

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ПОЛИТОЛОГИЯ РЕГИОНОВЕДЕНИЕ

УДК 323.2

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в 2008–2010 гг.

© 2010 г.

О.А. Колобов, Р.В. Голубин

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

golubin-roman@mail.ru

Поступила в редакцию 04.06.2010

Рассматриваются новейшие тенденции развития системы нормативно-правового обеспечения деятельности в сфере внутренней политической безопасности Российской Федерации. Проанализированы ключевые документы, носящие концептуальный характер и принятые в период президентства Д.А. Медведева, а также те аспекты национальной безопасности, на которые в первую очередь обращает внимание руководство России.

Ключевые слова: национальная безопасность, система документов стратегического планирования, концептуальные документы в сфере государственной безопасности.

Администрации президента Д.А. Медведева пришлось столкнуться с рядом трудностей, которые обусловили объективную необходимость серьезных трансформаций нормативно-правовой базы обеспечения внутриполитической безопасности РФ. Наиболее значимые проблемы и связанные с ними изменения Д.А. Медведев затронул в Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года [1], которое фактически явилось программным выступлением, где были сформулированы задачи государственной политики. Наибольшее внимание в Послании уделено вопросам экономики и внешней политики, что было обусловлено развитием мирового экономического кризиса и военным столкновением в Южной Осетии в 2008 г. Однако Президент остановился также на ряде вопросов, напрямую затрагивающих вопросы внутриполитической безопасности.

В первую очередь Д.А. Медведев опосредованно указал на возможность обострения внутриполитической ситуации в связи с развитием кризиса в экономике и снижением уровня жизни. При этом угроза может исходить не только от незаконных формирований, но и от самих представителей власти: «самое худшее, что сегодня может случиться, – это использование

текущей ситуации для сведения счетов, для недобросовестной конкурентной борьбы. В том числе с использованием административного ресурса». Президент напрямую обращает «внимание государственных служащих, работников правоохранительных органов, должностных лиц компаний на недопустимость и безнравственность таких действий сегодня». В то же время Д.А. Медведев указывает на необходимость государственных усилий в области защиты внутриполитической безопасности: «мы не позволим разжигать социальную и межнациональную рознь, обманывать людей и вовлекать их в противоправные действия. Конституционный порядок и впредь будет обеспечиваться всеми законными средствами».

Очевидно, что в отсутствие острейших, требующих немедленного реагирования проблем в сфере внутриполитической безопасности, администрация Д.А. Медведева переключилась на решение приоритетных задач в экономической сфере. Однако в следующем Послании Федеральному собранию Российской Федерации, от 12 ноября 2009 года [2], президент вновь обратился к внутриполитической проблематике (хотя центральными по-прежнему остаются проблемы экономики). Укрепление внутриполитической безопасности названо среди непрремен-

ных условий развития государства: «Укрепление политической системы и правовых институтов, внутренняя и внешняя безопасность государства, социальная стабильность, современное образование и культура (культура в самом широком смысле этого слова) – без этого всего мы не добьемся успехов».

Концептуальные взгляды администрации Д.А. Медведева на проблемы внутривнутриполитической безопасности получили нормативно-правовое выражение в Стратегии национальной безопасности 2009 г. Последняя была разработана Советом безопасности Российской Федерации в соответствии с поручением президента России, председателя Совета безопасности Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева, которое он дал в июне 2008 года [3]. По некоторым сведениям, работа над проектом новой редакции этого документа, взамен Концепции национальной безопасности 1997 года, была начата еще в 2004 году, но по разным причинам не была завершена [4].

В первую очередь обращает на себя внимание тот факт, что в Стратегии фактически признается правильность проводившейся в предшествовавший документу период государственной политики безопасности. Говорится, что «Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века», в том числе применительно к внутривнутриполитической безопасности, «устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность» [5]. Более того, утверждается, что в настоящее время «реализуется государственная политика в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности, устойчивого развития России, адекватная внутренним и внешним условиям». Кроме того, «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».

Безусловным достижением авторов документа является проработанный терминологический аппарат. Четкие определения получили все ключевые термины Стратегии, в первую очередь «национальная безопасность» как «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».

