

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ПРИНЦИПЫ, НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ, НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ



ЧЛЕН КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ
Николай Дмитриевич Ковалёв

Сегодня мы различаем два аспекта национальной безопасности – внутренний и внешний¹. Это разделение отвечает духу и букве Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, то есть «официально признанной системе стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу»².

Впервые в истории новой России правовое воплощение такой подход нашел более 20 лет назад в статье 3 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года №2446-1 «О безопасности». В ней, в частности, говорилось: «Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности»³. Часть 1 статьи 4 Федерального закона от 28 декабря 2010 года №390-ФЗ «О безопасности» уточнила предыдущую формулу: «Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер»⁴.

¹ См.: Общая теория национальной безопасности: учеб. / под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2002. С. 14.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №2, ст. 2444.

³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. №15, ст. 769.

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. №1, ст. 2.

Надо отметить, что российские ученые и политологи весьма ответственно и внимательно подошли к изучению вопросов как внешней, так и внутренней безопасности. При этом с учетом специфики «исторического момента» особое внимание они уделили исследованию и освещению проблемы обеспечения внутренней безопасности⁵.

Принципы обеспечения национальной безопасности

Возрастающее с годами значение работы по обеспечению национальной безопасности потребовало существенного обновления ряда позиций в исследуемой области общественных отношений. В частности, встал вопрос о разработке стройной системы принципов обеспечения национальной безопасности в новом формате: их отсутствие приводило к размыванию ориентиров в деятельности субъектов, занятых в области защиты нации от внутренних и внешних угроз. Неслучайно в целом ряде федеральных законов, регулирующих наиболее важные направления функционирования государства во внутренней и внешней сферах, необходимые принципы не только формулируются, но и разъясняются. При этом в части законодательных актов слово «принцип» выносится в наименование закона, а в куда большей их доле «принципы» перечислены в отдельных статьях.

Нельзя сказать, что работа по определению интересующих нас принципов началась с нуля⁶. Правда, в обновленной редакции концепции, утвержденной указом президента от 10 января 2000 года №24, какие-либо принципы еще не фигурировали. В современной стратегии национальной безопасности они в отдельный раздел (статью) также не выделены. В то же время по тексту «разбросаны» упоминания принципов «многовекторной дипломатии», «международного права», «рациональной достаточности и эффективности», «сохранения стабильности и предсказуемости в области стратегических наступательных вооружений». А вот в законах, посвященных универсальной безопасности, принципы ее обеспечения приведены в концентрированном виде. Первоначально они были прописаны в статье 5 закона «О безопасности» 1992 года. Разработчики инкорпировали в него перечень из четырех следующих принципов обеспечения безопасности:

- законность;
- соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;
- взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;
- интеграция с международными системами безопасности.

В статье 2 закона «О безопасности» 2010 года число включенных в перечень принципов возросло, а часть из них были уточнены:

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- 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;

⁵ См., например: Гуцин С.В. Сущность и функции системы внутренней безопасности. М., 1996; Гыскэ А.В. Борьба с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности российского общества. М., 2001; Дрынов О.В. Правовое регулирование положения иностран-

цев как элемент обеспечения внутренней безопасности России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003; Рожнов С.Н. Конституционно-правовые основы обеспечения защиты прав и свобод человека, внутренней безопасности вооруженными силами государства: историко-

правовой аспект // Соблюдение прав и свобод личности в деятельности органов внутренних дел: материалы науч.-практ. семинара, 19–21 марта 2001 г. М., 2001. С. 245–253; Сурков М.С. Финансовое обеспечение внутренней и внешней безопасности государства: пра-

воохранительный аспект // Военно-экономический вестник. 2002. №6. С. 5–13.

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года №1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации».



- приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
- 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.

Пять идентичных либо близких по смыслу принципов предлагаются в пункте 27 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной в 2013 году:

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- системность и комплексность применения силами обеспечения общественной безопасности политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер по обеспечению общественной безопасности;
- приоритет профилактических мер по обеспечению общественной безопасности;
- взаимодействие сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях комплексного и своевременного реагирования на угрозы общественной безопасности.

В совокупности в системе действующего законодательства упомянутые принципы образуют широкую сеть, определяющую обязательные условия реализации усилий по обеспечению национальной безопасности в той или иной сфере общественных отношений.

Не менее серьезную роль в нейтрализации угроз национальной безопасности способны играть прикладные принципы. Приведу лишь три из них, используемые в деле отражения угроз со стороны оргпреступности, террористов и экстремистов.

Принцип экономической несовместимости легальных капиталов и капиталов, нажитых посредством противоправной деятельности означает невозможность юридического равноправия в демократическом правовом государстве и открытом гражданском обществе законных и преступных капиталов: принцип «деньги не пахнут» уже и у нас отживает свой век (хотелось бы, правда, чтобы происходило это побыстрее).

Под *принципом контрактивности* понимается адекватность усилий государства и общества, направленных против многовекторного влияния преступности, терроризма и экстремизма на социально-экономическую, политическую и другие важнейшие сферы жизни нации.

