

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: ДЕФЕКТЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Татьяна Борисовна Басова

Дальневосточный федеральный университет

NORMATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY IN RUSSIA: DEFECTS OF HUMAN RIGHTS

Tatyana Basova

Far Eastern Federal University

Abstract: Security threats recently emerging to Russia's demanded new approaches and methods to resist them. It leads to revising of regulatory support in sphere of Russia's national security by adopting a package of conceptual and doctrinal documents. The article analyzes the legal foundations of strategic planning in Russia's national security in the light of the adoption of the Federal Law „About Security”, National Security Strategy of the Russian Federation until 2020, the concept of public security in the Russian Federation and other legal acts. It was revealed that during the lawmaking many defects of existing legal framework in the area of national security were made, which is impossible to correct in the process of enforcement.

Key words: security, national security, public safety, national security strategy, the concept of public security, improving the legal regulation, lawmaking.

Процессы планетарного развития в начале третьего тысячелетия характеризуются резким расширением и усложнением взаимосвязей и взаимозависимостей народов и государств. Благодаря современным достижениям науки и техники социальные связи и общественные процессы обрели ранее неизвестное качество, свидетельствующее о новой фазе общественного развития во всемирном масштабе – глобализации. Процессы глобализации носят всеобъемлющий характер, охватывают различные сферы человеческой деятельности, в которых происходят глубинные преобразования. Учитывая, что глобализация трансформирует современный мировой порядок и сложившейся в начале XXI в. конфигурации мира угрожают радикальные изменения, в этих условиях для любого государства, в числе и для России, ключевое значение обретает задача сохранения и упрочения национальной безопасности. Не последнюю роль в этом процессе играет право.

Процессы планетарного развития в начале третьего тысячелетия характеризуются резким расширением и усложнением взаимосвязей и взаимозависимостей народов и государств. Благодаря современным достижениям науки и техники социальные связи и общественные процессы обрели ранее неизвестное качество, свидетельствующее о новой фазе общественного развития во всемирном масштабе – глобализации. Про-

цессы глобализации носят всеобъемлющий характер, охватывают различные сферы человеческой деятельности, в которых происходят глубинные преобразования. Учитывая, что глобализация трансформирует современный мировой порядок и сложившейся в начале XXI в. конфигурации мира угрожают радикальные изменения, в этих условиях для любого государства, в числе и для России, ключевое значение обретает задача сохранения и упрочения национальной безопасности. Не последнюю роль в этом процессе играет право.

Развитие правового института национальной безопасности в России сопряжено с осуществляемым вот уже четверть века процессом преобразования отечественной государственности. Процесс нормативно-правового регулирования в сфере национальной безопасности с начала постсоветского периода и до настоящего времени можно условно представить в форме двух этапов.

Возникновение современной нормативно-правовой базы в сфере национальной безопасности приходится на момент распада Союза ССР. После распада СССР в России и прекращения противостояния между Востоком и Западом, а также усиления сепаратистских настроений в отдельных регионах страны потребовали серьезного пересмотра существующего подхода к проблемам обеспечения безопасности российского государства.

В результате совместной работы Комиссии по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР (была сформирована при Президенте РСФСР 19 июля 1991 г.) и комитетов Верховного Совета Российской Федерации по безопасности и по законодательству был разработан проект Закона Российской Федерации „О безопасности”, который был принят Верховным Советом Российской Федерации 5 марта 1992 года (далее – Закон РФ „О безопасности”) [2]. 20 мая 1992 г. в своей речи на первом заседании Совета безопасности Российской Федерации Президент страны Б.Н. Ельцин в качестве главного в Законе Российской Федерации „О безопасности” определил то, что „...теперь в России будет не человек для государства, а государство для человека” [цитирую по:15].

