

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 340.130

DOI: 10.37468/2307-1400-2021-3-33-38

ИРОШНИКОВ ДЕНИС ВЛАДИМИРОВИЧ

ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

АННОТАЦИЯ

Исследован вопрос о регулирующем воздействии документов стратегического планирования и их месте среди источников российского права. Определены функции документов стратегического планирования, характеризующие их роль как правового средства обеспечения национальной безопасности. Проведен анализ эволюции документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности, на основании которого выявлены тенденции их трансформации.

Ключевые слова: стратегическое планирование, документ стратегического планирования, источники права, Стратегия национальной безопасности.

IROSHNIKOV D. V.

STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN THE SYSTEM OF ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

ABSTRACT

The question of the regulatory impact of strategic planning documents and their place among the sources of Russian law is investigated. The functions of strategic planning documents that characterize their role as a legal means of ensuring national security are defined. The analysis of the evolution of strategic planning documents in the field of national security is carried out, on the basis of which the trends of their transformation are identified.

Keywords: strategic planning, strategic planning document, sources of law, National security strategy.

Документы стратегического планирования традиционно занимают важнейшее место в правовой системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Утверждение в июле 2021 года новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации придает особую актуальность исследованию документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности, в том числе – в их исторической эво-

люции, которая позволяет выявить тенденции их совершенствования.

Принципиально важный вопрос для теории права – место документов стратегического планирования среди источников права. Этот вопрос на сегодняшний день окончательно не решен в отечественной юридической науке.

Главным аргументом против признания документов стратегического планирования

источниками права, как правило, выступает их политико-правовой характер, подтвержденный в 1995 году официальной позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой «положения военной доктрины Российской Федерации не содержат нормативных предписаний» [1]. Нужно отметить, что данное постановление Конституционного Суда было принято не единогласно, и в особом мнении судьи В.О. Лучина содержится следующая фраза: «Утверждение указом Президента того или иного документа (доктрины, положения, программы) придает ему характер официального общеобязательного акта» [1]. С.А. Карапетян, критикуя официальную позицию суда, отмечает, что «военная доктрина – концептуально политический документ – оказывается в принципе выше законов, ибо бессмысленно принимать соответствующие законы, если они будут расходиться с доктриной» [2, с. 130].

Думается, что официальная позиция Конституционного Суда Российской Федерации о том, что в документе стратегического планирования не установлено нормативных предписаний, достаточно дискуссионная и не может рассматриваться как основание для непризнания документов стратегического планирования источниками права. Из теории права известно, что помимо «классических» норм-правил существуют и такие нормы, как нормы-дефиниции, нормы-цели, нормы-принципы, которые не менее других осуществляют регулирование общественных отношений. Так, например, положение Конституции Российской Федерации о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», бесспорно, является нормой права, причем конституционной нормой. Аналогичные положения (в том числе легальные определения, представляющие собой нормы-дефиниции) закрепляются и в документах стратегического планирования.

Кроме того, за длительное время, прошедшее с 1995 года, система документов стратегического планирования эволюционировала, появились законодательные основы стратегического планирования, и сегодня на статус этих документов можно посмотреть уже с иной точки зрения.

Аргументов в пользу признания документов стратегического планирования источниками права (как формальных, так и сущностных) можно привести существенно больше:

- положения документов стратегического планирования исходят от государства, выражая государственную волю, и, таким образом, носят волевой характер;

- рассматриваемые документы поименованы в федеральном законе, существует соответствующая правовая база их разработки и утверждения;

- данные документы официально утверждаются *нормативным* актом главы государства или органа исполнительной власти;

- законодательно установлен мониторинг реализации документов стратегического планирования (гл. 12 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Аналогичные нормы о контроле за реализацией установлены подзаконными актами, утверждающими соответствующие документы [3], что говорит об определенной степени *общеобязательности* документов стратегического планирования для тех субъектов, на которые они направлены. Так, действующая Стратегия национальной безопасности в п. 102 устанавливает, что органы публичной власти в своей деятельности *руководствуются* ее положениями [4], что придает документу определенный нормативный характер.

- в ряде документов стратегического планирования (в сфере безопасности) указывается, что они приняты в развитие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а она официально именуется базовым документом; это говорит о *юридической силе* среди документов стратегического планирования, несмотря на то, что формально они утверждены одинаковыми по юридической силе нормативными правовыми актами;

- действующие документы стратегического планирования на практике содержат в себе нормы права, в частности, устанавливая *полномочия* Президента, Правительства и других органов государственной власти (п. 32 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации [5], п. 34–37 Стратегии экономической безопасности Россий-

ской Федерации до 2030 года [3]). Установление полномочий высших органов государственной власти, безусловно, закрепляется в источниках права, и их наличие в документах стратегического планирования подтверждает соответствующий статус. Единственный вопрос, возникающий в данном случае относительно видов документов: насколько корректно устанавливать полномочия органов государственной власти в доктрине? По своему назначению доктрина призвана лишь закреплять официальные взгляды, позицию государства по тому или иному вопросу. Другое дело – стратегия, ее регулятивный потенциал не ограничивается доктринальными положениями.

