

Владимир МЕЛЬНИКОВ

– заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального собрания РФ по обороне и безопасности

Характеризуя статус аппарата Совета безопасности, справедливо будет сказать, что перед ним, как структурой, обеспечивающей и организующей всю текущую работу СБ, стоят существенные вопросы правовой определенности, которые ждут своего разрешения уже в рамках нового Закона «О национальной безопасности», проект которого разработан.

О правовом статусе аппарата Совета безопасности Российской Федерации

12 мая 2009 г. Президент России Д.А. Медведев утвердил «Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Одновременно с подготовкой этого важнейшего для России документа в рамках межведомственной комиссии, действующей под эгидой Совета безопасности, велась разработка проекта нового закона РФ «О национальной безопасности», который планируется внести на рассмотрение Государственной думы на осенней сессии.

Оба документа разработаны в соответствии с прямыми поручениями Президента РФ и вызваны четким осознанием того, что в кардинально изменившихся геополитических и внутренних условиях существования России необходимы новые подходы к обеспечению ее национальной безопасности. Значительное место уделено правовому статусу Совета безопасности РФ (далее – СБ), его задачам и функциям как основного организующего и координирующего органа в общегосударственной системе обеспечения национальной безопасности.

Следует заметить, что правовая основа деятельности СБ освещается у нас весьма скупо, участие же в работе упомянутой межведомственной комиссии позволило более предметно рассмотреть эту базу как непосредственно Совета безопасности, так и его структурных подразделений, в том числе аппарата, призванного осуществлять всю работу и по подготовке решений СБ, оформляемых, как правило, указами Президента РФ, и по их реализации.

Вообще говоря, роль аппарата в государственном управлении трудно переоценить, особенно на уровне высших органов государственной власти.

В теории государства и права и науке управления совершенно справедливо отмечается, «что от профессионального и этического уровней чиновников, особенно высших рангов, во многом зависят характер деятельности, стиль и уровень эффективности самого государственного аппарата, состояние дел в обществе и государстве» [1]. Более того, некоторые зарубежные ученые даже утверждают, что «хорошая администрация для общества важнее, чем хорошая конституция» [2].

Начало деятельности аппарата СБ, естественно, совпадает по времени с началом функционирования самого этого органа (1992 г.). Структура, штатное расписание и положение об аппарате утверждаются Президентом Рос-

сийской Федерации по представлению Секретаря СБ, согласованному с руководителем Администрации Президента РФ.

В соответствии с первым, наиболее подробным Положением об аппарате Совета безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 1 августа 1996 г. № 1128) в его структуре имелись заместители Секретаря СБ (из них первый заместитель – по основным направлениям деятельности СБ), руководитель аппарата, шесть управлений и Секретариат. В дальнейшем менялись количество управлений и их наименования, причем это происходило в прямой зависимости от изменений «Положений» о самом Совете безопасности.

Подробно излагаемый в них статус этого органа с 1992 г. изменялся четыре раза, причем порой весьма существенным образом. Соответственно менялось и правовое положение структур, образуемых им – межведомственных комиссий и Научного совета. За этими изменениями логически следовали изменения в статусе и внутренней организации аппарата СБ, обеспечивающего их деятельность. Так, с упразднением межведомственных комиссий по международной и федеральной конституционной безопасности перестали существовать и соответствующие управления аппарата СБ. С созданием новых соответственно формировались и иные его подразделения. Всякий раз перемены касались и функций, возлагаемых на аппарат СБ.

Наряду с редакционными правками функций и задач аппарата СБ в его статус вносились, как отмечено выше, и принципиальные новации.

Так, в действующем «Положении» об аппарате 2004 г. присутствует прямо перенесенная из «Положения» этого же года о самом Совете безопасности формулировка об «участии аппарата в разработке стратегии развития РФ», хотя в Законе РФ «О безопасности» 1992 г. СБ обозначен как орган, «осуществляющий подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности». Представляется, что существование изложенной нормы в указанном виде в «Положениях» о СБ и его аппарате дает повод к расширительному, избыточному толкованию полномочий СБ и его аппарата, их статуса в системе государственного управления России.

Показательно, что в разработанном проекте закона «О национальной безопасности» вид этой нормы возвращен к более корректному правовому содержанию и слова «стратегия развития Российской Федерации» из текста проекта изъяты.

«Положением» 2004 г. усилено участие аппарата в решении кадровых вопросов (в плане обеспечения им этой части компетенции Секретаря СБ по его участию «в выработке государственной кадровой политики в области государственной и военной службы»).

Принципиальным является существенное усиление контрольных функций аппарата (а следовательно, и самого СБ), произведенное Указом Президента РФ № 294 от 28.03.1998 г., где в абзацах 6, 7 п.7 определено, что аппарат СБ «осуществляет по поручению Президента контроль деятельности Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов» с полным перечислением всех силовых и правоохранительных структур, входящих в сферу непосредственного управления Президента, а также контроля Президента «за выполнением планов строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планов в области военно-технической политики, военно-технического сотрудничества».

Эта же позиция сохранена (уже без перечисления указанных выше структур) Указом Президента РФ № 726 от 7.06.2004 г. с последующими редакциями. Подтверждено и право аппарата СБ привлекать в случае необходимости к участию в проверках деятельности Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов представителей финансовых, налоговых и иных контрольных и надзорных органов, действующих в системе федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также соответствующих работников федеральных органов исполнительной власти.

