тура, которая бы продвигала позитивную информацию не только о регионе, но и о России в целом. Точнее, может, она и есть, но ничего не делает в интересах регионального правительства, для обеспечения конструктивного взаимодействия с населением.

Л.М. Ныжник: Я не так давно беседовал с журналисткой одной из газет, оппозиционных местному правительству. Попросил ее о помощи здравоохранению, людям, которые там работают. Она, кстати, согласилась с тем, что ее издание нагнетает социальную напряженность в интересах определенного круга лиц, а позитивная информация очень важна с точки зрения внутренней безопасности, спокойствия населения, но им не нужна совершенно. Я ей раскрыл суть реформы, цели здравоохранения, что будет через 5–10 лет. Но статья так и не вышла...

В.И. Мельников: Вы правы, проблемы информационной безопасности на региональном уровне тоже требуют специального изучения и учета специфики субъекта. Однако я не думаю, что для каждого субъекта нужно разработать отдельную модель безопасности. В этой модели, а затем и в законе можно предусмотреть такой спектр возможностей сочетания прав и обязанностей субъектов обеспечения безопасности, который позволял бы региональным структурам реализовывать свои полномочия на законодательной основе. Но эта основа должна быть такой, чтобы у региона была возможность реализации своей специфики. Должна быть типовая модель региональной безопасности, в соответствии с которой определялись бы структура, функции, ресурсы, управленческие схемы и прочее для обеспечения национальной безопасности на региональном уровне. При наличии такой типовой модели исключалось бы доминирование субъективного подхода, и в первую очередь – бездеятельность, да и творческий подход в государственном управлении не должен выходить за рамки законодательства.

А.В. Шевченко: Методологически задача может решаться в парадигме управления сложностью и многообразием (рассматриваем эти понятия как научные феномены) угроз и обеспечения безопасности субъекта Федерации и самой Федерации как части и целого, для сохранения государственности – базового свойства целостности объекта национальной безопасности. Это серьезная научная задача, к решению которой мы приглашаем заинтересованных читателей нашего журнала.

Владимир ТРОФИМОВ

Проект Федерального закона «О безопасности»: усилить качественные основания

Острая потребность в разработке и принятии основополагающего федерального закона, регулирующего обеспечение безопасности в стране, назрела давно. Во-первых, ныне действующий закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-I вступил в силу еще до принятия Конституции РФ и уже не соответствует изменившимся социальным реалиям. Во-вторых, Конституция РФ (п. «ж» ст. 83) прямо указывает на необходимость принятия федерального закона, определяющего статус учреждаемого ею Совета Безопасности Российской Федерации. В-третьих, положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, должны найти свое воплощение и развитие в новом законе.

В действующем законодательстве Российской Федерации о национальной безопасности нет необходимой целостности, системности и компактности составляющих его нормативных правовых актов. В огромном множестве таких разноплановых актов явно обнаруживается их чрезмерная внутриведомственная ориентированность, которая, с одной стороны, выступает инструментом деятельности конкретных органов исполнительной власти, с другой – является причиной фрагментарности и разрозненности содержащихся в этих документах правовых норм. До сих пор не искоренены противоречия между положениями федеральных законов, регулирующих разные отношения по обеспечению национальной безопасности. Имеют место двойное толкование и декларативность этих положений. Существуют и явные пробелы в законодательстве.

Самые слабые звенья в законодательстве Российской Федерации о национальной безопасности – отсутствие единой методологии выработки ее стратегии, общепринятого понятийного аппарата, а главное, правового механизма ее обеспечения. Более того, законодательство не всегда адекватно выражает волю народа и поэтому не способно оказать помощь в защите его жизненных интересов. Общеизвестно, что в результате либеральных реформ страна понесла серьезные социальные издержки: обвал производства, зависимость от иностранных государств и корпораций, невиданные ранее неустроенность жизни и бедность миллионов людей, высокий уровень коррупции, терроризм,

Владимир ТРОФИМОВ – кандидат юридических наук, главный консультант аппарата Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности

«бегство капиталов» и «утечка мозгов», затяжной демографический кризис и т. п. Все это – объективное свидетельство не только резкого снижения уровня национальной безопасности, но и низкого качества ее законодательного обеспечения.

Устранить отмеченные недостатки призван новый основополагающий («базовый», «рамочный») межотраслевой федеральный закон «О национальной безопасности». Однако анализ внесенного Президентом РФ в Государственную Думу проекта федерального закона «О безопасности» показывает, что он не способен исправить положение дел. Остановимся на нескольких важных позициях.