– к настоящему времени сформировалась судебная практика, в том числе высших судебных инстанций Российской Федерации со ссылками на документы стратегического планирования, наряду с нормативными правовыми актами [6; 7; 8; 9 и др.]. Это непосредственно говорит об их роли в правоприменительной деятельности государства.

Думается, что приведенных аргументов достаточно для того, чтобы признать документы стратегического планирования источниками российского права. Аналогичного мнения придерживаются и другие исследователи, приравнивая в своих работах документы стратегического планирования к нормативным правовым актам и относя их к системе законодательства [10]. В частности, Ю.В. Говорухина, проведя комплексное диссертационное исследование стратегии как правового документа, пришла к выводу, что «правовыми нормами в полной мере можно назвать лишь незначительную часть правовой информации, содержащейся в тексте стратегии, однако в сочетании с технико-юридическими приемами изложения концептуальной и доктринальной частей стратегии, где используется именно описательный метод изложения информации, содержание стратегии в целом наделяется регулятивным характером по отношению к субъектам ее реализации» [11, с. 44].

Не отрицая регулирующего воздействия документов стратегического планирования на общественные отношения, в то же время учитывая их особый политико-правовой характер, нужно осоз-

навать их вспомогательную (по сравнению с нормами закона) роль в правоприменении в целом и судебной практике в частности. Однако для правотворчества эти документы играют значительно более важную роль, так как задают направления правотворческой деятельности. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» прямо предусмотрена необходимость для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться положениями доктрины при разработке нормативных правовых актов, касающихся обеспечения продовольственной безопасности [12].

Рассмотрев вопрос о правовой сущности стратегического планирования и статусе соответствующих документов, перейдем непосредственно к анализу документов стратегического планирования в сфере безопасности.

Комплексный анализ существующих документов стратегического планирования в сфере безопасности, а также механизмов их реализации позволил выявить функции, характеризующие их роль как правового средства обеспечения безопасности. Итак, документы стратегического планирования в сфере безопасности:

- закрепляют понятийно-категориальный аппарат, формируя комплекс легальных определений, которые в свою очередь имеют исключительную важность в правотворчестве и правоприменении;
- определяют существующие и потенциальные вызовы и угрозы по тем или иным видам безопасности, тем самым создавая основу правоохранительной деятельности, направленной на их предотвращение;
- очерчивают систему обеспечения того или иного вида безопасности, ложатся в основу координации соответствующих государственных органов;
- ставят задачи для правотворческой и правоприменительной деятельности, направляя внимание государства на совершенствование правового

регулирования тех или иных общественных отношений (так, например, Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года в качестве *правовых* задач закрепляет необходимость юридического закрепления границ исключительной экономической зоны Российской Федерации, совершенствования правовых механизмов защиты интеллектуальной собственности и др.);

– определяют основы внешней политики государства, в том числе вопросы взаимодействия со стратегическими партнерами; ярким примером служат документы стратегического планирования, принятые после событий на Украине и присоединения Крыма к России в 2014 году и соответствующего обострения международных отношений России со странами Европы и США (Военная доктрина (2014 год); Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (2015 год); в данных документах существенно изменилась риторика по отношению к странам Запада при определении политики России по вопросам внешней и внутренней безопасности).

Перечисленные функции документов стратегического планирования раскрывают их сущность как особого правового средства обеспечения безопасности.

Нужно отметить, что сами документы стратегического планирования в сфере безопасности эволюционируют и совершенствуются.

Диахронный сравнительно-правовой анализ первых документов стратегического планирования, утвержденных в сфере безопасности, и соответствующих документов, утвержденных в наши дни, дает основание сделать вывод о качественном улучшении и более детальной проработанности последних.

Нужно отметить, что первые документы стратегического планирования имели скорее политический характер, определяя угрозы и вызовы для тех или иных сфер безопасности и формируя относительно них основные направления внутренней и внешней политики государства. Последние же документы стали более «юридическими», поскольку в них:

– чаще стали закрепляться основные термины и понятия;

– появляется упоминание о правовой основе документа, к которой относится Конституция, федеральное законодательство, в том числе закон о стратегическом планировании, подзаконные акты и др.;

– появилась системность в самих документах стратегического планирования; в частности, Стратегия национальной безопасности была обозначена как базовый документ, а остальные принимаются в соответствии с ней;

– чаще стали закрепляться полномочия тех или иных органов государственной власти, вопросы их координации, что имеет уже правовой характер, а не закрепление политических целей;

– появились вопросы контроля за реализацией документов, что добавляет в их статус обязательность исполнения для органов государственной власти.