Работники аппарата Совета безопасности, являющиеся по должности военными инспекторами Российской Федерации, при осуществлении контроля деятельности Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов имеют право прохода в здания и на территории, занимаемые ими, а также в установленном порядке – в режимные воинские части, учреждения, организации и на предприятия Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Указанным работникам выдается нагрудный знак, образец которого утверждается Президентом Российской Федерации.

Эта часть полномочий аппарата СБ нуждается, на наш взгляд, в серьезном изучении и корректировке. Суть их заключается в том, что Указом Президента РФ № 724 от 12.05.2008 г. определен перечень федеральных министерств и ведомств, т.е. федеральных органов исполнительной власти, у 15 из которых в наименованиях уже указана контрольно-надзорная функция (Роспотребнадзор, налоговая инспекция и т.п.). Функция межведомственного контроля изначально присуща ряду «комплексных» ведомств (Минфин, Минэкономразвития и т.п.). Функция внутриведомственного контроля присутствует у всех них. Однако такого федерального органа, как «аппарат Совета безопасности», уполномоченного контролировать всю без исключения силовую и правоохранительную сферу государства, в указанном перечне нет. Нет и открытого и зарегистрированного в установленном порядке в Минюсте РФ положения о правовом содержании этого вида деятельности указанного органа. С общеправовой точки зрения возникает сомнение в том, насколько этот правовой пробел вписывается в конституционные основы построения государственных органов власти, с практической же точки зрения не трудно представить себе правовые коллизии, обусловленные данной ситуацией в случаях возможных противоречий между «проверяющими» и «проверяемыми».

Оценивая нынешний статус аппарата СБ, следует отметить, что важный шаг в направлении большей адаптации его задач и функций к новым реалиям национальной безопасности, проявившимся с начала 2000 г., сделан уже упомянутым Указом Президента РФ № 726. Поскольку, как указывалось выше, изменения статуса аппарата СБ непосредственно следуют за изменениями «Положений о СБ», то этим Указом функции и задачи аппарата были дополнены вопросами подготовки, разработки, участия в таких важных сферах обеспечения национальной безопасности, как экспертиза бюджетного Послания Президента в части экономической безопасности, выработка и реализация внешнеполитического курса РФ, кадровая политика и т.д. Все эти функции аппарата носят не прямой, а «подготовительный» характер с целью «вооружить» соответствующим образом Секретаря СБ, компетенция которого была расширена по этим направлениям в 2004 г.

Принципиально важным, на наш взгляд, особенно в политико-правовом плане, является то обстоятельство, что этим Указом в нормативных документах, регламентирующих статус СБ, впервые использован термин «гражданское общество» (см. п. 7), взаимодействие со структурами которого включено в функции аппарата СБ. Однако, к сожалению, конкретных проявлений этого в широком плане в деятельности СБ пока явно недостаточно.

Указами Президента 1998 и 2004 гг. закреплено структурное положение аппарата СБ в Администрации Президента, которая вместе с Управлением делами осуществляет информационное, документационное, правовое и иное обслуживание аппарата СБ, руководству Администрации Секретарь СБ вносит предложения по кадровому составу аппарата.

Исполнительно-распорядительными функциями аппарат СБ не наделен, он имеет право запрашивать необходимые материалы в аппаратах федеральных органах исполнительной и законодательной власти.

В целом, характеризуя статус аппарата СБ, видимо, справедливо будет сказать, что перед ним, как структурой, обеспечивающей и организующей всю текущую работу СБ, стоят существенные вопросы правовой определенности, которые ждут своего разрешения уже в рамках нового закона «О национальной безопасности», проект которого, как уже сказано, разработан.

Литература

1. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С.217.
2. *Бахрах Д.Н.* Государственная служба. М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С.17.

Максим МАРТЫШИН

Правовое регулирование соблюдения государственной тайны

Действующая Конституция Российской Федерации в ч. 4 ст. 29 закрепляет институт государственной тайны, определяя, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Статья 2 Закона Российской Федерации от N 5485-1 (ред. от 01.12.2007 г.) «О государственной тайне» под государственной тайной понимает «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации» [1].

Это определение вызывает научные споры и нарекания в силу различных причин. Так, ряд исследователей указывают на чрезмерную расплывчатость и неполноту определений, их излишнюю «милитаризованность» [2].

Между тем бытует мнение, что при существующем подходе многие аспекты деятельности государства в области новейших достижений науки и техники недооценены как возможные составляющие государственной тайны [3], что нынешнее законодательство допускает возможности утечки важной финансово-кредитной информации [4].

Важно отметить, что среди государств-участников СНГ также нет единомыслия по проблеме государственной тайны. Проанализировав их законодательство в этой сфере, можно сделать следующие выводы.

1. Ряд законодателей СНГ (Азербайджан, Грузия, Украина и Молдова) [5] занимают в исследуемом вопросе близкую нам позицию.

2. Некоторые законодатели (Армения), оперируя понятием «государственная тайна», рассматривают в качестве составной ее части служебную тайну и прямо указывают на это в правовой норме [6].

3. Нормативные акты ряда государств-участников СНГ (Казахстан, Кыргызская Республика, Узбекистан, Туркменистан, Беларусь) содержат вместо термина «государственная тайна» определение «государственные секреты», причем оба этих понятия не всегда совпадают, что порождает вопросы об их соотношении и целесообразности рассмотрения

Максим МАРТЫШИН – соискатель кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС