

Чапчиков Сергей Юрьевич

кандидат юридических наук, преподаватель,
докторант кафедры правового обеспечения
управленческой деятельности
Международного института управления
Московского государственного института
международных отношений (университета) МИД РФ
(МГИМО (У) МИД РФ),
тел.: (961) 265-16-20

**К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНО-
ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В РОССИИ**

Аннотация:

В статье рассматриваются генезис и основные этапы развития понятия безопасности в российском законодательстве. Особое внимание уделяется анализу современного закона «О безопасности», комментариям его отдельных статей и положений.

Ключевые слова:

безопасность, национальная безопасность, государственная безопасность, безопасность общества и личности.

Chapchikov Sergey Yuriyevich

Candidate of Law, lecturer,
post-doctoral researcher of the chair of
legal support of administration activity,
Moscow State Institute of
International Relations
third secretary of Russian Ministry of
International Affairs
tel.: (961) 265-16-20

**TO THE QUESTION OF REGULATORY
AND LEGAL PROVISION OF
NATIONAL SECURITY
IN RUSSIA**

The summary:

The article deals with the genesis and main stages of the concept of security in the Russian legislation. Particular attention is paid to analysis of the current law "On security", comments of the individual clauses and provisions.

Keywords:

security, national security, public safety, public safety and individual.

Во времена СССР понятие «безопасности» трактовалось через термин «государственная безопасность», который был введен в нашей стране в 1934 г. при образовании в составе НКВД Главного управления государственной безопасности. При этом следует отметить, что термин «государственная безопасность» в известной мере отражал официальную точку зрения военно-политического руководства страны о приоритете интересов государства диктатуры пролетариата перед интересами общества в целом и интересами личности («общество для государства»).

В 1936 г. термин «государственная безопасность» был официально включен в текст Конституции СССР (пункт «и» статьи 14 главы 2) и начал употребляться в документах и актах органов советского государства, в советской правовой литературе. Хотелось бы отметить, что на протяжении длительного времени этим термином в нашей стране пользовались без какого-либо разъяснения его значения. И только в 50-е гг. в юридической и специальной литературе можно отметить попытки проанализировать указанную проблему.

До середины 1980-х гг. советское обществоведение под безопасностью понимало исключительно ее военно-политическую составляющую – соотношение военных потенциалов, баланс сил между супердержавами и военно-политическими коалициями, применение военной силы в международных отношениях, контроль над вооружениями и разоружение, международные режимы и институты безопасности и т.д. Понятие «национальная безопасность» отсутствовало. Предпочитали говорить о международной безопасности, в крайнем случае – военной безопасности СССР (то есть государства). Лишь под влиянием глобальных перемен в мире, а также ряда западных концепций произошли изменения в восприятии советскими учеными и политическим руководством проблем безопасности. Так, новое политическое мышление уже включало в себя не только военно-политическое, но и экономическое, экологическое и демографическое измерение.

В 1990-е гг. продолжается расширение проблематики и, соответственно, предмета исследований в области безопасности. Особое внимание уделяется видам и уровням безопасности, а также операционным моделям, режимам и институтам международной безопасности.

В этот период стала закладываться и правовая основа для регулирования проблем безопасности.

Первый закон «О безопасности» был принят Верховным Советом Российской Федерации 5 марта 1992 г. Открывая первое заседание Совета безопасности, первый президент России Борис Николаевич Ельцин выделил то, что, по его мнению, было главным в законе «О безопасности» – теперь в России будет не человек для государства, а государство для человека.

Документ содержал V разделов и 22 нормативные статьи. Содержание статей первого раздела составляли определения основных понятий, таких как «безопасность, жизненно важные интересы, объекты и субъекты обеспечения безопасности, угрозы безопасности, обеспечение безопасности». Второй раздел закона рассматривал основные параметры системы безопасности в Российской Федерации, особенности функционирования данной системы. В третьем разделе закон «О безопасности» проанализированы статус и основные полномочия Совета Безопасности России. Четвертый раздел – финансирование деятельности по обеспечению безопасности, пятый – контроль и надзор за деятельностью по обеспечению безопасности.

Закон определял безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Ключевое значение в этом определении имеет понятие «жизненно важные интересы». К ним в законе отнесены лишь те, которые обеспечивают прогрессивное развитие (личности, общества и государства). Одним из принципов обеспечения безопасности закон определял соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Подобный подход к понятию «безопасность» и к принципам обеспечения безопасности требовал постоянного анализа и выявления: интересов объектов обеспечения безопасности; интересов, которые могут быть отнесены к числу жизненно важных; интересов, которые существуют, но не соответствуют прогрессивному развитию; противоречий между жизненно важными интересами объектов обеспечения безопасности; целесообразного для каждой ситуации распределения приоритетов между противоречивыми жизненно важными интересами, то есть определение разумного баланса интересов.

Закон «О безопасности» 1992 г., несмотря на свои недостатки, предусматривал последовательный, научно обоснованный алгоритм формирования государственной политики, обеспечивающей прогрессивное развитие страны. Тем не менее он так и остался нереализованным в полной мере.