Принцип целесообразности требует при разработке и реализации широкомасштабных антикриминальных, антитеррористических и антиэкстремистских мероприятий избирать те болевые точки в «обороне противника», удар по которым способен нанести ему больший урон, чем объем людских и материально-технических ресурсов, затрачиваемых государством на конкретную операцию⁷.

Направления обеспечения национальной безопасности

Упомянутые выше принципы успешно применяются в ходе обеспечения национальной безопасности на следующих направлениях, описанных создателями *общей теории национальной безопасности*:

- принятие возможных мер для выхода России из кризиса и ее возрождения как мировой державы;
- успешное осуществление рыночных реформ;

⁷ См. подробнее: Калачев Б.Ф. счет // Мир безопасности. 1998. №3. С. 4–6.
Наркобизнес: похороны за свой



- обеспечение защиты российских духовных, интеллектуальных и культурных ценностей;
- укрепление оборонного потенциала;
- формирование демократического правового федеративного государства;
- недопущение обострения социального и политического противостояния, создающего опасность политических кризисов, могущих перерасти в военные конфликты;
- достижение общественного согласия, здорового социально-психологического и нравственного климата в обществе;
- надежная защита жизни, здоровья, имущества, прав и свобод человека, создание достойных условий его существования, а также условий существования и развития семьи как ячейки гражданского общества и ее государственная поддержка;
- повышение эффективности и уровня образования⁸.

Согласно действующему законодательству (часть 2 статьи 4 закона «О безопасности» 2010 года), основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяются Президентом Российской Федерации. Эти направления сформулированы сегодня в восьми документах, утвержденных указами главы государства:

- Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 года, №Пр-1895).
- Основах единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года (утверждены Президентом Российской Федерации 3 сентября 2011 года, №Пр-2613).
- Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) (Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года №608).
- Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 года).
- Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года №120).
- Военной доктрине Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года №146).
- Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года).
- Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 года).

Нормативные акты

В ходе реализации принципов и направлений обеспечения национальной безопасности с момента принятия закона «О безопасности» 1992 года по настоящее время накоплено внушительное количество нормативных актов, регламентирующих указанную деятельность.

На июнь 2014 года в базе данных правовой системы «КонсультантПлюс» при запуске поиска на слово «безопасность» обнаруживается 1714 действующих нормативных актов без учета в разы большего числа региональных и муниципальных. Плюс к ним 1195 документов федеральной судебной практики. А аналогичный поисковый признак, ограниченный наличием слова «безопасность» не в заголовке документа, а в тексте, выявляет 46 848 нормативных актов и 10 314 судебных документов (опять же не считая продуктов местного законотворчества).

⁸ См.: Общая теория национальной безопасности. С. 33.



Анализ этой массы юридических материалов позволяет дифференцировать их по видам: федеральные законы, доктрины, стратегии, концепции, программы.

Федеральные законы. В настоящее время действуют 969 федеральных законов, включая законодательные акты, дополняющие, изменяющие и отменяющие предыдущие. Например, от 3 апреля 1995 года №40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 9 февраля 2007 года №16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 30 декабря 2009 года №384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

К ним примыкают 183 федеральных закона, регулирующих сферы международного права в исследуемой нами плоскости. Например, от 5 апреля 2009 года №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».

Здесь же нельзя не упомянуть о 134 модельных законах, разработанных Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств за период 1996–2012 годов. В их числе: «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (принят 15 июня 1998 года); «О дипломатической службе» (принят 13 июня 2000 года); «О пограничной безопасности» (принят 28 июня 2010 года) и др.

Доктрины и стратегии. Действуют 7 доктрин, утвержденных главой государства. Например, Доктрина развития российской науки (Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 года №884), Климатическая доктрина Российской Федерации (распоряжение Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 года №861-рп).

Из 79 функционирующих стратегий утверждено: главой государства – 7; правительством – 31; федеральными ведомствами – 23; государственными корпорациями и государственными банками – 6; на межведомственной основе и другими структурами – 12.

Концепции и программы. Среди первых в рабочем состоянии 233 документа. Из них утверждено: главой государства – 12; правительством – 44; федеральными ведомствами индивидуально – 109; государственными банками и государственными корпорациями – 12; на межведомственной основе и другими структурами – 56.

Из 338 действующих программ утверждено: главой государства – 21; правительством – 277; федеральными ведомствами индивидуально – 25; государственными корпорациями – 5; на межведомственной основе и другими структурами – 10.

Приведенная статистика не является самоцелью. Она убедительно свидетельствует о том жизненно важном значении, которое имеют вопросы обеспечения безопасности буквально для всех сфер деятельности государства и общества. Как человек, многие годы посвятивший укреплению безопасности нашего Отечества, с глубоким удовлетворением отмечаю, что скептическое, а нередко и откровенно пренебрежительное отношение к этой работе, бытовавшее в первые постперестроечные годы, ушло в прошлое, и, надеюсь, безвозвратно. Можно констатировать, что сегодня, на новом этапе развития российской государственности, в осложнившихся внешнеполитических условиях приоритетность задач обеспечения безопасности ясно и в полной мере осознается российским обществом и уже никем не ставится под сомнение. Однако останавливаться нельзя. Совместная работа всех структур исполнительной власти, законодателей, экспертного сообщества, общественных организаций по дальнейшему совершенствованию комплексной системы обеспечения национальной безопасности должна быть продолжена.