Прежде всего отметим, что название законопроекта содержит логическую неопределенность. В настоящее время в России действует более двухсот законов, в наименовании которых есть слово «безопасность», и еще больше законов и актов, которые, хотя и не имеют этого слова в своем наименовании, но также регулируют вопросы обеспечения безопасности.

Упомянутый законопроект вызывает вопрос – о безопасности кого или чего идет речь: субъектов и объектов, отношений и деятельности или о безопасности вообще любого явления или процесса. Между тем по своему содержанию безопасность не может быть одинаковой для всех и вся. При очевидных различиях в обеспечении безопасности разных явлений и процессов все виды безопасности не следует включать в один законопроект.

Наименование «О безопасности» для законопроекта неприемлемо, так как оно порождает неясность в предмете регулирования будущего закона. Более того, оно не соответствует содержанию законопроекта, которое сформировано произвольно, без четких границ, очерченных наименованием законопроекта и его статьями.

Опыт и знание законотворчества в рассматриваемой сфере подсказывают, что правильнее, чтобы название законопроекта обозначало безопасность только одного, пусть даже самого объемного и масштабного явления или процесса.

Существенный недостаток заключается и в том, что законопроект не раскрывает содержания понятия «безопасность». В ст. 1 говорится: «…настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее – безопасность, национальная безопасность)» (см. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, №15, ст. 769).

Такая формулировка лишь косвенно дает «подсказку», что виды безопасности (перечисленные, кстати, не полностью и без определения критериев их классификации) включаются в понятия «безопасность», «национальная безопасность». При этом термин и понятие «безопасность» уравниваются с термином и понятием «национальная безопасность». Подобное «уравнивание» противоречит терминологической логике построения закона: термины используются разные, а обозначают они одно и то же. Где же роль закона, призванного унифицировать и привести в порядок терминологию, применяемую в сфере обеспечения безопасности, придать логическую завершенность и формальную определенность инструментам правового регулирования?

Если даже допустить, что разработчики законопроекта были вправе считать понятие «безопасность» равным по значению понятию «национальная безопасность», то почему не назвать законопроект «О национальной безопасности»? Ведь тем самым можно было лучше выразить содержание законопроекта, придать определенность предмету регулирования. К тому же термин «национальная безопасность» уже вошел в научный оборот, содержится во многих нормативно-правовых актах, в том числе международных.

Отсутствие определения понятий «безопасность», «национальная безопасность» – существенный концептуальный изъян законопроекта. Без раскрытия их содержания невозможно не только четко ответить на вопросы, о безопасности кого или чего идет речь или каков предмет регулирования закона, но и выстроить систему понятий, применяемых в обеспечении национальной безопасности.

Действительно, раскрыть содержание понятия «национальная безопасность» довольно трудно. Дело в том, что в российской науке нет общепризнанной теории и методологии общественного развития и, как следствие, налицо неограниченный субъективизм при отсутствии единого подхода, в том числе в трактовке данного понятия. Более того, понимание безопасности, которое сформулировано в ча-

Угрозы национальной безопасности

■■■

Счетная палата РФ констатирует сохраняющийся высокий уровень финансовых нарушений в сфере межбюджетных отношений. В 2008 г. по итогам проверок 10 регионов было выявлено нарушений в сумме 26,14 млрд рублей, то в 2010 г. по итогам девяти проверок – уже 122, 72 млрд.

■■■

Государственная служба для многих стала просто кормушкой. Когда народ не знает, правильно или неправильно применяется право, проводить не очень законные решения, либо просто бездельничать на государственной службе, гораздо проще. Вот почему каждый человек должен знать свои права и обязанности. … Нужно, чтобы люди видели, что по закону жить выгодно, а противоположное – небезопасно , - считает Министр юстиции РФ Александр Коновалов.

■■■

В нынешнем году средний размер взятки вырос на 25 процентов. Если в 2009 г. он составлял около 23 тысяч рублей, то теперь – 30,5 тысячи. Эти цифры привели на координационном совещании руководителей правоохранительных структур по противодействию коррупции, состоявшемся в Генпрокуратуре.

■■■

По данным Следственного комитета при Прокуратуре РФ, за пять последних лет число преступлений на почве агрессивной ксенофобии выросло в четыре раза. «Пока общество и власть не осознают всей опасности угроз, исходящих от ксенофобски настроенных групп, эксцессы неизбежны» - считает Вячеслав Поставнин.

По материалам «Российской газеты»

сти 1 ст. 1 закона Российской Федерации «О безопасности» как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», только усложнило (если не перевело на негодный объект) решение проблемы.