Наша страна подошла к необходимости выработки целостной теории национальной безопасности в первой половине 90-х гг. прошлого столетия. Так, в 1993 г. термин «национальная безопасность» появился в отечественных теоретических источниках, а примерно с 1994 г. в Администрации Президента Российской Федерации началась разработка ее теории и методологии на основе междисциплинарного подхода. Фактически тогда удалось совершить интеллектуальный прорыв, который, в частности, получил воплощение в Послании Президента Российской Федерации по национальной безопасности от 13 июня 1996 г. [1]. Многие положения этого документа впоследствии были развиты в других концептуальных документах, нормативно-правовых актах, материалах и выступлениях высшего руководства нашей страны и в диссертационных исследованиях.

Важными этапами в концептуальном осмыслении национальной безопасности явились такие важнейшие документы, как Конституция РФ 1993 г., Концепция внешней политики РФ 1993 г., Концепции национальной безопасности 1997 и 2000 гг., Военная доктрина РФ 2000 г. Концепции внешней политики 2000 и 2008 гг. законы «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 и 28 декабря 2010 г.

Политико-правовыми источниками концептуальных обобщений и последующих практических действий по обеспечению национальной безопасности являются также ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, его выступления по важнейшим проблемам внутренней и внешней политики страны [2, с. 21].

Современный официальный подход властей к проблемам безопасности России был представлен в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации «О национальной безопасности» (июль 1996 г.), затем в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации в декабре 1997 г. и уточненной в 2000 г. Появление этих государственных нормативно-правовых документов знаменует завершение важного этапа в формировании и развитии теории и политики безопасности в России. Их содержание позволяет судить о характере официальной политики безопасности с точки зрения условий для развития гражданского общества в России.

Этот документ положения действующего закона почти не учитывал. Концепция внесла изменения в ключевые понятия в сфере безопасности, использованные в законе. В концепции шла речь не о задаче обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства, а лишь о безопасности самих объектов обеспечения безопасности – личности, общества и государства. Тем самым была исключена взаимосвязь состояния безопасности с условиями прогрессивного развития. Концепция национальной безопасности не требовала никаких реальных действий для обеспечения безопасности.

Следующий шаг в формировании взгляд на безопасность был сделан в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Содержание стратегии отражает стремление сформировать внутреннюю и внешнюю политику в интересах устойчивого развития страны без опоры на научный подход. В результате просматриваются приоритеты, которые не столько связаны с обеспечением устойчивого развития, сколько с интересами государственных ведомств и государственной бюрократии.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. записано, что Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации.

Основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются: 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 внутриполитической 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 на долгосрочную перспективу, в соответствии со Стратегией, должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны также способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений [3].

Содержание «Стратегии национальной безопасности до 2020 года», судя по всему, повлияло решающим образом на содержание нового Закона «О безопасности», принятого в 2010 г.

Федеральный закон принят Государственной Думой 7 декабря 2010 г., одобрен Советом Федерации 15 декабря 2010 г.

Принятие нового закона о безопасности было естественным шагом. Практика применения Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» показала необходимость его корректировки, уточнения основ и содержания деятельности по обеспечению безопасности, полномочий органов государственной власти в данной области, а также статуса Совета Безопасности Российской Федерации.

За годы действия Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» существенно изменился характер реальных внешних и внутренних опасностей и угроз, участились природные и техногенные катастрофы, возникли принципиально новые проблемы в области взаимоотношений с иностранными государствами и альянсами. Серьезные изменения претерпела стратегия международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Новые угрозы и вызовы изменили содержание и направленность деятельности российского государства по обеспечению безопасности. Соответственно потребовались корректировка действующего закона «О безопасности», расширение и уточнение целей и задач, стоящих перед Россией в этой области, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В Федеральном законе «О безопасности» определяются основные принципы обеспечения безопасности и устанавливаются полномочия Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области безопасности.

В упомянутом Федеральном законе в соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации определяется статус Совета Безопасности Российской Федерации, его задачи, функции, состав и порядок организации деятельности [4].

В законе речь идет об общественных отношениях нескольких групп:

- деятельность по обеспечению безопасности государства;
- деятельность по обеспечению общественной безопасности;
- деятельность по обеспечению экологической безопасности;
- безопасности личности;
- иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Такая классификация общественных отношений, содержащаяся в комментируемом законе, свидетельствует о существенном расширении самого понятия безопасности, распространенного в нашей стране в предшествующий период.

Новый закон о безопасности закрепляет статус Совета Безопасности Российской Федерации как конституционного совещательного органа, который занимается подготовкой решений президента по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами. Новая редакция закона «О безопасности» предусматривает также изменения по другим вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности России, и вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Новый закон о безопасности устанавливает основные принципы обеспечения безопасности личности. Документом также устанавливается содержание деятельности в этой сфере. С этой целью определяются соответствующие полномочия и функции Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального собрания РФ, федеральных органов госвласти, органов госвласти субъектов Российской Федерации, а также муниципалитетов. Закон закрепляет за гражданами и общественными объединениями право на участие в реализации госполитики в области обеспечения безопасности.