Нельзя не отметить также более детальной *научной* проработки последних документов стратегического планирования. В частности, для них характерно более широкое понимание разработчиками природы безопасности как научной категории и необходимости комплексного и системного подхода к ее обеспечению, в том числе путем долгосрочных мер, направленных на коренное преобразование общества, выработку в нем высокой культуры безопасности.

В качестве примера можно привести закрепленную в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2015 года необходимость повышения качества преподавания русского языка, литературы, отечественной истории, основ светской этики, традиционных религий. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 года эти положения были существенно расширены, в них были включены иные аспекты традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти. Как представляется, разработчики данных документов заглянули вглубь проблемы, совершенно правильно и бесспорно определив ее истоки. Нельзя обеспечить национальную безопасность во всей

ее сложности и многоаспектности без понимания глубинных социальных механизмов противодействия угрозам. Именно повышение качества преподавания гуманитарных наук может сказаться на зародышах тех или иных угроз национальной безопасности.

Утверждение в июле 2021 года новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации диктует необходимость ее сравнительно-правового анализа с ранее действующим документом в части теоретико-правового концепта безопасности. К сожалению, приходится констатировать, что новая Стратегия уступает предыдущей в проработке теоретической основы безопасности.

Во-первых, в понятии национальной безопасности ключевое словосочетание «состояние защищенности личности, общества и государства» разработчики документа заменили на «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации» [4], а национальные интересы в свою очередь означают «объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии» [4]. Таким образом, вместо привычного и устоявшегося в науке и практике понимания безопасности получается, что безопасность есть защищенность потребности личности, общества и государства в безопасности. Такая конструкция представляется весьма противоречивой.

Во-вторых, из легального определения национальной безопасности пропало словосочетание «устойчивое развитие», которое осталось только в понятии национальных интересов.

В-третьих, разработчики не сохранили в новой Стратегии прежнее положение о том, что «национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации», что несло огромную смысловую нагрузку в контексте установления системных основ национальной безопасности.

Видимо, разработчики новой Стратегии решили, что данные общетеоретические положе-

ния за время действия предыдущего документа стали общепринятыми и общеизвестными, плотно вошли в научный и политический обороты и поэтому решили их опустить на новом этапе развития стратегического планирования. Это представляется не совсем оправданным шагом, особенно при повышении значимости для общества новых видов безопасности (бактериологическая, биологическая), обусловленных появлением соответствующих угроз.

Проведенное в статье исследование дает основание рассматривать стратегическое планирование как один из важных инструментов в обеспечении безопасности личности, общества и государства. Планомерное осуществление стратегического планирования по основным видам безопасности, своевременная корректировка документов стратегического планирования и постоянный мониторинг их реализации позволят вывести обеспечение безопасности на новый уровень.

Список литературы

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации” // СПС «КонсультантПлюс».

2. *Каранетян С.А.* Источники конституционного права Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 1998.

3. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2018 г. № АКПИ18-801 Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Постановления Правительства Российской Федерации от 19.05.2018 № 584 «Об определении в Дальневосточном федеральном округе пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации для убытия из Российской Федерации за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза отдельных категорий товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2020 г. № 304-ЭС20-8357 по делу № А45-13810/2019 Требование: О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании недействительными приказов об

изъятии земельных участков для государственных нужд // СПС «КонсультантПлюс».

8. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 июня 2018 г. № 4-АПГ18-8 «Об оставлении без изменения решения Московского областного суда от 29.03.2018, которым было признано недействующим решение Совета депутатов Ленинского муниципального района Московской области от 28.06.2017 N 1/60 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования сельское поселение Развилковское Ленинского муниципального района Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2015 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Республики Казахстан О.Е. Недашковского и С.П. Яковлева» // СПС «КонсультантПлюс».

10. *Молчанов Н.А., Матевосова Е.К.* Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (новелла законодательства) // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 2.

11. *Говорухина Ю.В.* Стратегия как правовой документ: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2021.

12. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

Статья поступила в редакцию 6 сентября 2021 г.

Принята к публикации 27 сентября 2021 г.

Ссылка для цитирования: Ирошников Д. В. Документы стратегического планирования в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: теоретико-правовой аспект // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2021. № 3(35). С. 33-38. DOI: <https://doi.org/10.37468/2307-1400-2021-3-33-38>

Сведения об авторах:

ИРОШНИКОВ ДЕНИС ВЛАДИМИРОВИЧ – кандидат юридических наук, доцент, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва
E-mail: dv-iroshnikov@mail.ru