

А.И. Головня

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЖИЗНЕННО ВАЖНЫХ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В ОЦЕНКАХ ВОЕННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

*Аннотация:* Статья касается предварительных результатов научного эксперимента по определению содержательных границ проблемного пространства сферы обеспечения безопасности государства. На основе полученных данных автором делаются выводы о теоретических пределах указанного пространства, иницируются предложения по устранению обнаруженных в нем юридических дефектов и пробелов.

*Ключевые слова:* замысел эксперимента; информационный массив; респонденты; юридические пробелы, неопределенность правовых статусов; приоритеты правовой политики.

Постсоветский период существования России неоднократно становился временем серьезных испытаний. Параллельно с положительными тенденциями в развитии государственно – правовых институтов наблюдалось быстрое формирование и негативных факторов, которые подрывали позиции России на международной арене, существенно снизили эффективность государственного управления.

Это ни могло не сказаться на системе обеспечения безопасности страны. Основное предназначение правовой политики современного российского государства в указанной сфере правоотношений стало состоять в выработке и реализации конгломерата мер, обеспечивающих стабильное развитие Российского государства вне зависимости от степени деструктивного воздействия на него.

Однако, судя по содержанию Военной доктрины и Стратегии национальной безопасности, в реализуемой политике оказались не в полной мере учтены механизмы реагирования на новые вызовы и угрозы, не определены должным порядком вектора развития военной организации современного российского общества [2].

Средством определения проблемных зон рассматриваемой политики стал комплексный непостановочный эксперимент, поведенный в интересах конкретизации диалектических затруднений, преодоление которых актуально и значимо для принимаемых государственно-властных решений.

Общий информационный массив опытно-экспериментальных данных составили:

- результаты контент-анализа нормативных актов различной юридической силы, прежде всего – доктринальных источников права, регламентирующих собой содержание указанной политики, ее направленность, функционал и предметы;
- обобщенные материалы о научных изданиях, диссертационных исследованиях, конференциях, симпозиумах и иных формах научного диалога, непосредственно касающихся правовой политики в сфере обеспечения безопасности государства;
- сведения о мнениях экспертов – специалистов в области безопасности, правотворчества и правоприменения;
- оценки результатов изучения ресурсов сети Internet, посвященных непосредственному рассмотрению научно-правовой проблематики обеспечения безопасности государства;
- информация о целевых исследованиях, проводимых в отечественных и зарубежных политологических институтах, центрах, ассоциациях, фондах [1].

В качестве экспертов и респондентов в эксперимент были вовлечены российские военнослужащие, имевшие опыт участия в боевых действиях общим числом более 200 человек, преимущественно офицеры, в звании от лейтенанта до полковника. Практически все респонденты считались перспективными сотрудниками своих частей и подразделений, имели юридическое и военное образование, в течение двух лет, предшествующих эксперименту, прошли курс переподготовки по своим специальностям.

Замыслом эксперимента предполагалось, что использование перечисленных массивов информации позволит увидеть потребность современного правоведения в детальном изучении феномена правовой политики, ее важнейших аспектов.

В настоящее время эксперимент завершен. Его результаты еще обрабатываются, однако, уже полученные данные позволяют утверждать, что проблемное пространство анализируемого спектра правоотношений сегодня может быть представлено тремя относительно самостоятельными проблемными блоками.

Первый включает в себя совокупность диалектических затруднений концептуально-правового свойства, касающихся:

- общего понимания безопасности как уникального организационно-правового феномена и концептуального закрепления рассматриваемой политики в доктринальных источниках права;

- правовых оценок военной составляющей безопасности государства в общей системе защиты жизненно важных интересов России;

- понимания характера угроз безопасности современному российскому государству.

Второй интегрирует в себе прикладную проблематику военного строительства и оценки реформирования военной сферы государства; третий касается военно-политических аспектов международных связей и контактов.

Вне зависимости от условно блоковой стратификации высказанных мнений, в части военно-правовых оценок, респондентами прямо отмечалась необходимость совершенствования законов и обычаев войны, полагалась недостаточной правовая регламентация средств нанесения вреда неприятелю, негативно оценивалась юридические предписания о методах и приемах ведения военных действий в пределах приграничных территорий, а так же – в военных конфликтах немеждународного характера.

Многие участники опросов полагали настоятельной необходимостью совершенствования терминосистемы военного права, касающейся обеспечения безопасности. В указанной связи отмечалась потребность в дополнительной правовой дифференциации понятий «агрессия», «необходимая самооборона государства», «принуждение к миру» и некоторых иных.