Определение «угрозы национальной безопасности» как прямой или косвенной «возможности нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства» должно способствовать более четкому определению круга этих угроз. С этой же целью, по всей видимости, вводится понятие «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».

В документе предпринята попытка разграничить понятия «силы обеспечения национальной безопасности» и «средства обеспечения национальной безопасности». К первым относятся вооруженные силы и «органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба», а также федеральные органы государственной власти. В «силы...» не вошли региональные органы власти, муниципальные организации и общественные структуры. «Средства...» включают «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».

Более совершенный, по сравнению с периодом 1992–2008 гг., терминологический аппарат должен был способствовать более четкому определению приоритетов государства в области внутривнутриполитической безопасности. Данному вопросу посвящен раздел III Стратегии. В нем, в частности, утверждается, что «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» (т.е. фактически признается потеря Россией статуса мировой державы).

Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются «национальная оборона, государственная и общественная безопасность». Безопасность личности не вошла в этот перечень, хотя отдельным пунктом документ вводит т.н. «приоритеты устойчивого развития», куда входит «повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения; экономический рост... наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства». Целесообразность введения двух упомянутых категорий вызывает сомнение, тем более что различия между «приоритетами национальной безопасности» и «приоритетами устойчивого развития» не определены в терминологическом разделе документа.

Что касается конкретных направлений обеспечения безопасности, то следует остановиться на отдельных моментах, касающихся внутривластной безопасности. Последняя, по всей видимости, в рамках Стратегии обозначается как «государственная безопасность» и рассматривается в тесной увязке с «общественной безопасностью», в то время как, к примеру «национальная оборона» не относится, согласно структуре документа, к «государственной безопасности». С другой стороны, авторы документа явно пытаются сблизить, а порой и отождествить интересы государства и общества.

Весьма положительным моментом и значительным шагом вперед в сравнении с концептуальными документами безопасности 1990-х – начала 2000-х гг. стало указание на необходимость для сил обеспечения национальной безопасности взаимодействовать с институтами гражданского общества [6].

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». Более под-

робным выглядит перечень угроз государственной и общественной безопасности, который включает такие явления и процессы, как: 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 внутривластной 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.

Главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности Стратегия называет «усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности», «совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью», «повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом», «расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере» [7]. Обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны способствовать «повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонаруше-

ний, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений» [5].

Раздел V стратегии имеет четко выраженную практическую направленность. Наиболее интересным положением данного раздела выглядит тезис о «системе документов стратегического планирования» РФ. К документам стратегического планирования Стратегия относит следующие нормативно-правовые акты:

- 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).

Весьма странно, что термин «стратегическое планирование» не упоминался в документе ранее, особенно в разделе, посвященном терминологии. Более того, в документе не говорится, что «система документов стратегического планирования» входит в «систему обеспечения национальной безопасности», что выглядит явной недоработкой. В то же время, судя по заявлениям официальных лиц, администрация Д.А. Медведева придает большое значение формированию системы стратегического планирования. По словам главы государства, «стратегическое планирование – это важнейший фактор устойчивого развития страны и обеспечения ее национальной безопасности». Д.А. Медведев признал также наличие в данной сфере определенных затруднений, которые необходимо преодолеть: «У нас долгое время доминируют ведомственные приоритеты, что не всегда способст-

вует эффективному достижению единых стратегических целей. Подобная раздробленность мешает стране двигаться вперед» [8]. Именно эти затруднения призвана устранить «система документов стратегического планирования», где «фактически речь идет о формировании вертикали стратегического планирования под руководством главы государства».

Еще одной важной новацией Стратегии, непосредственно затрагивающей внутривнутриполитическую безопасность, стало использование системы «распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия». На эти органы возложена «информационная и информационно-аналитическая поддержка реализации Стратегии». Анонсируя использование ситуационных центров, документ признает сравнительно невысокий уровень их развития в РФ. Указывается, что «для развития системы распределенных ситуационных центров в среднесрочной перспективе потребуется преодолеть технологическое отставание в важнейших областях информатизации, телекоммуникаций и связи, определяющих состояние национальной безопасности» [5].