12 декабря 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации [1], в содержании которой несколько раз употреблен в различных контекстах термин „безопасность”. К примеру, в соответствии со ст. 13 Основного закона страны запрещено создавать и осуществлять деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства; согласно п.3 ст.55 Конституции РФ допускается возможность ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, но лишь в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения безопасности государства. Обращает на себя внимание и то, что согласно ст. 83 Конституции РФ Президент государства формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, однако этот конституционный орган был образован Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1992 г. № 547 „для обеспечения реализации функций Президента Российской Федерации по управлению государством, формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, сохранению государственного суверенитета России, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан” [9].

Ключевым актом первого этапа процесса нормативно-правового регулирования в сфере национальной безопасности с начала постсоветского периода и до настоящего времени явилось утверждение Президентом страны в декабре 1997 г. Концепции национальной безопасности Российской Федерации, в которую были внесены изменения и дополнения в январе 2000 г. [11].

Безусловно, в рассматриваемый период были приняты и другие нормативно-правовые акты, в которых отражено целенаправленное воздействие государства на общественные отношения в сфере национальной безопасности. Это касалось в большей степени различных направлений рассматриваемой сферы. Скажем, в области информационной безопасности в 2000 г. была принята Доктрина информационной безопасности [10]; в области обеспечения в Российской Федерации пожарной безопасности, в области безопасности гидротехнических сооружений и по другим направлениям был принят ряд Федеральных законов РФ и других нормативно-правовых актов, которые были направлены стабилизацию и упорядочение общественных отношений в сфере национальной безопасности.

Второй этап в развитии современной нормативно-правовой базы в сфере национальной безопасности ознаменован тем, что в 2000-2008 гг. стал заметно проявляться кризис системы национальной безопасности. К концу первого десятилетия XXI века проявились такие вызовы и угрозы безопасности России, которые потребовали безотлагательно корректировать подходы и методы в противодействии им. В те годы специалисты справедливо отмечали: „Современные вызовы и угрозы национальной безопасности России, как правило, носят комплексный характер: на одни и те же объекты в системе безопасности могут быть нацелены различные угрозы, которые способны создавать взаимоусиливающий эффект. Эта их особенность обуславливает необходимость использования новых форм и методов работы для активного противодействия им и своевременной нейтрализации возможных негативных последствий” [22].

За примером одной из таких ярко проявившихся в начале нового столетия угроз безопасности России далеко ходить не надо. К тому времени в России уже на протяжении десяти лет предпринималась попытка активно реформировать административно-государственное управление. Нормативное обеспечение проведение административной реформы выражалось в принятии важных правовых актов, направленных на ее реализацию [См. подробнее:14]. В рамках административной реформы руководство страны озаботилось проблемой противодействия коррупции. Как отмечалось в изданной 25 октября 2005 г. Правительством Российской Федерации „Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах”, по данным исследований, проведенных фондом „Общественное мнение”, „...более 76 процентов опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате” [12]. Это ли не реальная угроза национальной безопасности страны?

Думается к 2008 г. стала очевидной неадекватность нормативно-правового обеспечения общественных отношений в сфере безопасности России и руководство страны приступило к его модернизации. Был принят пакет концептуальных и доктринальных документов: Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. (далее – Стратегия 2009 г.) [7]; Федеральный закон Российской Федерации „О безопасности” от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (далее – ФЗ „О безопасности”) [3]; Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ „О стратегическом планировании в Российской Федерации”[4]; Стратегия национальной безопасности РФ от 31 декабря 2015 г. (далее – Стратегия 2015 г.)[8]; „Концепция общественной безопасности в Российской Федерации” утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 20 ноября 2013 г., № Пр-2685 [6];

Содержание нормативно-правовых актов, обеспечивающих развитие правового института национальной безопасности в России с начала постсоветского периода и до настоящего времени, не осталась без внимания научной общественности. Предметом научных дискуссий отечественных юристов выступает немало проблем, выте-

кающих из анализа содержания документов, которые нормативно обеспечивают воздействие на поведение людей и общественные отношения в сфере безопасности России.

Остановимся на тех изъянах и недочетах, допущенных в процессе правотворческой деятельности, которые обусловили ненадлежащее качество законодательства в сфере национальной безопасности России. Недостатки в нормативно-правовом регулировании института безопасности вызывают в процессе правоприменения множество трудностей и не обеспечивают его надлежащее функционирование. Подобные дефекты особенно опасны, поскольку не способствуют укреплению конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации.