К числу абсолютно **не регламентированных средствами военного права** респонденты отнесли:

- практически полное отсутствие норм о недопустимости вероломства и причинения участникам военных конфликтов излишних страданий  $R\Sigma=0,11$ ;<sup>1</sup>

- дефицит политико-правовой регламентации технических методов и средств поражения информационных систем –  $R\Sigma=0,23$ ;
- пробелы в юридической градации законных участников военных действий от незаконных –  $R\Sigma=0,27$ ;
- аморфность и неопределенность политико-правовых статусов членов военных или добровольческих отрядов, сотрудников детективных и охранных агентств, вовлеченных в вооруженные конфликты на гражданско-правовой основе, и не являющиеся наемниками  $R\Sigma=0,37$ ;
- хроническую неурегулированность правового положения лиц, входящих в состав полицейских сил, гражданских и вспомогательных формирований, участников движения сопротивления, равно как и лиц, участвующих в конфликте не по материальным, а по иным соображениям (политического сочувствия, общности идеологии, убеждения, религии и пр.) –  $R\Sigma=0,36$ ;
- неопределенность статуса граждан, вовлеченных в военный конфликт посредством введения их в заблуждение –  $R\Sigma=0,44$ .

Участники боевых действий в т.н. «горячих точках» отмечали настоятельную необходимость дополнительной правовой квалификации фактов нападения на объекты, необходимые для выживания гражданского населения –  $R\Sigma=0,22$ .

Многие участники эксперимента прямо требовали включения в число правовых регламентаторов сферы обеспечения безопасности ряда **императивных запретов**:

- на применение мин-игрушек и аналогичных устройств –  $R\Sigma=0,46$ ;
- на использование гражданского населения в качестве т.н. «живого щита» –  $R\Sigma=0,48$ ;
- на экологические методы ведения военных действий –  $R\Sigma=0,26$ ;
- на киберактивные приемы и способы нанесения военного ущерба  $R\Sigma=0,32$ ;

С учетом специфики службы офицеры и генералы неоднократно упоминали в качестве permanently проблемных

1. дефицит норм, использования оружия на новых физических принципах –  $R\Sigma=0,12$ ;
2. примитивизм и очевидную недостаточность юридических средств контроля за нераспространением отравленного, химического и бактериологического, геофизического и т.п. оружия –  $R\Sigma=0,28$ ;
3. неурегулированность правоотношений, связанных с угрозами применения иных форм массового уничтожения –  $R\Sigma=0,17$ .

В спектр значимых, но permanently дефектных факторов участники опросов включили и **нормативную неопределенность ряда правовых режимов**. В число таких

<sup>1</sup> Здесь и далее –  $R\Sigma$  – суммарный условный показатель значимости конкретной проблемы относительно общего массива мнений – А.Г.

были включены: режимы пребывания воинских контингентов на территориях государств, принуждаемых к миру; режим военного интернирования; режимы госпитальных зон.

Наиболее опытные военнослужащие отмечали в качестве очевидного недостатка существующей системы права неопределенность юридического статуса сотрудников Красного Креста и Красного Полумесяца, членов (делегатов, представителей) неправительственных организаций, оказавшихся в зоне военных конфликтов, миротворческих и иных операций. Они неоднократно обращали внимание

- на отсутствие необходимой конкретики в правовых пределах использования силы миротворческими подразделениями России в порядке самообороны или при попытках воспрепятствовать выполнению поставленных перед ними задач вооруженным путем;
- на неопределенность мер юридической защиты персонала, участвующего в миротворческих операциях ООН;
- на искусственные препятствия для имплементации норм о распространении режима военного плена на зоны операций, проводимых без санкций ООН (в указанной связи многократно упоминались операции по восстановлению конституционного порядка и операция по принуждению Грузии к миру – А.Г.)

Респонденты не находили достаточными основания для привлечения государствами своих военнослужащих к уголовной ответственности за нарушение норм международного гуманитарного права при осуществлении военных действий на суверенной территории. Многократно в указанной связи упоминалось имеющее значительный общественный резонанс дело полковника Ю. Буданова.

