

В. А. Мальцев

Воронежский государственный университет

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ И РОЛЬ КОНТРОЛЯ В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Рассматривается проблема контроля в различных сферах обеспечения безопасности. Раскрывается содержание различных видов контроля в этих сферах, показывается значение контроля для обеспечения защищенности субъектов правоотношений, повышения уровня их ответственности. На основании данных СМИ делается вывод о том, что проблема реализации контрольной функции в сферах обеспечения национальной безопасности все еще весьма далека от разрешения. Несмотря на значение контроля, ему уделяется недостаточное внимание со стороны ученых и исследователей.

Ключевые слова: виды безопасности, сферы безопасности, механизмы обеспечения безопасности, контрольный механизм, направления контроля.

NATIONAL SECURITY OF RUSSIA AND THE ROLE OF CONTROL IN ITS SECURITY

The problem of control in various areas of security is considered. The content of various types of control in these areas is revealed, the importance of control is shown to ensure the protection of subjects of legal relations, to increase their level of responsibility. Based on the media data, it is concluded that the problem of implementing the control function in the areas of ensuring national security is still very far from being resolved. Despite the importance of control, insufficient attention is paid to it by scientists and researchers.

Key words: types of security, security spheres, safety support mechanisms, control mechanism, control areas.

Поступила в редакцию 23 октября 2019 г.

Понятие и сущность контрольной деятельности в различных сферах обеспечения национальной безопасности

Следует отметить, что любой вид безопасности страны может быть обеспечен только за счет последовательного осуществления комплекса взаимосвязанных и скоординированных организационно-экономических, законодательных, административных и социальных мер на федеральном и региональном уровнях...»¹. И одной из наиболее эффектив-

ных таких мер является контрольная деятельность.

В научной литературе довольно часто можно встретить понятие «контроль в сфере национальной безопасности»². Многие ученые пишут о наличии определенной и достаточно сильной зависимости фактически любого вида безопасности от степени защищенности и безопасности государственной системы, уровня стабильности и безопасности личности, общества и государства. Вместе с тем за редким исключением отечественные исследователи по разным причинам избегают анализировать институт контроля в различных сферах обеспечения безопасности.

© Мальцев В. А., 2019

На основе анализа и оценки этих процессов и событий можно сделать вывод о важности контрольной функции для обеспечения любого вида национальной безопасности, поскольку ее игнорирование угрожает стабильности государства, спокойному существованию общества и личности. Поэтому проблема эффективного контроля, с помощью которого осуществляется целенаправленное исправление недостатков в сфере обеспечения безопасности, способах контрольной деятельности, вызывает особый теоретический и практический интерес.

Контроль является категорией, производной от наличия, направленности и характера самих механизмов обеспечения различных видов национальной безопасности. Сама же безопасность является категорией, производной от наличия, направленности и характера опасностей, рисков, угроз и вызовов³.

В «Словаре русского языка» термин «безопасность» объясняется как «...состояние, при котором не угрожает опасность кому/чему-нибудь»⁴.

Это положение является одной из первых методологических предпосылок для анализа проблемы контроля в различных видах безопасности. Наличие или отсутствие явлений и процессов, которые могут быть расценены как вызовы, риски, опасности и угрозы, по справедливому мнению исследователей – это ключ к пониманию сути безопасности, ибо вне рассмотрения контроля как средства для выявления указанных вызовов, рисков, опасностей и угроз понятие «безопасность» фактически теряет свой смысл.

Согласно «Словарю русского языка» понятие «контроль» означает «проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»⁵.

Но здесь возникает вопрос, что означает «сфера национальной безопасности»? Согласно «Словарю русского языка» под «сферой» понимается «область, пределы распространения чего-нибудь»⁶. Сфера предстает здесь как статическая категория.

Категория «безопасность» определяется как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»⁷. Но для того чтобы достичь такого состояния, необходимо совершить ряд действий, которые можно объединить понятием «механизм обеспечения безопасности».

Таким образом, если понятия «сфера» и «безопасность» являются статическими системами, то контроль, как один из основных элементов механизма обеспечения безопасности, присутствует в динамической системе. При этом контроль можно рассматривать как процесс, посредством которого общественные отношения в сферах обеспечения различных видов безопасности приобретают стабильность. Безопасность при этом получает как бы необходимую основу для осуществления защиты интересов различных субъектов правоотношений в различных ее сферах.