На наш взгляд, национальную безопасность в Российской Федерации надо отождествлять с безопасностью жизнедеятельности многонационального народа страны, а также с безопасностью социальных и природных основ и условий, в которых эта жизнедеятельность развивается. Наша позиция подтверждается буквой и духом действующего российского законодательства. Конституция РФ использует слова «многонациональный народ Российской Федерации». Она признает право человека на жизнь высшей ценностью, а защиту этого права – обязанностью государства. В главе 1 «Основы конституционного строя» закрепляются основы и условия жизни народа. Например, в части 1 ст. 7 говорится, что политика социального государства «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»; в части 1 ст. 9 – что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Безопасность жизнедеятельности народа включает в себя безопасность всех компонентов, ее образующих, а также социальных и природных основ и условий ее развития, в том числе:

- безопасность людей, их деятельности, общественных отношений, сложившихся между ними, объектов, задействованных в жизнедеятельности народа;
- безопасность сфер, в которых осуществляется жизнедеятельность народа, – экономической, политической, правовой, научной и др. сфер общественной жизни – выступает здесь в качестве критерия классификации родов безопасности, каждый из которых может включать в себя ее определенные виды);
- безопасность материальной и духовной составляющих жизнедеятельности народа.

Понятие «жизнедеятельность многонационального народа Российской Федерации» неотторжимо от понятий «жизнь человека», «жизнь общества», «жизнедеятельность государства». При этом понятия «жизнедеятельность» и «безопасность» строго коррелятивны.

Право на жизнь порождает право на обеспечение ее безопасности. Если она не обеспечивается, то право на жизнь выхолащивается. Чтобы не допустить этого, нужно принять федеральный закон «О национальной безопасности», который «развернет» и детализирует в сфере безопасности конституционное право на жизнь, а также урегулирует законодательное обеспечение этой безопасности.

Возвращаясь к законопроекту, нельзя не сказать, что его разработчики ушли от того понимания безопасности, которое содержится в действующем законе «О безопасности». Однако, не выразив в законопроекте научно обоснованного понятия «безопасность» и не раскрыв его общего содержания, они не смогли сделать этот проект приемлемым.

В проекте нет необходимых для основополагающего закона статей, размещаемых (согласно сложившейся практике законотворчества) в Главе 1 «Общие положения». Так, отсутствуют преамбула, статьи, определяющие цели закона, закрепляющие понятийный аппарат и раскрывающие используемые термины. Нет обязательной для подобного закона статьи «Права и свободы человека и гражданина и обеспечение национальной безопасности». Не отражен такой важнейший правовой принцип деятельности государства, как обеспечение национальной безопасности. А, как уже отмечалось, без тщательно проработанного понятийного аппарата и установления исходных позиций по регулированию отношений в области безопасности трудно говорить о высоком качестве законопроекта.

Чтобы устранить эти серьезные недочеты, следует, на наш взгляд, привлечь к совместной работе более широкое научное сообщество.

Нельзя не отметить и недостаточную степень формализации статуса Совета Безопасности. Так, законопроект содержит отдельную Главу 3 «Статус Совета Безопасности». В ст. 13 сказано: «Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности…». Устанавливаемый законопроектом статус Совета Безопасности мало отличается от того, который закреплен в Положении о Совете Безопасности, утвержденном Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 и действующим в настоящее время.

Заседания и оперативные совещания постоянных членов Совбеза не могут обеспечить тщательный анализ складывающейся стратегической обстановки в стране и в мире, не позволяют увидеть систему опасностей и сформулировать необходимую нашей стране перспективную национальную стратегию, ибо Совет Безопасности не является органом управления стратегическими приоритетами. В законопроекте он представляется неким органом, «придаточным» к Президенту РФ. Думается, его роль в обеспечении национальной безопасности необходимо повысить. Сделать это можно различными путями. Например, опираясь на действующее законодательство. Президент РФ – главное действующее лицо в Совбезе, он формирует и возглавляет его, председательствует в нем, ведет заседания, оформляет его решения указами. Поэтому, для того чтобы повысить роль этого органа, законопроект должен непременно расширить и детализировать полномочия Президента РФ в сфере обеспечения национальной безопасности.

Второй путь обоснован характером работы Совета Безопасности как конституционного совещательного органа. Его решения принимаются голосованием, причем Президент РФ имеет голос, равный голосу постоянного члена Совбеза. Среди постоянных членов есть руководители тех федеральных органов государственной власти, которые не подчинены Президенту РФ. Конституция требует определить статус Совета Безопасности именно федеральным законом. Этот закон, надо полагать, не будет только повторять Положение о Совете Безопасности, а установит его более высокий статус как особого конституционного федерального государственного коллегиального совещательного органа, специализирующегося на решении общих для страны проблем обеспечения национальной безопасности. Поэтому законопроект должен повышать роль, расширять и детализировать полномочия Совета Безопасности в целом.