Дополнительный анализ полученных материалов, осуществленный в интересах уточнения полученных результатов, показал, что, по мнению специалистов, **детализации и уточнения требуют содержательные характеристики**

- политико-правовых закономерностей возникновения угроз нормальному функционированию механизма государства  $R\Sigma=0,37$ ;
- факторов, способствующих злоупотреблением предоставленными политико-правовыми возможностями отдельными акторами современной политики –  $R\Sigma=0,43$ ;
- правовых оснований подготовки Вооруженных Сил России к современной вооруженной борьбе, миротворческой деятельности, поствоенному миростроительству –  $R\Sigma=0,55$ ;
- новаций в порядке прохождения государственной и военной службы –  $R\Sigma=0,39$ ;
- государственной идеологии воинской службы и интегрирования военных структур страны в систему рыночных правоотношений  $R\Sigma=0,77$

- и некоторые иные аспекты устоявшихся концептуальных подходов к достижению безопасности современной России.

Принципиально важным в указанной связи становится, по мнению участников эксперимента, теоретический анализ угроз, рисков и вызовов, как своеобразных деструкторов, негативно влияющих на цели, идеалы и ценности современной России.

Указанное обстоятельство делает актуальным переосмысление методологических и концептуальных основ соответствующей политики диктует собой необходимость постоянной оценки ресурсов и механизмов ее достижения на предмет эффективности используемых вложений, выявления и артикуляции государственных интересов посредством расстановки соответствующих приоритетов.

Теоретико-методологической основой решения этой сложной методологической задачи, согласно результатам проведенного эксперимента, становится:

- *понимание единства* теорий военной безопасности с гуманитарными, природными, техногенными и прочими характеристиками защиты интересов страны;
- *интегральный учет взаимосвязи* личной, общественной, государственной, военной, национальной, региональной и глобальной безопасности;
- *отображение этих зависимостей* в концептуальных источниках права и политических доктринах путем устранения имеющихся в них дефектов, коллизий и взаимных противоречий.

Проведенное исследование **позволило определить некоторые подходы к решению наиболее значимых политико-правовых задач**. В частности, удалось:

- *конкретизировать понятие правовой политики* в непосредственной проекции на военную сферу ее функционирования;
- *выявить и систематизировать* основные закономерности обеспечения военной безопасности политическими средствами в единой методологической конструкции инновационной парадигмы государственного развития;
- *определить* стратегию обеспечения безопасности государства, сконструировать теоретический механизм выявления и мониторинга вызовов и угроз нормальному развитию страны, обосновать основные характеристики и инструментарий этого механизма;
- *установить* общие тенденции развития и вектора формирования единой стратегии обеспечения безопасности государства, установить ее уровненные особенности реализации;
- *инициировать* для внедрения в правовой оборот ряд принципиально новых право-политологических конструкций и аналитических алгоритмов;
- юридически обосновать и опытно-экспериментальным порядком подтвердить необходимость посто-

янной корректировки *правовой политики в сфере обеспечения безопасности государства*.

Нашло свое подтверждение предположение о том, что реформирование общественных отношений при помощи политико-юридических средств должно осуществляться постепенно и последовательно. Темпы осуществляемых преобразований обязаны находиться под контролем компетентных специалистов, а разрабатываемые политические инициативы и предлагаемые новации должны быть **реалистичными, ориентированными на достижимые результаты**.

Нашло свое полное подтверждение предположение о том, что цели правовой политики должны достигаться преимущественно путем **прямого юридического воздействия на регулируемые отношения**, но при этом не могут быть игнорированы и возможности неправовых механизмов регулирования социальной жизни (в частности – речь неоднократно шла о воинской морали, отечественных военных традициях и пр.)

Посредством предъявления сугубо научных доказательств удалось установить, что **приоритетами** правовой политики в Российской Федерации призваны быть:

- научное обоснование стратегии правового развития на среднесрочную (10-15 лет) и относительно длительную (20-25 лет) перспективу;
- разработка среднесрочных и краткосрочных программ развития отдельных отраслей нормативного регулирования, включая военно-правовой сегмент социальных реалий;
- устранение пробелов и дефектов российского законодательства;
- повышение степени согласованности в системе нормативно-правовых актов;
- совершенствование юридических гарантий, оптимизация юридических механизмов политико-правового регулирования;
- повышение степени легитимности государственной власти;
- юридическое обеспечение институционализации политической практики, введение всех политических процессов в единое правовое поле;
- совершенствование механизмов международно-правовой защиты прав и законных интересов Российского государства и его граждан.

Принципиально новым оказалось подтвержденное результатами эксперимента отношение к правовой политике как к постоянно пополняемому социальному опыту. Позитивность этого опыта предлагалось понимать интегральным показателем правовой политики ее неким **сущностным верификатором**.

Текущая обработка данных проведенного констатирующего эксперимента позволили **прийти к некоторым предварительным заключениям**.