Роль и значение контрольной деятельности в различных сферах обеспечения национальной безопасности

Контрольная функция в сферах обеспечения безопасности, выступающая в качестве «связывающих ограничений», имеет собственную ценность и обладает значительным стабилизирующим потенциалом. Затруднения в использовании контрольной функции в обеспечении отдельных видов безопасности обуславливаются рядом причин и обстоятельств. Одна из указанных причин состоит в наличии разногласий в отношении роли и значения контрольной функции.

Существует мнение, что детально урегулированный контроль в системе государственной службы может привести к бюрократизации управленческих процессов, к сдерживанию экономической инициативы и возможным нарушениям прав и законных интересов личности. С этим мнением согласны не все исследователи. Как пишет О. О. Лаврентьева: «Рыночная экономика не предполагает разрушение социально-правового кон-

троля. Напротив, она развивается в условиях четких правовых установлений»⁸. По мнению автора, социально-правовой контроль нельзя рассматривать как репрессивную деятельность. Это контроль предупредительный, хотя в него и входит уголовно- и административно-правовая составляющая, когда предупреждение не сработало. Рассмотрим вопрос о значении контроля.

В настоящее время вопросы контроля в различных сферах безопасности являются одними из самых актуальных, так как от их решения зависит нивелирование внешних и внутренних угроз субъектов правоотношений, а также перспективы их экономического роста⁹.

По мнению исследователей практики государственного управления, контроль в условиях реформирования государственной службы должен решать три важных задачи:

1) способствовать соблюдению предписаний нормативных правовых актов, что позволяет поддерживать стабильность государственного управления в различных отраслях и сферах;

2) вовремя выявлять отклонения от определенных органами государственной власти правил и процедур;

3) в случае необходимости устранять допущенные ошибки, что послужит повышению эффективности государственной службы.

Решать эти задачи в полном объеме нельзя без усиления государственного и общественного контроля в системе государственной службы¹⁰.

Сущность и роль контрольной деятельности в системе обеспечения безопасности.

Контроль в сфере обеспечения политической безопасности

Отдельные авторы высказывают мнение о том, что под политической безопасностью следует понимать безопасность лиц, наделенных властными полномочиями, а также состояние, при котором существует мини-

мум угрозы потерять власть¹¹. На наш взгляд, в данном случае происходит заметное сужение понятия политической безопасности, которая отождествляется здесь с государственной безопасностью, однако ее фактическое содержание значительно шире. Она означает безопасность всей политической жизни, каждой личности, общества в целом (политических структур, отношений и деятельности), а также ее строгое соответствие как конституционным нормам, так и принятым законам¹².

Более правильным было бы определение его как способности политической системы (в первую очередь госвласти) противостоять негативным для себя и общества тенденциям (опасностям, рискам, вызовам и угрозам) и при этом активно расширять и реализовывать позитивные тенденции в развитии социума.

Значение политической безопасности, на наш взгляд, состоит в том, что от нее в значительной мере зависит политическая стабильность в обществе и государстве, а угрозы политической стабильности в определенных условиях становятся угрозами безопасности общества в целом.

Под политической стабильностью общества и государства в литературе понимается такое его состояние, которое характеризуется наличием необходимых условий и факторов для эффективного функционирования политической системы, ее способности обеспечить взаимосвязь всех социальных субъектов на основе баланса интересов, устойчивого гражданского мира и согласия¹³.

Политическая стабильность в немалой степени зависит от своевременного ее выявления с помощью реализации контрольной функции, которая предполагает необходимость первоочередного выяснения причин снижения стабильности в обществе и государстве и анализ возможных последствий, прежде всего, таких явлений, как недоверие политическому руководству страны, невысокий рейтинг властных структур и политических лидеров, явно недостаточная эффективность «властной вертикали» в стране.

Полезным для понимания сущности контроля является подход исследователя И. А. Неверковича, считающего, что политическая стабильность определяется по формуле «отсутствие в обществе реальной угрозы нелегитимного насилия и способности политического организма к самосохранению, а также сохранение системы правления, гражданского порядка, легитимности и эффективности управления. Стабильной может считаться лишь система достаточно гибкая, восприимчивая к изменениям»¹⁴.

Таким образом, задачи контрольной функции в сфере обеспечения политической безопасности – надежно защищать политику, которая отвечает национально-государственным интересам, а также исключить ее трансформацию в ущербный и опасный для национально-государственных интересов процесс.

