

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕССАМИ УСТРАНЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ В РАМКАХ ИСТОЧНИКОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА

Вербицкая Т.В.

аспирант кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия),
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, Aquitania-17@ya.ru

УДК 351.86
ББК 67.300

Цель и методы. В работе рассмотрена проблема наличия коллизий в рамках источников обеспечения национальной безопасности стратегического характера и путей их устранения, роли мониторинга в устранении недостатков правового регулирования. Данная тема является актуальной в силу того, что наличие коллизий правового регулирования делает эффективную реализацию права невозможной, что является особенно проблемным в сфере обеспечения национальной безопасности, где речь идет об обеспечении жизненно важных интересов нации.

Результаты и научная новизна. Структура работы состоит из обозначения проблемы наличия коллизий в указанной сфере, далее идет описание коллизий терминологического характера, затем – коллизий функций органов власти по осуществлению мониторинга и даются предложения по устранению указанной проблемы. Автор пришел к следующим выводам – для устранения коллизий в данной сфере необходимо наделить соответствующими функциями по мониторингу Совет безопасности РФ. Вклад автора состоит в попытке анализа коллизий, существующих в данной сфере и путей их устранения.

Ключевые слова: коллизии правового регулирования, мониторинг, акты стратегического характера.

THE MANAGEMENT PROCESSES DEALING WITH CONFLICTS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE SOURCES OF THE NATIONAL SECURITY POLICY

Verbitskaya T.V.

postgraduate student of the Constitutional Law Department, Ural State Law University (Russia), 21
Komsomolskaia street, Yekaterinburg, Russia, 620137, Aquitania-17@ya.ru

Purpose and methods. The paper considers the problem of conflicts within the framework of the sources of the national security policy and how to alleviate them, the role of monitoring the Elimination of shortcomings of legal regulation. This topic is relevant because the existence of conflicts of legal regulation makes the effective implementation of the law impossible, which is particularly problematic in the area of national security, where it comes to the vital interests of the nation.

Results and scientific innovation. The structure of the thesis consists of the symbol of the problem of conflicts in this area, the next is the description of the conflict of terminology, then the conflicting functions of monitoring authorities and provide suggestions for fixing the problem. The author concluded that, to avoid conflicts in this area must be given appropriate functions for monitoring the Security Council of the Russian Federation. The contribution of the author is to attempt to analyse the conflicts existing in the field and ways to overcome them.

Key words: conflict of legal regulation, monitoring, acts of a strategic nature.

Прежде всего, необходимо отметить, что наличие коллизий влечет снижение эффективности правового регулирования той или иной сферы общественных отношений. Тем более негативно сказывается наличие

указанных недостатков правового опосредования в области, объектом которой выступают жизненно важные интересы нации, в национальной безопасности. Указанные коллизии существуют в актах, которые направ-

лены не только на регулирование, но и формирование стратегии государства в указанной сфере. Речь идет о Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года [1] (далее – Стратегия) и Концепции общественной безопасности РФ, утвержденная Президентом РФ 21 ноября 2013 года (далее – Концепция).

Необходимо отметить, что наименование «Концепция» не соответствует содержанию данного акта. Исходя из данного в ранее действовавшей Концепции национальной безопасности РФ от 14.01.2000 года определения указанного документа, он представляет собой систематизированное изложение взглядов на обеспечение национальной безопасности в России. Между тем, в пункте 3 Концепции указано на то, что данный акт является документом стратегического планирования. Исходя из определения, данного в ГОСТ Р 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения" (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03.07.2003 N 235-ст)[2], стратегия представляет собой деятельность, направленную на получение планируемого результата с учетом перспективы долговременного развития. Исходя из пунктов 31-33 Концепции, в рамках указанного документа действительно осуществляется стратегическое планирование и для целей соблюдения принципа правовой определенности, неоднократно упоминавшегося в правовых позициях Конституционного Суда РФ[3], нет основания для именования данного акта Концепцией.

Далее, очевидно, что Концепция была принята в качестве источника специального регулирования по отношению к Стратегии (в рамках Стратегии осуществляется планирование обеспечения национальной безопасности в целом, в Концепции – такой разновидности национальной безопасности, как общественной безопасности). Соответственно, общее определение национальной безопасности, данное в Стратегии, неприменимо в рамках Концепции, между тем, определение общественной безопасности в Концепции не отражено. Нельзя его вывести и из определения угроз общественной безопасности, которое также носит общий характер и успешно может быть использовано и в рамках Стратегии. Между тем, определение мониторинга в сфере общественной безопасности, данное в подпункте г) пункта 6) Концепции, а также направлений его воплощения, необходимо обобщить до уровня Стратегии, в силу того, что в Стратегии отсутствует определение такой существенной части стратегического планирования, как мониторинг.