Один из недочетов в нормативно-правовом регулировании в сфере национальной безопасности России связан с употреблением терминов „безопасность” и „национальная безопасность”.

В ст. 1 Закона РФ „О безопасности” (признан утратившим силу Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ) под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов (то есть совокупности потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития) личности (права и свободы), общества (материальные и духовные ценности) и государства (конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность) от внутренних и внешних угроз [3].

Не укрылся от специалистов тот факт, что определяя „безопасность” как понятие законодатель не счел необходимым уточнить о какой её разновидности идет речь: о национальной, государственной и т.п. Это породило разногласия в анализе данного определения учеными, когда одни полагали, что законодатель имел в виду государственную безопасность, а другие – усмотрели в позиции законодателя национальную безопасность [20, с.249].

Предложенная законодателем дефиниция „безопасность” страдала недостаточной четкостью. Ученые правомерно вопрошали: почему в данном понятии речь идет лишь о состоянии защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, а незащищенности второстепенных интересов не имеет отношение к безопасности? Декларативный характер дефиниции „безопасность” объяснялся „неопытностью” законодателя, неразработанностью терминологии [23].

Спустя три года в нормативно-правовых актах впервые легально был употреблен термин „национальная безопасность”, а именно – в Федеральном законе „Об информации, информатизации и защите информации” от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ [5] (в настоящее время утратил силу), а спустя год данный термин уже в виде дефиниции был представлен в июле 1996 г. в Послании Президента РФ „О национальной безопасности”, в котором под национальной безопасностью понималось „состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства” [13].

Фактически дефиниция „национальная безопасность” в Послании Президента РФ была идентична понятию „безопасность”, закрепленному в Законе РФ „О безопасности”, что представляется в корне неверным, ибо второе из обозначенных понятий гораздо шире первого.

В действующем ФЗ „О безопасности” не фигурирует легально определение „безопасность”. В ст. 1 данного законодательного акта сказано: „Настоящий Федеральный закон определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных

законодательством Российской Федерации (далее – безопасность, национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации (далее – Совет Безопасности)”[3]. После перечисления различных видов безопасности законодатель подводит их под знаменатель (заключенный в скобках) терминов „безопасность” и „национальная безопасность” также понимая их как идентичные.

Такое понимание соотношения указанных терминов представляется в корне неверным, ибо понятие „безопасность” гораздо шире второго из перечисленных понятий – „национальная безопасность” отождествлять недопустимо, „поскольку национальная безопасность является частью общего явления безопасности” [17, с.24].

В развитие положений ФЗ „О безопасности” 12 мая 2009 г. Указом Президента РФ был утвержден концептуальный документ – „О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года”, который был заменен другой редакцией – 31 декабря 2015 г. Указом Президента РФ была утверждена новая Стратегия национальной безопасности России [8].

К числу новелл Стратегии 2015 г. следует отнести изменение формулы определения термина „национальная безопасность”, который в Стратегии 2009 г. был определен 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” [8].

Тогда как в ст. 6 Стратегии 2015 г. легально закреплено следующее определение: „Национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности”[8].

В новой формуле термина „национальная безопасность” исключено указание на обеспечение обороны и безопасность государства. Оборона страны представлена наряду с различными видами безопасности самостоятельной составляющей национальной безопасности.

Вместе с тем теоретики вопрос о видах национальной безопасности, их соотношении относят к числу дефектов правотворчества, верно полагая, что четкая классификация видов национальной безопасности играет методологическую роль в построении всей системы национальной безопасности и ее правовом регулировании, а знание этих видов способствует выработке наиболее правильных стратегии и тактики выявления и противодействия угрозам безопасности России [19, с.45]. По этому поводу Н.Г. Кутын справедливо заметил: „В целом в действующем российском законодательстве нет четкого определения видов национальной безопасности, а разные ученые разрабатывают сотни ее видов (конституционная, правовая, юридическая и

др.) в соответствии со своими научным и профессиональным интересом. Это приводит к „размыванию” понятия „национальная безопасность” [18, с.14].

