

УДК 327

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В 2008–2010 гг.

© 2010 г.

Р.В. Голубин

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

golubin-roman@fmo.unn.ru

Поступила в редакцию 29.06.2010

Рассматривается процесс совершенствования нормативно-правовой базы обеспечения внутривнутриполитической безопасности РФ, имевший место в 2008–2010 годах. Автором рассматриваются основные концептуальные документы в данной сфере через призму эволюции подходов политической и академической элиты РФ к проблематике национальной безопасности в целом. Указывается на достоинства этих подходов и их некоторые недоработки.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, национальная безопасность, концепция.

Администрации президента Д.А. Медведева пришлось столкнуться с рядом серьезных трудностей, которые обусловили объективную необходимость пересмотра многих принципов и направлений политики государства. Наиболее значимые проблемы и связанные с ними изменения Д.А. Медведев затронул в Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года [1, с. 12], 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 сферу внутривнутриполитической безопасности.

В первую очередь Д.А. Медведев опосредованно указал на возможность обострения внутривнутриполитической 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 счётов, для недобросовестной конкурентной борьбы. В том числе с использованием административного ресурса» [1, с. 23]. Президент напрямую обращает «внимание государственных служащих, работников правоохранительных органов, должностных лиц компаний на недопустимость и безнравственность таких действий сегодня» [1, с. 34]. В то же время Д.А. Медведев указывает на необходимость государственных усилий

в области защиты внутривнутриполитической 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» [1, с. 43].

Очевидно, что в отсутствие острейших, требующих немедленного реагирования проблем в сфере внутривнутриполитической 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, с. 32] президент вновь обратился к внутривнутриполитической проблематике (хотя центральными по-прежнему остаются проблемы экономики). Укрепление внутривнутриполитической безопасности названо среди неперемennых 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 добьёмся успехов» [2, с. 45].

Самой серьезной внутривнутриполитической проблемой страны президент называет ситуацию на Северном Кавказе. «Террористические преступления в отношении представителей власти, духовенства и силовых структур дестабилизируют обстановку, мешают нормальному развитию экономики и социальной сферы в этом регионе» [2, с. 54]. Наряду с необходимостью борьбы с терроризмом президент упомянул о необходимости особой государственной поддержки работников силовых структур, выпол-

няющих задачи в Северо-Кавказском регионе. «Указом Президента и постановлением Правительства для них установлены дополнительные льготы и меры социальной поддержки» [2, с. 31]. Здесь вновь получает развитие мысль о том, что внутривластные проблемы имеют экономические предпосылки.

Концептуальные взгляды администрации Д.А. Медведева на проблемы внутривластной 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, с. 23]. 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, с. 12]. Работа над документом в основной своей части велась в закрытом режиме.

В первую очередь обращает на себя внимание тот факт, что в Стратегии фактически признается правильность проводившейся в предшествовавший документу период государственной политики безопасности. 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» [3, с. 15].

Концептуальные документы в сфере безопасности многих государств содержат краткое описание достигнутых в данной сфере успехов. Однако Стратегия национальной безопасности РФ в данном контексте выглядит не слишком успешной. О каких-либо конкретных достижениях не говорится, а те весьма общие заявления, которые содержит стратегия, выглядят весьма сомнительно. К примеру, из текста документа следует, что мировой экономический кризис не повлиял на уровень и качество жизни российских граждан, а опасность внутренних угроз значительно снизилась.

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» [3, с. 13]. Не вполне понятен подход составителей к определению «национальных интересов Российской Федерации». Последние определяются как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства». Таким образом, национальные интересы предстают не в качестве синтеза интересов личности, общества и государства, а в качестве «потребностей государства», которые могут меняться в зависимости не только от объективных обстоятельств, но и от конъюнктурных интересов.

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» [3, с. 12]. Строго говоря, из данного определения не ясно, входят ли в средства обеспечения национальной безопасности связи между государственными структурами, обеспечивающие принятие решений в данной сфере. Совокупность сил и средств обеспечения национальной безопасности образует «систему обеспечения национальной безопасности», в которую, как следует из Стратегии, не входит, к примеру, нормативно-правовая база деятельности государства в данной сфере.

Тем не менее более совершенный, по сравнению с периодом 1992–2008 гг. терминологический аппарат должен был способствовать более четкому определению приоритетов государства в области внутривластной 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).

Что касается конкретных направлений обеспечения безопасности, то следует остановиться на отдельных моментах, касающихся внутривнутриполитической 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.

Раздел V стратегии имеет четко выраженную практическую направленность, регламентируя «Организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии». Впрочем, данный практический раздел порой входит в противоречие с изложенными в других разделах теоретическими положениями. 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).

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» [3].

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.