Значение мониторинга в рамках обеспечения национальной безопасности в целом, несомненно. В силу того, что решение проблем, возникающих в сфере национальной безопасности, должно быть осуществлено в кратчайшие сроки, необходимо устранить все

неблагоприятные указанному принятию решению обстоятельства. Речь идет, прежде всего, об устранении коллизий в статусе субъектов обеспечения национальной безопасности и источников данного института конституционного права.

Количество существующих и могущих возникнуть в данной сфере коллизий можно сократить за счет осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики в сфере национальной безопасности.

Мониторинг – это систематический анализ состояния того или иного объекта, осуществляемый компетентным органом или должностным лицом.

Признаками подобной деятельности являются:

- 1) Системность;
- 2) Целенаправленность;
- 3) Непрерывность;
- 4) Компетентность осуществляющего ее органа или должностного лица;
- 5) Комплексность;

Мониторинг в данной сфере необходимо производить по следующим направлениям:

- 1) Обеспечение соответствия в законодательства РФ актам, принимаемым в рамках сотрудничества государств по вопросам безопасности (например, в рамках Союзного государства России-Белоруссии);
- 2) Обеспечение отсутствия пробельности, противоречия в действующем внутригосударственном правовом регулировании данного института конституционного права РФ;
- 3) Обеспечение непротиворечия источников национальной безопасности и правоприменительной практики;

Функция по осуществлению всех трех указанных направлений мониторинга должна быть возложена на Совет безопасности РФ, для чего необходимо внести изменения в функции Совета безопасности, содержащиеся в части 2 статьи 14 Федерального закона от 28.12.2010 N 390-ФЗ "О безопасности"[4] и в пункт 99 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Данная деятельность Совета безопасности РФ будет осуществляться при взаимодействии с Центром мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Целью подобного мониторинга является обеспечение возможности эффективного участия России в создании пространства безопасности с иными государствами, с которыми Россия планирует сотрудничество в данной сфере.

Задачи:

- 1) Осуществление прогнозирования развития законодательства в данной сфере;
- 2) Обеспечение партнерского взаимодействия всех трех ветвей власти для целей обеспечения соответ-

- ствующего распределения полномочий;
- 3) Обеспечение стратегического подхода к построению Обобщение результатов мониторинга посредством создания информационно-технологической базы, которая может быть также использована и при взаимодействии властных и невластных субъектов и РФ и других государств;
- 4) Информационно-технологическая база по результатам осуществления мониторинга будет также способствовать выявлению социальных, экономических, политических факторов, которые при ненадлежащем, несвоевременном их учете могут привести к возникновению угроз национальной безопасности.

Осуществление мониторинга в данной сфере до настоящего времени не носило всеобъемлющего характера, не охватывало все три указанных направления, в силу чего не были устранены существующие коллизии и пробелы правового регулирования. Данная ситуация существовала даже несмотря на то, что в пункте 1.1 Программы взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ в области информационно-правового сотрудничества с органами государственной власти государств-участников СНГ, утвержденной Указом Президента от 29 марта 1994 года № 607[5] было указано, что в РФ отсутствует целостная система информационного взаимодействия (следовательно, и отсутствие мониторинга) органов всех трех ветвей власти.

Результаты указанного мониторинга, прежде всего, должны воплотиться в вышеупомянутом ФЗ «О безопасности», который, в силу его места в иерархии источников нормативного регулирования российской правовой системы, а также наличия Стратегии, которая в общем виде регулирует все вопросы обеспечения национальной безопасности, указанный Федеральный закон должен содержать коллизионные нормы. Для этого необходимо исключить нормы, на основании которых не осуществляется нормативное регулирование – речь идет, прежде всего, о статье 12 указанного ФЗ, которая в детализированном виде с указанием конкретного перечня полномочий указанных органов должна быть воплощена в Федеральном законе от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[6] и Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[7]. Далее, необходимо дополнить перечень полномочий Совета Безопасности РФ, содержащийся в части 2 статьи 14 ФЗ «О безопасности» функциями по осуществлению вышеуказанных видов мониторинга. Наконец, необходимо включить в текст данного ФЗ коллизионные нормы следующих видов:

- Терминологического характера (определение термина национальная безопасность, включающего как внутренние, так и внешние аспекты (международные обязательства России в данной сфере), угроз национальной безопасности, стратегий, концепций в сфере обеспечения национальной безопасности);
- Функционального характера (необходимо четко закрепить перечень полномочий органов всех трех ветвей власти в данной сфере, а также указать, что в случае наличия дублирующих функций, устранение коллизий будет осуществляться Президентом РФ с учетом мнения Совета Безопасности РФ на основании применения согласительных процедур);
- Временного характера (необходимо, чтобы этапы реализации всех стратегических актов в рамках как обеспечения национальной безопасности в целом, так и ее отдельных видов, совпадали).

Воплощение указанных коллизионных норм является жизненно необходимым в силу наличия пробелов, а также противоречий правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности, что является недопустимым, и, соответственно, требующим устранения в рамках Федерального закона «О безопасности». Кроме того, воплощение механизма устранения коллизий за счет воплощения принципа правовой определенности будет способствовать информационному взаимодействию всех властных и в дальнейшем невластных субъектов, будет способствовать облегчению принятия решения со стороны компетентного органа, снижению риска принятия ошибочного решения, что имеет жизненно важный характер.

Литература:

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.
2. ГОСТ Р. 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03.07.2003 № 235-ст) (в ред. от 30.11.2010). М., ИПК Издательство стандартов, 2003.
3. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П // Российская газета. № 151. 12.07.2013.
4. О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов

летних экипажей воздушных судов гражданской авиации» в связи с запросами Арбитражного суда Сахалинской области и Арбитражного суда Приморского края «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ»: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2013 № 13-П // Собрание законодательства РФ. 24.06.2013. № 25. Ст. 3206.

5. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Российская газета. № 295. 29.12.2010.
6. Программа взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ в области информационно-правового сотрудничества с органами государственной власти государств-участников СНГ, утвержденная Указом Президента от 29 марта 2004 года № 607 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. № 14. Ст. 1409, 1994.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

References:

1. The national security strategy of Russian Federation until 2020, approved by decree of the President of the Russian Federation dated 12.05.2009 № 537 // collected legislation of the Russian Federation. 18.05.2009. No. 20. Article 2444.
2. GOST R. 52104-2003. National standard of the Russian Federation. The saving. Terms and definitions (appr. The decree of Gosstandart of the Russian Federation dated 03.07.2003 № 235-St) (as amended on 30.11.2010). M, PKI standards Publishing house,

2003.

3. On the case about the verification of constitutionality of the provisions of the first paragraph of article 237 of the Criminal procedure code of the Russian Federation in connection with the complaint of a citizen of the Republic of Uzbekistan B. T. Gadaev and request the Kurgan regional court: the Decision of the constitutional Court of the Russian Federation dated 02.07.2013 № 16-P // Rossiiskaia gazeta. № 151. 12.07.2013.
4. On amendments to the Federal law “On additional social welfare of the members of the flight crews of civil aircraft” in connection with requests of the court of Arbitration of the Sakhalin region and the Arbitration court of Primorsky Krai “On the case about the verification of constitutionality of part 2 of article 2 of the Federal law dated 23 December 2010 № 360-FZ”: the Decision of the constitutional Court of the Russian Federation dated 17.06.2013 № 13-P // Collected legislation of the Russian Federation. 24.06.2013. № 25. Article 3206.
5. About security: Federal law dated 28.12.2010 № 390-FZ // Rossiiskaia gazeta. № 295. 29.12.2010.
6. The programme of cooperation between the Federal bodies of state power of the Russian Federation in the field of information and legal cooperation with the state authorities of the States-participants of CIS, approved by decree of the President dated March 29, 2004 № 607 // Collection of acts of the President and the Government of the Russian Federation. № 14. Article 1409, 1994.
7. On General principles of organization of legislative (representative) and Executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation: the Federal law from 06.10.1999 № 184-FZ (as amended on 28.12.2013) // Collected legislation of the Russian Federation. 18.10.1999. № 42. Article 5005.
8. On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal law of 06.10.2003 № 131-FZ (as amended on 28.12.2013) // Collected legislation of the Russian Federation. 06.10.2003. № 40. Article 3822.