Стратегия 2009 г. содержала подраздел „Государственная и общественная безопасность”, который обосновано с позиции соблюдения правил юридической техники критиковался учеными в связи с тем, что в нем четко не разграничены вопросы государственной и общественной безопасности, а стратегические цели и источники угроз для указанных видов безопасности соединены” [16, с.18].

В Стратегии 2015 г. подраздел „Государственная и общественная безопасность” изменений практически не претерпел. Две самостоятельные разновидности безопасности, имеющие различные стратегические цели и источники угроз объединены воедино.

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 14 ноября 2013 г., дана трактовка понятия общественной безопасности, под которой понимается „состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” [6].

Неужели наличие легально определенной категории „общественная безопасность” не навел субъектов законоотворчества на мысль о необходимости „развести” вопросы государственной и общественной безопасности в Стратегии 2015 г. как документе стратегического планирования, разграничив эти самостоятельные разновидности национальной безопасности.

Создатели нормативно-правовой базы в сфере безопасности должны стремиться к приведению её в единую непротиворечивую систему, что позволит более эффективно обеспечить национальную безопасность Российской Федерации. А между тем „дефинитивный хаос”, предопределенный отставанием правовой теории, отраслевых доктрин от современной действительности правового регулирования [21, с.16], остается, что называется, и ныне там.

Устранение выявленных в настоящей публикации и других имеющихся недочетов в нормативно-правовом регулировании в сфере национальной безопасности России будет способствовать переходу от практики бессистемного реагирования на опасности и угрозы к долгосрочной и научно обоснованной политике.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации: принята Всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
2. О безопасности : закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (ред. от 26 июня 2008 г.) (утратил силу) // Российская газета. 1992. 6 мая.
3. О безопасности: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 5 окт. 2015 г.) // Российская газета. 2010. 29 дек.
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2010 г. № 172-ФЗ (ред. от 30 окт. 2017) // СПС „КонсультантПлюс”.
5. Об информации, информатизации и защите информации: федер. закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ (утратил силу) // СПС „КонсультантПлюс”.
6. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: указ Президента РФ от 20 ноября 2013 г., № Пр-2685 // СПС „КонсультантПлюс”.

7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (ред. от 1 июля 2014 г.) (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.
8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // СПС „КонсультантПлюс”.
9. Об образовании Совета Безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 03.06.1992 № 547 (утратил силу) // СПС „КонсультантПлюс”.
10. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 // СПС „КонсультантПлюс”.
11. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 17 дек. 1997 г. № 1300 (ред. от 10 янв. 2000 г.) (утратил силу) // СПС „КонсультантПлюс”.
12. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р [Электронный ресурс]. Доступ из СПС „Консультант Плюс”.
13. О национальной безопасности. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Независимая газета. 1996.
14. Басова Т.Б. Противодействие коррупции в фокусе административной реформы России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 4.
15. Золотарев П. Опасная безопасность. Независимая газета. 2011. 28 января.
16. Ирошников Д.В. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Тамбов, 2011.
17. Кардашова И.Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5 (37).
18. Кутбин Н. Г. Безопасность: понятие, виды, определения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 1.
19. Общая теория национальной безопасности: учебник / под ред. А. А. Прохожева. М. : РАГС, 2002.
20. Сипок Р. Д. О содержании понятий „безопасность”, „государственная безопасность” и „национальная безопасность” // Вестник российского государственного аграрного заочного университета/ 2008. № 5.
21. Смутьский С.В. Национальная безопасность и национальные интересы России в современных условиях // Новые угрозы национальной безопасности Российской Федерации / под общ. ред. С.В. Смутьского. М., 2009.
22. Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. 2007. № 7.
23. Шободоева А.В. Стратегия национальной безопасности РФ и ее вклад в развитие понятийного аппарата общей теории национальной безопасности РФ // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7. № 1.