Новые угрозы и вызовы изменили содержание и направленность деятельности Российского государства по обеспечению безопасности. Соответственно потребовались корректировка действующего закона «О безопасности», расширение и уточнение целей и задач, стоящих перед Россией в этой области, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В Федеральном законе определяются основные принципы обеспечения безопасности и устанавливаются полномочия Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области безопасности.

В Федеральном законе в соответствии со статьей 83 Конституции Российской Федерации определяется статус Совета Безопасности Российской Федерации, его задачи, функции, состав и порядок организации деятельности.

К основным задачам Совета Безопасности Российской Федерации согласно Федеральному закону относятся: обеспечение условий для реализации Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности; формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией; прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации, а также ряд других.

В соответствии с Федеральным законом Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Пре-

зидента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Закон предусматривает 11 направлений деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной и экологической безопасности, а также безопасности личности. Основные задачи в деле обеспечения безопасности в новой редакции — прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, а также разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления.

В области международной политики главной задачей названа защита суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а также отстаивание законных интересов российских граждан за рубежом. Россия будет укреплять отношения со стратегическими партнерами, участвовать в деятельности международных организаций, а также активно содействовать урегулированию конфликтов. За сухими строками документа стоят такие проблемы, как борьба с пиратством и международным терроризмом, противодействие наркопроизводству и наркотрафику.

Новый закон учитывает такие факторы, как усиление проявлений ксенофобии и национализма в обществе и необходимость адекватной реакции на них. В документе четко прописано, что соблюдение прав и свобод человека являются основными принципами обеспечения безопасности. Приоритет здесь отдается предупредительным мерам и взаимодействию органов государственной власти с общественными объединениями и гражданами.

Эксперты сходятся в том, что в основном новый закон поможет четко организовать работу государственных органов по обеспечению правопорядка в экономике, социальной сфере и обществе в целом.

В то же время анализ нового документа показывает, что в нем есть ряд существенных пробелов. В частности, в новом законе нет понятия «безопасность».

Исчезло четкое обозначение объектов обеспечения безопасности (личность, общество и государство) и субъектов обеспечения безопасности. В новом законе, как можно предположить из его первой статьи, на главном месте стоит обеспечение безопасности государства, далее общественная и экологическая безопасность и лишь перед упоминанием об иных видах безопасности фигурирует безопасность личности.

Интересы личности, общества и государства, в том числе жизненно важные интересы, в новом законе отсутствуют.

Новый закон возлагает на Президента задачу определения основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, а механизм научного обоснования этой политики ликвидирует. За Советом безопасности Российской Федерации законом закреплен сокращенный перечень функций. Анализ этих функций показывает, что они соответствуют сложившейся структуре аппарата Совета безопасности и практике его работы.

Интересы государственной бюрократии трансформируются в интересы государства и подавляют интересы общества и личности. Государственный аппарат, интересы его ведомств, интересы значительной части государственных чиновников становятся главным источником безопасности личности, общества и государства, его целостности и суверенитета. Противоречия и дисбаланс интересов порождают последствия, которые не могут быть нейтрализованы укреплением потенциала структур безопасности и правопорядка.

Вызывает озабоченность то обстоятельство, что по ряду вопросов, прежде всего в сфере обеспечения безопасности личности, новый закон, по сути, является «шагом назад» в сравнении с ранее действующий нормативным правовым актом. В нем не сформирована система видов безопасности, не определены жизненно важные интересы личности, подлежащие защите и др.

В предыдущем законе «О безопасности» принципы обеспечения безопасности содержались в статье 5. Согласно данной статье основными принципами обеспечения безопасности являлись:

- 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 комментируемой редакции закона принципы обеспечения безопасности существенно изменились. Появился ряд новых принципов, изменилась иерархия их введения.

На первый план вышел принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которого в первой редакции закона не было вообще. Сейчас это конституционный принцип. Иначе говоря, Конституция формулирует институт защиты прав человека и гражданина, устанавливая систему государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (государство как учреждение в целом, все органы публичной власти и их должностные лица, в том числе глава государства, Федеральное Собрание и Правительство, органы правоприменения, субъекты Федерации и их органы государственной власти, органы местного самоуправления и т.д.), разграничивая полномочия этих органов, определяя пределы их усмотрения и ограничивая в смысле их вторжения в сферу основных прав, предусматривая механизмы реализации и гарантии от злоупотребления правом и т.д.

Ссылки:

1. Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 1996 года // Независимая газета. 14.06.96.
2. Кортунув С.В. Национальная и международная безопасность: концептуальные основы. М., 2007.
3. Стратегия национальной безопасности российской федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

References (transliterated):

1. Poslanie po natsional'noy bezopasnosti Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu sobraniyu ot 13 iyunya 1996 goda // Nezavisimaya gazeta. 14.06.96.
2. Kortunov S.V. Natsional'naya i mezhdunarodnaya bezopasnost': kontseptual'nye osnovy. M., 2007.
3. Strategiya natsional'noy bezopasnosti rossiyskoy federatsii do 2020 goda. Utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 12 maya 2009 g. No. 537 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 18.05.2009. No. 20. Art. 2444.
4. Federal'niy zakon ot 28.12.2010 No. 390-FZ "O bezopasnosti".