Реформы в России, начинающиеся «сверху», как известно, имеют политические причины. А отсутствие необходимых их коррекций ведет к росту различного рода диспропорций (экономических, региональных, социальных), что обостряет противоречия и конфликты в обществе, усиливает политическую и социальную напряженность, вызывает массовое недовольство людей. В этих условиях ценность реализации контрольной функции в сфере обеспечения политической безопасности определяется тем, что своевременный контроль позволяет дать анализ вопросам эффективности и легитимности политической власти, ее способности управлять социально-политическими процессами в стране, ее поддержки и доверия к ней широких масс населения, адекватно реагировать на негативные внутренние и внешние воздействия, сохранять целостность социума и его существенные качества. В этой связи С. О. Алехнович справедливо аргументировал свою позицию тем, что устойчивое развитие общества является неотъемлемым компонентом существования политико-правового института современного федеративного государства¹⁵.

Контроль в сфере обеспечения экономической безопасности

«Контроль, – отмечается в литературе, – представляет организацию жизни и деятельности на основе четко разработанных правовых норм. Интенсификация деятельности по установлению жесткого социально-правового контроля за принятием решений государственными служащими является важным направлением предупреждения коррупционной деятельности государственных служащих»¹⁶. Однако, по мнению исследователей: «Либеральная политика в сфере экономики привела к тому, что коррупция нанесла ощутимый удар по экономической безопасности нашего государства. В результате продажности чиновников, недобросовестного исполнения ими своих должностных обязанностей теневая экономика (криминальная и полукриминальная) дает почти 40 процентов всего валового внутреннего продукта»¹⁷. Одновременно с этим коррупция в системе государственной службы вызвала мощный рост организованной преступности, особенно в сфере экономики¹⁸.

Только в 1992 г. по официальным данным с помощью организованной преступности за границу было вывезено 67 % нефти и выявлено 500 организованных преступных групп, действовавших в сфере внешнеторговых операций. Коррупционированность части высших должностных лиц способствовала недополучению нашей страной 100 миллиардов долларов от продажи сырья за рубеж.

В связи с этим основной правовой формой противодействия коррупции должен являться контроль государства и общества за деятельностью государственных служащих, поскольку только эффективный государственный и общественный контроль позволяет предупреждать и пресекать коррупцию в системе государственной службы нашей страны и нейтрализовать ее негативные последствия¹⁹.

В вопросах обеспечения контроля в сфере экономической безопасности приоритетная роль должна отводиться четкой интерпретации конституционных принципов в текущем законодательстве. Это обусловлено тем, что «конституционные принципы основ экономического строя – это своеобразная матрица для органов публичной власти при определении целей и задач в соответствующей сфере, а также при принятии конкретных решений для их достижения и контроля»²⁰.

Сущность и роль контрольной деятельности в сфере обеспечения продовольственной безопасности

Необходимость усиления роли контроля в сфере обеспечения продовольственной безопасности обусловлена тем, что в настоящее время в нашей стране существует недовольство населения качеством продуктов, недоверие к полноте информации о товаре²¹.

Важнейшим условием жизни общества является производство продуктов питания. Как подчеркивается в литературе, этот процесс должен быть непрерывным, так как человечество не только не может прекратить потреблять, но и должно увеличивать производство продуктов питания, так как происходит непрерывный рост потребностей и численности населения на планете²². Реализация этого требования является важнейшей основой обеспечения продовольственной безопасности. Контроль в сфере обеспечения продовольственной безопасности направлен на проверку реализации этого требования.

Учитывая то, что продовольственная безопасность трактуется в качестве необходимого условия обеспечения системы жизнеобеспечения, высокого качества жизни населения страны²³, контроль в этой сфере позволяет выявлять условия обеспечения здоровья населения, уровень качества жизни населения страны.

Основная цель контроля в сфере обеспечения продовольственной безопасности за-

ключается, прежде всего, в выявлении проблем и болевых точек функционирования отечественного агропромышленного комплекса. К ним относятся низкая доходность сельскохозяйственных товаропроизводителей, резкое снижение их экономических возможностей для достижений научно-технического прогресса из-за недостатка финансовых ресурсов для освоения новейших технологий, низкая оплата труда, высокая и продолжающаяся расти доля импорта продовольственных товаров²⁴.

В сфере продовольственной безопасности контроль используется, прежде всего, для анализа и оценки уровня государственного продовольственного резерва, бесперебойного поступления продуктов питания в места их потребления, обеспечения населения страны по доступным ценам экологически чистыми и полезными для здоровья продуктами питания отечественного производства, развития сельскохозяйственного производства и продовольственной независимости отдельных государств от импорта продукции, выявления доступности для населения качественных и разнообразных продуктов питания²⁵.

Учитывая то, что продовольственная безопасность определяется аграрной политикой государства во всех ее направлениях, контроль в этой сфере включает в себя проверку финансовой поддержки производителей, защиту их интересов, развитие материально-технической базы, что следует из требований, закрепленных в Конституции Российской Федерации и других законодательных и нормативных актах государства²⁶.