В целом, учитывая значительное число внутренних противоречий, спорных тезисов, важных моментов, затронутых вскользь и не получивших подробного освещения, Стратегия национальной безопасности 2009 г. произво-

дит впечатление недостаточно проработанного документа. Среди наиболее заметных недоработок в сфере внутривластной безопасности:

- недостаточно проработана декларированная взаимосвязь между национальной безопасностью и экономическим развитием;
- несмотря на некоторые изменения, сохраняется противоречие между заявлениями о необходимости взаимодействия с гражданским обществом и практическими механизмами обеспечения безопасности, где последнее не участвует;
- отсутствует информация о конкретных успехах и просчетах государственной политики, что создает обманчивую картину непрерывных успехов.

Стратегия предполагает создание «системы документов стратегического планирования» по отдельным аспектам обеспечения безопасности, которые, по-видимому, должны конкретизировать недостаточно четкие положения Стратегии. На практике же это приводит к тому, что Стратегия сама по себе не дает ответов на многие важные вопросы, а уточняющие документы остаются не принятыми.

К несомненным достижениям авторов документа следует отнести:

- Уточнение терминологического аппарата.
- Попытку установить четкую взаимосвязь между социально-экономическим развитием государства и обеспечением безопасности на законодательном уровне.
- Попытку создания, на основе Стратегии, целой системы документов, регламентирующих государственную политику безопасности – «системы документов стратегического планирования». В случае успешной реализации подобная система способна составить эффективную правовую базу защиты интересов личности, общества и государства.

Сама идея Концепции предполагает обращение в первую очередь к проблематике экономической безопасности. Однако следует отметить ряд моментов, напрямую затрагивающих безопасность внутривластную. В первую очередь необходимо подчеркнуть, что документ четко связывает экономическое и социальное развитие со статусом России «как ведущей мировой державы XXI века... надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан» [5, с. 65]. В дальнейшем документ развивает этот тезис, утверждая, что «будет обеспечено поддержание высокого уровня национальной безопасности и обороноспособности страны, включая экономическую и продовольственную безопасность, безопасность населения и терри-

торий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что создаст благоприятные условия для высвобождения инновационного потенциала населения и динамичного развития бизнеса» [5, с. 36]. Таким образом, впервые получает официальное подтверждение и расширенное толкование тезис о том, что существует прямая связь между уровнем и условиями жизни населения и внутривластной безопасностью государства.

С другой стороны, «отдельной задачей инновационной политики должно стать первоочередное развитие технологических направлений, критически важных с точки зрения национальной безопасности и обороноспособности» [5, с. 54]. Это весьма важное положение впервые, в рамках концептуального документа, говорит о необходимости технологического обеспечения государственной политики безопасности и предусматривает ряд мер, направленных на его совершенствование. Для решения этой задачи предусматривается:

- выделение наиболее важных для национальной безопасности и обороноспособности технологий в целях организации мониторинга и прогнозирования по данным направлениям;
- уточнение перечня критических технологий, разработку которых государство финансирует в первоочередном порядке;
- организация эффективной совместной работы научного сектора, органов государственной власти и бизнеса по научным исследованиям;
- поддержка приобретения российскими компаниями, работающими в сфере критических для обеспечения безопасности технологий (в том числе путем организационного и политического содействия приобретению иностранных технологических компаний) [5, с. 32].

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, при условии которой новые механизмы технологической поддержки способны значительно повысить эффективность государственной политики безопасности.

В целом, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и попытки администрации Д.А. Медведева рассматривать концептуальные документы в сфере безопасности как единую систе-

му служат дальнейшим развитием комплексного подхода к безопасности в целом, впервые обозначившегося в начале 1990-х гг.

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. 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>

4. Тайная стратегия России. Концепция национальной безопасности разрабатывается под грифом «секретно» / Независимая газета. № 059, 25.03.2009.

5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации // Федеральный государственный образовательный стандарт. Официальный сайт / <http://standart.edu.ru/Catalog.aspx?CatalogId=587>

6. 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.

7. Достойный уровень жизни – лучшая стратегия безопасности России. Интервью секретаря Совета безопасности России Н.П. Патрушева / Известия. № 81. 13.05.2009.

8. Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» // Министерство экономического развития Российской Федерации. Официальный сайт / <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/gsp>

THE IMPROVEMENT OF THE REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK FOR PROVIDING THE RUSSIAN FEDERATION'S INTERNAL STATE SECURITY IN 2008–2010

R.V. Golubin

The author considers the process of improving the regulatory and legal framework for providing the Russian Federation's internal state security, which took place in 2008–2010. The paper is focused on the analysis of key normative acts in this sphere, taking into consideration the evolution of approaches of academic and political elite to the issues of national security on the whole. Key merits and drawbacks of these approaches are discussed.

Keywords: regulatory and legal framework, national security, concept.