, заключенному в г. Душанбе 06.10.2007 г. Соглашение было ратифицировано Россией Федеральным законом от 05.04.2009 г. № 52-ФЗ¹.

Специальные службы являются государственными органами, осуществляющими не только разведывательную и контрразведывательную деятельность. Указанные органы осуществляют также и специальные функции в сфере безопасности страны². Таким образом, к признакам специальной службы следует отнести контрразведывательную и разведывательную деятельность, реализацию специальных функций, направленную на обеспечение безопасности.

Соответственно, ФСБ России и СВР России можно отнести к специальным службам. Спорным остаётся положение Федеральной службы охраны РФ. Проанализировав законодательство государств-участников СНГ, Д. В. Ирошников сделал вывод, что органы государственной охраны отнесены к специальным службам [1, с. 68].

Следует отметить, что в указанном Соглашении не раскрывается понятие «специальные функции по обеспечению безопасности». По нашему мнению, исходя из правового статуса ФСО РФ, её можно отнести к специальным службам.

Принимая во внимание положения ст. 1 Федерального закона от 03.04.1995 N 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», ФСБ России решает в пределах своих полномочий «задачи по обеспечению безопасности Российской Федерации». Показательно, что законодатель в данном случае не дифференцировал виды безопасности, например, на национальную или государственную. Такой обобщающий подход представляется правильным, так как позволяет учитывать и противодействовать максимально широкому спектру угроз и рисков.

Органы ФСБ России являются частью государственного механизма и частью разведывательного сообщества, осуществляющие определённую государственно-властную деятельность в области обеспечения государственной безопасности в пределах соответствующей компетенции.

ФСБ России имеет сложное структурное строение, что требует соответствующего нормативно-правового закрепления. Так, в органах ФСБ России нет единого органа контрразведки, поскольку контрразведывательную деятельность осуществляют различные оперативные подразделения [8, с. 16 – 18].

Р. В. Дронов высказывает мнение о создании нового специализированного органа, который условно можно назвать Службой по борьбе с коррупцией ФСБ России [9, с. 5], с чем сложно согласиться. Такая реформа несёт риск ухудшения текущей ситуации в сфере противодействия коррупции вследствие замены системы органов, противодействующих коррупции, единственным специализированным органом.

Таким образом, в ходе проведенного исследования выявлена относительно слабая теоретическая разработка понятия «государственная безопасность», что предопределило его «вытеснение» понятием «национальная безопасность», которое определено в действующих документах стратегического планирования не вполне корректно.

Предложена новая редакция понятия национальной безопасности как состояния защищенности личности, общества и государства от всех видов угроз и рисков, обеспе-

¹ Федеральный закон от 05 апреля 2009 г. № 52-ФЗ «О ратификации Соглашения о льготных условиях поставок специальной техники и специальных средств для оснащения правоохранительных органов и специальных служб государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности». [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 10.04.2019).

² Соглашение о льготных условиях поставок специальной техники и специальных средств для оснащения правоохранительных органов и специальных служб государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности от 06.10.2007 г././ СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 08.04.2019).

чивающее реализацию конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, суверенитет, независимость, территориальную целостность, политическое и социально-экономическое развитие.

Предложенный подход позволяет включить государственную безопасность, наряду с другими видами (общественной, экономической, информационной и пр.) в состав национальной безопасности, как наиболее емкого, легально и доктринально закрепленного понятия.

Вывод о слабости разработки теории государственной безопасности основан в том числе на отсутствии нормативной и доктринальной базы советского периода, когда органы государственной безопасности многократно реорганизовывались без аргументированных оснований и концептуальной проработки реформирования. Также выделены особенности советской доктрины госбезопасности, считавшейся, прежде всего, партийным делом в условиях, когда КГБ СССР подчинялся, прежде всего ЦК КПСС, а затем уже – государству. Это объясняет тот факт, что на протяжении почти всего советского периода деятельность органов госбезопасности не имела законодательной основы, что препятствовало формализации и самого понятия «государственная безопасность».

В целом, в советский период к государственной безопасности был отнесен относительно узкий круг вопросов, касающихся разведки, контрразведки, борьбы с инакомыслием (включая религиозное) и охраны границ.

Сегодня государственную безопасность можно определить как состояние защищенности государственного строя, политической системы, территориальной целостности государства и суверенитета от всех видов угроз и рисков. Под «государственным управлением в сфере государственной безопасности» в контексте предмета настоящей статьи понимается правовой институт административно-публичной деятельности, обеспечивающей государственную безопасность.

Литература

1. *Ирошников Д. В.* Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // *Юридическая наука.* 2011. № 2. С. 32 – 39.
2. *Атаманенко И. Г.* КГБ. Последний аргумент. М., 2012. Сер. Гриф секретности снят. 39 с.
3. *Федоров В. П.* Концепция национальной безопасности как инструмент укрепления территориальной целостности и национальной безопасности России // *Право и политика.* 2007. № 8. С. 18 – 23.
4. Доклад Генерального секретаря ЮНКТАД XIII Сессии Конференции. Нью-Йорк, 2011. Сер. 1 UNCTAD (XIII)/Конф. ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД).
5. *Бувечич А. П.* Инновационное развитие России в условиях санкций: угроза или возможность перехода к устойчивому развитию // *Экономические системы.* 2016. № 4. С. 51 – 53.
6. *Рогов А. С., Федотова Ю. Г.* Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации // *Власть.* 2013. № 12. С. 128 – 132.
7. *Кудинов Н. Н.* Береговая охрана Федеральной службы безопасности России и защита хозяйственной морской деятельности в Арктике // *Вестник МГТУ.* 2015. № 3. С. 434 – 440.
8. *Демидов А. Ю.* Особенности правового регулирования деятельности органов ФСБ России в современных условиях // *Бизнес в законе.* 2014. № 1. С. 15 – 19.
9. *Дронов Р. В.* Перспективы развития деятельности ФСБ России в области нейтрализации коррупционной угрозы // *Общество. Среда. Развитие (Terra Humana).* – 2010. № 2. С. 4 – 8.

Taibova Oksana Yurkinovna, Candidate of Law, Ivanovo state university (39, Yermak St., Ivanovo, 153025, Russian Federation).

E-mail taibovao@mail.ru

MANAGEMENT IN THE SPHERE OF STATE SECURITY IN RUSSIA

Abstract

The article is devoted to public administration in the sphere of state security in the Russian Federation. It is noted that the creation of a new specialized body, for example, the anti-corruption Service of the FSB of Russia, may bear the risk of deterioration of the current situation in the field of anti-corruption due to the replacement of the system of anti-corruption bodies, the only specialized body. It is noted that the specialized body can more successfully identify specific manifestations of corruption, but the probability of corruption among the staff of this body increases, so you should keep the current system, since the activities of several bodies to avoid corruption among employees of the whole system. The activity of the FSB of Russia in different directions is analyzed, the empirical material is given.

"State administration in the sphere of state security" in the context of the subject matter of this article is understood as the legal institution of administrative and public activities ensuring state security.

Key words: *public administration, public security, special service, anti-corruption, national security, state security agency, sovereignty.*

References

1. Iroshnikov D. V. Gosudarstvennaya bezopasnost' Rossijskoj Federacii: ponyatie i sodержanie // YUridicheskaya nauka. 2011. № 2. S. 32 – 39.
2. Atamanenko I. G. KGB. Poslednij argument. M., 2012. Ser. Grif sekretnosti snyat. 239 c.
3. Fedorov B. P. Konceptiya nacional'noj bezopasnosti kak instrument ukrepleniya territorial'noj celostnosti i nacional'noj bezopasnosti Rossii // Pravo i politika. 2007. № 8. S. 18 – 23.
4. Doklad General'nogo sekretarya YUNKTAD XIII Sessii Konferencii. N'yu-Jork, 2011. Ser. 1 UNCTAD (XIII)/Konf. OON po trgovle i razvitiyu (YUNKTAD).
5. Buevich A. P. Innovacionnoe razvitie Rossii v usloviyah sankcij: ugroza ili vozmozhnost' perekhoda k ustojchivomu razvitiyu // Ekonomicheskie sistemy. 2016. № 4. S. 51 – 53.
6. Rogov A. S., Fedotova YU. G. Gosudarstvennaya bezopasnost': element ili sodержanie nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii // Vlast'. 2013. № 12. S. 128 – 132.
7. Kudinov N. N. Beregovaya ohrana Federal'noj sluzhby bezopasnosti Rossii i zashchita hoz'yajstvennoj morskoy deyatel'nosti v Arktike // Vestnik MGTU. 2015. № 3. S. 434 – 440.
8. Demidov A. YU. Osobennosti pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti organov FSB Rossii v sovremennyh usloviyah // Biznes v zakone. 2014. № 1. S. 15 – 19.
9. Dronov R. V. Perspektivy razvitiya deyatel'nosti FSB Rossii v oblasti nejtralizacii korrupcionnoj ugrozy // Obshchestvo. Sreda. Razvitie (Terra Humana). 2010. № 2. S. 4 – 8.