Таким образом, контроль в сфере обеспечения продовольственной безопасности выступает не только в качестве составной и важнейшей части национальной безопасности, ибо обеспечивает своевременное выявление потребностей населения страны в продуктах питания, но и служит необходимым условием, содействующим созданию таких условий, при которых гарантируется необхо-

димый объем и надлежащее качество продовольствия.

Одной из наиболее острых проблем страны является устранение, и особенно предотвращение, внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности. Этому также в немалой степени способствует контрольная деятельность. «Распространенную точку зрения о полной обеспеченности населения страны продовольствием следует рассматривать как своего рода определенный стереотип, возведенный в последние годы в догму благополучия. Контроль позволил выявить, что она не только не соответствует научным подходам к удовлетворению потребности населения в полноценном продовольствии, но и создает видимость реального отсутствия продовольственной проблемы в стране, чему способствует и недостаточная проработка теоретических и методологических аспектов национальной продовольственной безопасности, ее оценка на основе использования системы взаимосвязанных критериев и показателей»²⁷.

«Если исходить из определения продовольственной безопасности страны, – пишет А. И. Алтухов, – то для нее должны быть гарантированы устойчивые и достаточные уровни производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которые с учетом объемов их импорта полностью обеспечивали бы потребности населения в продуктах питания; физическая и экономическая доступность продовольствия, его качественное и не приносящее ущерба здоровью населения состояние»²⁸. Выполнить это требование возможно только при наличии постоянного контроля.

Таким образом, «применительно к современным условиям развития экономики страны решение продовольственной безопасности включает государственные гарантии биологической и санитарной безопасности, реализуемой на внутреннем агропродовольственном рынке отечественных и импортных продуктов питания и сырья для их производства благодаря осуществлению мониторинга

и контролю состояния агропродовольственного рынка»²⁹.

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

В результате осуществления контрольных мероприятий в различных сферах обеспечения безопасности повысилась готовность государственных институтов и гражданского общества к отражению внешних и внутренних угроз.

Граждане нашей страны наглядно убеждаются в том, что, широко и эффективно используя такое организационное средство защиты интересов государства, общества и личности, как контроль, власти страны не на словах, а на деле проявляют серьезное внимание к обеспечению различных видов национальной безопасности. Представляется целесообразным:

- во-первых, выделить контрольную функцию из системы элементов механизма обеспечения безопасности, определив ее как средство, способствующее охране и защите интересов от угроз в различных сферах обеспечения безопасности и действующее на основании и в строгом соответствии с законом;

- во-вторых, более четко определить подразделения, ответственные за реализацию контрольной функции в различных сферах обеспечения национальной безопасности и устанавливающие ответственность за качество ее реализации;

- в-третьих, распределить между контрольными подразделениями области их ответственности в осуществлении контрольных требований;

- в-четвертых, разработать более четкую и эффективную систему контроля. Для этого необходимо: выявить требования защиты интересов, специфические для того или иного объекта этой защиты; учесть требования российского законодательства; использовать наработанные практики (методологии) проведения контрольных мероприятий.

С целью повышения результативности контрольных мероприятий предлагается раз-

работать для каждой отрасли и сферы модели реализации основных контрольных направлений и мероприятий соответствующих государственных учреждений, основанные на следующих векторах:

- первый вектор – определение содержания проверочных мероприятий;
- второй вектор – определение характера усилий по оценке результатов контрольных мероприятий;
- третий вектор – постановка вопроса о юридической ответственности лиц, непосредственно причастных к выявленным в ходе контрольной деятельности проступкам и недостаткам.

Как отмечается в литературе, в нашей стране законодательная база обеспечения продовольственной безопасности все еще находится в стадии становления. Нормативные и правовые акты федерального и регионального уровней регулируют лишь отдельные отношения в сфере государственного контроля безопасности пищевых продуктов. Поэтому для нашей страны важность решения проблемы реализации функции контроля в сферах обеспечения различных видов безопасности заключается в придании ей определенного статуса и законодательного обеспечения.

В то же время широта и сложность этой проблемы не могут не вызвать желания выделить какие-то критические точки, которые бы характеризовали степень остроты и повышения эффективности контрольных мероприятий. При этом оценка состояния реализации контрольной функции в отдельных сферах обеспечения видов безопасности

должна учитывать, во-первых, соответствие требований контрольной деятельности в отдельных видах безопасности российскому законодательству, системе отраслевых правовых и нормативных актов, направлениям отраслевой политики государства, управляемости контрольных процессов обеспечения различных видов национальной безопасности.