Во-первых, реализованная опытно-экспериментальная конструкция подтвердила собой принципиальную возможность определения проблемного пространства политико-правовой сферы обеспечения безопасности государства, доказательства границ ее глубины и объема.

Во-вторых, изучение столь значительного спектра полученных данных позволило научным образом конкретизировать сущностные спецификации указанного проблемного пространства, его важность и значимость для разработки отдельных компонентов правовой политики.

В-третьих, полученные сведения предоставили возможность определить пути совершенствования практики нормативного регулирования процессов, напрямую касающихся правовой политики в сфере обеспечения государственной безопасности.

Основным векторами такого совершенствования следует полагать формирования и закрепления в отечественной юридической науке **инновационно ориентированной парадигмы защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства**.

В основу такой парадигмы целесообразно положить понимание неизбежности роста кризисных явлений военно-технологической, международно-правовой и собственно оборонной сферах политических отношений. Необходимость минимизации рисков и угроз государственной безопасности, возникающих при материализации указанных явлений, следует считать важнейшим предназначением такой парадигмы, а ее разработку **интеллектуальным долгом российских ученых**, прежде всего, политологов дипломатов и военных специалистов.

Указанный подход позволяет обосновать и предложить для включения в научный оборот ряд новых научно-теоретических категорий, таких как, «проблемное пространство правовой политики в сфере обеспечения безопасности», «военный сегмент проблемного пространства правовой политики в сфере обеспечения безопасности», «политико-правовая концепция самообороны государства» некоторых иных.

Реализации перечисленных предложений может активно способствовать внедрение в правовой оборот **модельных норм**:

- регламентирующих фактический отказ должностного лица от предоставления гражданам юридическим лицам реальной возможности реализации предоставленных им прав на удовлетворение законных интересов в сфере безопасности;
- стимулирующих надлежащего исполнения норм о безопасности государства;
- определяющих адекватность оценки угроз безопасности государства и некоторых иных.

Уточнение терминосистемы военного сегмента правовой политики, делает возможным предложить к реализации **конгломерат правовых новаций**, касающихся:

- необходимости создания в стране **единого каталога (реестра) политико-правовых инициатив**, напрямую касающихся проблем обеспечения государственной безопасности, возможности их обсуждения в кругах научной общественности и заинтересованных специалистов;
  - внедрения в законотворческий процесс специальных **методик расчета затрат** иницируемых юридических решений политико-правового свойства;
  - допущения **постатейного вето Президента Российской Федерации**, допустимого в отношении законо- и нормотворческих решений; использования для политико-правовых новаций **методики их поэтапного постулирования**;
  - минимизации использования т.н. «**непрямых**» **законов** (то есть нормативных правовых актов высшей юридической силы, регулятивная функция которых опирается на подзаконные властно-распорядительные веления – *авт.*);
  - поддержки обязательности условия о том, что политико-правовые инициативы «непрямого» действия должны вступать в силу преимущественно в одном пакете с конкретизирующими их актами.
- Есть основания полагать, что перечисленные новации дадут обществу шанс сформировать ряд принципиально новых **политических институтов**:
- института предварительной и текущей проверки **реализуемой правовой политики** на предмет оценки возможных отрицательных последствий ее действия;
  - института **наделения парламентской комиссии по законодательству правом вынесения окончательного заключения** не только по проектам сугубо законодательных актов, но и по проектам политико-правовых документов доктринального свойства (Концепций, Доктрин, Стратегий и т.п.);
  - института **персональной ответственности государственных органов и должностных лиц за соблюдение и надлежащее исполнение норм о безопасности личности, государства и общества** (в котором были бы определены основания их ответственности, в том числе за должностной обман, невыполнение обязательств, злоупотребление правом и пр.– *авт.*);
  - института **коллегиальной разработки правовой политики** в военной сфере межгосударственных правоотношений;
  - института **комплексных содержательных экспертиз** норм, касающихся обеспечения безопасности, иницируемых для включения в концептуальные и доктринальные источники права;
  - института **политико-правового прогнозирования** (т.н. форсайтинга –А.Г.), в виде совокупности процедур комплексного исследования перспектив развития властных отношений в определенных сегментах социальных связей;
  - **института компенсационных мер**, которые целесообразно включать в постановления о введении в действие политико-правовых установок, доказавших свою юридическую несостоятельность и «политико-правовое банкротство»;
  - института **приостановления в установленном законом порядке** исполнения неправовых решений (реорганизаций, реформ, экспериментов и пр.).
- Эксперимент со всей очевидностью подтвердил имевшееся ранее предположение о том, что разработку перечисленных институтов следует считать одним из перспективнейших направлений дальнейшего исследования проблем правовой политики –А.Г.;
- Уникально теоретико-правовой новацией в указанной связи призвана стать разработка **право-регулятивного алгоритма обоснования исходных (базовых позиций) подготовки доктринальных источников права, регламентирующих деятельность государства в военном сегменте сферы внешней политики.**
- Помимо перечисленного, эксперимент подтвердил и возможность выдвижения ряда инициатив сугубо предметного свойства. В сфере правотворческой деятельности таковыми были определены предложения:
- о разработке **перечня мер ресурсного обеспечения безопасности**;
  - об оптимизации текущего и итогового контроля за их результатами;
  - о конкретизации **круга принципов и норм международного права**, касающихся вопросов обеспечения безопасности, которые в соответствии со ст. 15 Конституции РФ являются частью правовой системы России;
  - о формировании **механизм профилактики противоречий в системе нормативно-правового регулирования отраслевых актов**, касающихся проблем безопасности государства;
  - о пересмотре действующих **правил и технологий подготовки нормативных правовых актов**; совершенствования юридической техники и унификации юридической терминологии, используемой при написании проектов нормативных правовых актов, касающихся безопасности государства;
  - о дополнительной регламентации в правотворческом и правоприменительном процессах **механизмов учета общественного мнения**;
  - о создании в регионах Российской Федерации и муниципальных образованиях общественных **экспертно-аналитических советов**, представляющих ведущих ученых и юристов-практиков, оказывающих содействие правотворческим структурам в повышении качества принимаемых нормативно-правовых актов;
  - о **целевой инвентаризации** существующей системы действующих правовых актов с последующим ре-