Какие бы пути ни были выбраны, ясно одно: Совет Безопасности должен стать полноценным государственным органом,

координирующим всю деятельность по обеспечению национальной безопасности, решающим важнейшие проблемы в этой области и осуществляющим стратегическое планирование. Он должен действовать как некий штаб, который постоянно проводит мониторинг развития всех сфер жизнедеятельности народа.

В этой связи в структуре Совета Безопасности необходимо создать коллегии, соотнесенные в своей работе со сферами общественной жизни – экономической, политической, правовой, научно-информационной, культурно-эстетической, экологической и т. д. Это особенно важно, поскольку и закон РФ «О безопасности», и законопроект «О безопасности» ориентированы на «силовую» составляющую национальной безопасности, а это ущербная позиция как для страны в целом, так и для самой «силовой» составляющей. Надо, наконец, понять, что, например, средства массовой информации или финансовые органы в случае деструктивных метаморфоз способны за месяц нанести такой ущерб национальной безопасности, который не смогли бы нанести ей все спецслужбы мира за десятки лет.

В структуре Совета Безопасности на основе закона должен постоянно и оперативно действовать ситуационно-аналитический центр, собирающий и обобщающий информацию, фиксирующий появление угроз и дающий прогнозы развития ситуации. А коллегии Совбеза эту информацию должны обсуждать, оценивать, планировать предотвращение возникших угроз, быстро подготавливать проекты решений.

Наконец, существенный изъян законопроекта – отсутствие в нем реального и действенного правового механизма обеспечения безопасности. Здесь не определены угрозы безопасности, не установлены их индикаторы, нет алгоритмов поведения субъектов обеспечения безопасности при наступлении угроз, не закреплены меры юридической ответственности руководителей государственных органов за возможные «провалы».

В настоящее время Совбез работает, образно говоря, «в ручном режиме», а надо, чтобы на основе нового закона он функционировал по принципу сложных гомеостатических систем, более качественно и эффективно.

Для создания правового механизма обеспечения национальной безопасности очень важно, чтобы главные угрозы (опасности) для жизнедеятельности многонационального народа Российской Федерации, которые могут возникнуть, и их индикаторы были зафиксированы в гипотезах правовых норм нового федерального закона. Тем самым они станут юридически значимыми и будут иметь свойства юридических фактов. Тогда при появлении этих угроз в действительности, т. е. при возникновении определенных юридических фактов, уполномоченные органы государственной власти и их должностные лица обязаны безотлагательно действовать так, как указано в диспозициях (алгоритмах поведения) этих правовых норм, быстро и адекватно предупреждая или устраняя выявленные угрозы (опасности).

Разумеется, эти правовые нормы должны содержать и санкции, т. е. указания на юридическую ответственность, которая наступает для уполномоченных органов государственной власти и их должностных лиц в случае неисполнения ими предписаний, содержащихся в диспозициях правовых норм. Таким образом, три части логической структуры правовой нормы (гипотеза, диспозиция и санкция) должны непременно присутствовать в статьях нового Федерального закона, иначе правовой механизм обеспечения национальной безопасности работать не будет.

Константин МАРКЕЛОВ

Оценка структурной надежности региональных систем комплексной безопасности

В современных условиях вызовов и угроз интересам страны проблемы обеспечения ее экономической безопасности приобретают все большую актуальность. Состояние национальной безопасности России определяет уровень стабильности и безопасности регионов, в свою очередь состояние региональной безопасности отражается на уровне национальной безопасности.

Объектами экономической безопасности региона являются территория субъекта Федерации, население и все относящееся к экономике, расположенное на данной территории (участке земли, рассматриваемой как среда жизнедеятельности населения, имеющем отдельные границы и пространственный базис деятельности, включающий производственные фонды, инфраструктуру, совокупность ресурсов развития) [1].

Сутью региональной экономической безопасности является обеспечение устойчивого экономического развития субъекта федеративного государства, готовность и способность институтов государственной и муниципальной власти и управления создавать функциональные механизмы реализации и защиты интересов региональной экономики, поддержания социально-экономической и политической стабильности [2].

Экономическая безопасность имеет сложную внутреннюю структуру, в которой принято выделять три важнейшие характеристики.

1. Экономическая независимость не носит абсолютного характера. Международное разделение труда делает национальные экономики взаимозависимыми. В этих условиях эко-

Константин МАРКЕЛОВ – кандидат экономических наук