Важную роль в повышении эффективности контрольной деятельности в сферах обеспечения национальной безопасности призвана сыграть законодательная реформа. Разработка современной и эффективной законодательной базы, регламентирующей обеспечение постоянного, регулярного контроля, призвана сыграть решающую роль в защите национальных интересов страны. Решению проблемы обеспечения отдельных видов национальной безопасности будет способствовать принятие системы нормативных и правовых актов, отражающих специфические стороны этой многогранной и сложной проблемы.

На повестке дня сегодня стоит вопрос о принятии в нашей стране специального закона о контрольной деятельности. На наш взгляд, он мог бы состоять из двух основных направлений, в первое направление вошли бы мероприятия, призванные поднять эффективность контроля на более высокий уровень, решить накопившиеся проблемы, а во второе направление – мероприятия, которые позволили бы создать лучшие условия для осуществления контроля, закрепив новые, более оптимальные возможности для устранения выявленных в ходе этих мероприятий недостатков.

¹ Алтухов А. И. Продовольственная безопасность страны: проблемы и возможные пути их решения // Экономика региона. 2008. Приложение № 2. С. 38.

² См.: Сицинская М. В. Сущность и соотношение понятий «государственное управление», «государственный контроль», «демократический гражданский контроль» в сфере национальной безопасности. 2013. № 2. С. 219.

³ По справедливому мнению исследователя Е. И. Глушковой, в настоящее время наступила «...эра Общества Риска». См.: Глушкова Е. И. Политические аспекты модели устойчивого развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2001. С. 1.

⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 2004. С. 31.

⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1991. С. 47.

⁶ Там же. С. 780.

⁷ Там же. С. 47.

⁸ Лаврентьева О. О. Антikorрупционный контроль в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 36.

⁹ См.: Крохичева Г. Е., Архипов Э. Л., Ронис А. А. Контроль в сфере экономической безопасности // Наукoведение Scholar. 2015. Вып. 6. Т. 7. С. 36.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Синицын А. А. Соотношение политической и военной безопасности // Актуальные проблемы военной политики и военной безопасности России. М., 2005. С. 26–28.

¹² См.: Жуковский М. В. Политическая безопасность общества и проблемы ее обеспечения в Российской Федерации // Безопасность. 2002. № 1. С. 35.

¹³ См.: Семигин Г. Ю. Политическая стабильность общества в условиях реформ : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 1996. С. 21.

¹⁴ Неверкович И. А. Проблема взаимосвязи политических институтов и стабильности демократии в США : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2000. С. 8.

¹⁵ См.: Алехнович С. О. Механизмы реализации региональной безопасности в парадигме федеративного государства : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2001. С. 3.

¹⁶ Лаврентьева О. О. Указ. соч. С. 36.

¹⁷ Там же. С. 37.

¹⁸ Как отмечается в печати, «по оценкам МВД России организационная преступность контролирует 40 процентов частных предприятий, 60 процентов государственных предприятий, от 50 до 85 процентов банков» (Куракин А. В. Государственная служба и коррупция. М., 2009. С. 68).

¹⁹ См.: Лаврентьева О. О. Указ. соч. С. 36–37.

²⁰ Бонгарева Е. А. Роль конституционной экономики в формировании политики современного государства // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 37.

²¹ См.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ «О мерах по обеспечению прав потребителей качества продуктов питания и контроля за их безопасностью». 2014. № 16 ; Файзуллин Г. Г. Продовольственная безопасность страны // Аграрное и земельное право. 2014. № 9. С. 143–144.

²² См.: Глотова Е. А. Продовольственная безопасность России как гарант национальной безопасности // Право и политика. 2010. № 11. С. 191.

²³ См.: Файзуллин Г. Г. Указ. соч. С. 143–144.

²⁴ См.: Алтухов А. И. Указ. соч. С. 33.

²⁵ См.: Кожевников В. В. Конституция Российской Федерации и проблемы продовольственной безопасности // Вестник Омск. ун-та. Сер. «Право». 2015. № 3. С. 56–60.

²⁶ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности РФ : указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // Рос. газета. 2010. 3 февр.

²⁷ Алтухов А. И. Указ. соч. С. 36.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же. С. 38.

Воронежский государственный университет

Мальцев В. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: meatwagon@List.ru

Тел.: 8-951-861-96-16

Voronezh State University

Maltsev V. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: meatwagon@List.ru

Tel.: 8-951-861-96-16