Весьма многообещающе выглядит раздел, посвященный основным характеристикам состояния национальной безопасности. Отсутствие четких критериев, по которым можно было бы оценивать состояние национальной безопасности, традиционно было проблемой российской нормативно-правовой базы в данной сфере. В него входят:

- 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.

Отдельно следует остановиться на тех элементах «системы документов стратегического планирования», которые вступили в силу в 2009–2010 гг. Среди них наиболее значимой безусловно является «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Россий-

ской Федерации» [9]. Данный документ несомненно следует отнести к концептуальным в сфере безопасности. «Цель разработки Концепции – определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе». Распоряжением правительства Российской Федерации № 1662-р федеральным органам исполнительной власти и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности [10].

Организация реально действующей системы технологической поддержки политики государственной безопасности могла бы стать совершенно новым для РФ механизмом ее обеспечения. Впрочем, Концепция не дает ответа на вопрос о том, как данный механизм будет действовать в институциональном плане и каким образом конкретная технология может быть признана «критически важной с точки зрения национальной безопасности». Эти моменты нуждаются в более глубокой проработке, с тем чтобы новые механизмы технологической поддержки могли значительно повысить эффективность государственной политики безопасности.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и попытки администрации Д.А. Медведева рассматривать концептуальные документы в сфере безопасности как единую систему служат дальнейшим развитием комплексного подхода к безопасности в целом, впервые обозначившегося в начале 1990-х гг.

В настоящее время ведется работа над законом «О стратегическом планировании в РФ». В ней участвуют рабочие группы Государственной думы, Совета Федерации, эксперты правительства РФ и других органов власти. По словам первого заместителя председателя Комитета Государственной думы по делам Федерации и региональной политике Г. Изотовой, входящей в рабочую группу по разработке данного документа, «Стратегия разрабатывается не для того, чтобы она как красиво оформленный документ стояла на полке. Она должна работать, быть актуальной, соответствовать ситуации и планируемыми результатам» [13].

Продолжающееся совершенствование нормативно-правовой базы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации позволяет надеяться на устранение тех недостатков, которые были характерны для нее на ранних этапах ее становления.

Список литературы

1. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года // Официальный сайт Президента РФ / <http://www.kremlin.ru/transcripts/1968>
2. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года // Официальный сайт Президента РФ / <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>
3. Достойный уровень жизни – лучшая стратегия безопасности России. Интервью секретаря Совета Безопасности России Н.П. Патрушева / Известия. № 81. 13.05.2009.
4. Тайная стратегия России. Концепция национальной безопасности разрабатывается под грифом «секретно» / Независимая газета. № 059. 25.03.2009.
5. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ / <http://graph.document.kremlin.ru/doc.asp?ID=052295>
6. Ямшанов Б., Гаврилов В. 112 заповедей безопасности / «Российская газета». Федеральный выпуск. № 4912 (88) от 19 мая 2009 г.
7. С заседания Совета Безопасности по вопросу «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по ее реализации». Выступление Президента РФ Д.А. Медведева / Официальный сайт Президента РФ / www.kremlin.ru
8. Кузьмин В. Шаги по вертикали. Дмитрий Медведев провел заседание Совета Безопасности / Российская газета. Федеральный выпуск № 4874. 25 марта 2009 г.
9. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации // Федеральный государственный образовательный стандарт. Официальный сайт / <http://standart.edu.ru/Catalog.aspx?CatalogId=587>
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17 ноября 2008 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации / <http://www.government.ru/gov/results/1181/>
13. Бухарова О. Регионам дадут стратегию. Субсидии и субвенции из федерального бюджета сократят. Интервью с первым заместителем председателя Комитета Государственной думы по делам Федерации и региональной политике Г. Изотовой // Российская Бизнес-газета. № 732 (48). 15 декабря 2009 г.

**IMPROVEMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR DOMESTIC SECURITY SYSTEM
IN THE RUSSIAN FEDERATION IN 2008–2010**

О.А. Колобов, Р.В. Голубин

The latest trends in the development of the regulatory framework in the field of domestic political security of the Russian Federation are considered. The authors analyze some key conceptual documents adopted during the presidency of D.A. Medvedev, as well as the aspects of national security that are of primary concern for the leadership of Russia.

Keywords: national security, system of strategic planning documents, conceptual documents in the field of state security.