формированием всей системы юридических средств общей и видовой систематизации действующих нормативных правовых актов;

- о разработке типовых правоприменительных **механизмов защиты** Российской Федерацией своих национальных интересов на международном уровне;
- о создании **процедурных правил** имплементации международных норм в российское законодательство.

Перечисленные новации предлагалось подкрепить инициативами **политико-культурологического** свойства. В частности, признано необходимым:

Совету безопасности Российской Федерации организовать **динамическое наблюдение** (мониторинг) за ходом и результативностью осуществляемой **правовой политики**, доведения до сведения общественности результатов соответствующих замеров;

Министерству обороны Российской Федерации во взаимодействии с Министерством образования и науки Российской Федерации разработать комплекты **информационных и образовательных программ**, адаптированных к различным категориям военнослужащих и студентов, обучающихся на военных кафедрах высших учебных заведений, генерирующих позитивное восприятие ценностей правовой политики, реализуемой в сфере обеспечения безопасности государства;

- закрепить за отдельными вузами (прежде всего – за Академией ФСБ России, Московским и Голицыным пограничными институтами ФСБ России) статус **центров военно-правовой экспертизы**, осуществляющих такую как в сфере обеспечения безопасности государства;
- **включить в учебные планы образовательных учреждений** военного и специального профиля программно-целевые курсы основам правовой политики государства.

- Есть основания полагать, что реализация перечисленных инициатив позволит
- оценить эффективность **механизма существующего контроля** за соблюдением законодательства в сфере обеспечения безопасности;
- определиться в существе **процедур блокирования дезинтеграции правоприменительной практики**, исключения неоправданной вариативности применения одних и тех же норм материального права при их реализации в сходных случаях;
- увидеть специфические особенности **нормативного закрепления** сфер, пределов и объемов **вмененной ответственности** субъектов, занимающихся реализацией правовых предписаний в военном сегменте обеспечения государственной безопасности.

Результативное решение указанных задач обеспечит реальную эффективность правовой политики сферы обеспечения государства, придаст ее разрозненным фрагментам **качество интегральной парадигмы**.

#### Библиография:

1. Быков В.В. Методы науки. – М.: Наука, 1974.
2. Головня А.И. Военный сегмент правовой политики сферы обеспечения безопасности государства: теоретический анализ. Монография. -М: НИИРИО МПИ ФСБ России, 2011. – 496 с.

#### References (transliteration):

1. Bykov V.V. Metody nauki. – M.: Nauka, 1974.
2. Golovnya A.I. Voennyi segment pravovoy politiki sfery obespecheniya bezopasnosti gosudarstva: teoreticheskiy analiz. Monografiya. -M: NIIRIO MPI FSB Rossii, 2011. – 496 s.