

О НОВОЙ РЕДАКЦИИ СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

В.Зацепин

Новая редакция российской Стратегии национальной безопасности сохранила структуру и логические изъяны предшественницы. Подобно ей, новая редакция также опубликована в период выраженного спада народного хозяйства, что сразу поставило под сомнение ряд ее положений. Отсутствие основы в виде Стратегии социально-экономического развития страны и келейный порядок контроля за ходом реализации предшествующей редакции Стратегии национальной безопасности создают существенные риски невыполнения новой.

31 декабря прошлого года президентским указом утверждена новая редакция Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее – СНБ-2015)¹. Эта редакция заменила Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., действовавшую с мая 2009 г. (далее – СНБ-2009)², во исполнение законодательной новеллы, предписавшей корректировку данного документа каждые шесть лет³. Разработка новой редакции выполнена аппаратом Совета безопасности Российской Федерации без какого-либо общественного обсуждения, проект документа в нарушение п. 4 ст. 13 Федерального закона «О стратегическом планировании» не был размещен на официальном сайте Совета безопасности.

Постатейное сопоставление новой редакции с предшественницей показало, что структура СНБ-2015 на уровне разделов и подразделов осталась прежней, хотя объем большинства разделов существенно изменился. Так, при общем заметном росте объема текста документа разделы I «Общие положения», III «Национальные интересы и стратегические приоритеты» и V «Организационные, нормативно-правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии» были существенно сокращены, а раздел IV «Обеспечение национальной безопасности» – значительно увеличен. В этом разделе при сокращении объема подраздела «Оборона страны» объемы остальных подразделов выросли, что, как показал анализ содержания документа, не следует рассматривать в качестве признака смещения приоритетов стратегии в пользу невоенных составляющих национальной безопасности.

В новой редакции исчезли наиболее одиозные утверждения ст. 1 ее предшественницы о том, что Россия преодолела последствия кризиса

1 Указ президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/18iXkR8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf> (дата обращения: 31.12.2015).

2 Указ президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/436.html> (дата обращения: 24.01.2016).

3 Пункт 1 ст. 18 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

конца XX в., остановила падение уровня жизни граждан, предотвратила дискредитацию конституционного строя и восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности, а также ст. 9 о том, что «ресурсный потенциал России и прагматичная политика его использования расширили возможности Российской Федерации по укреплению ее влияния на мировой арене», очевидно, как явно противоречащие действительности. Появившееся в ст. 7 новой редакции утверждение, что «[в] настоящее время создана устойчивая основа для дальнейшего наращивания экономического, политического, военного и духовного потенциалов Российской Федерации, повышения ее роли в формирующемся полицентричном мире» можно рассматривать скорее как ритуальную фигуру речи, а не следствие казенного оптимизма разработчиков документа.

Внесенные в новой редакции коррективы в определения основных понятий (ст. 6) в целом не сделали их более логичными и менее противоречивыми. Так, добавление в понятие «национальная безопасность» слова «независимость» к уже имевшемуся «суверенитет» намекает на знание разработчиками документа случаев суверенитета без независимости. То же самое действительно и в отношении «территориальной целостности», к которой в новой редакции добавилась «государственная». Понятие «угроза национальной безопасности» в результате добавления в него «совокупности условий и факторов» не стало более прозрачным. Но меньше всего повезло понятию «стратегические национальные приоритеты», определенному по-прежнему как «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности», что ставит под сомнение логику всего документа в целом, так как расходится с общепринятым пониманием приоритета как преимущественного права, и противоречит понятию целеполагания в ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании» как определения «направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Объединение в новой редакции бывших основных стратегических национальных приоритетов и приоритетов устойчивого развития в единый список стратегических национальных приоритетов не повлияло на их реальную расстановку: оборона страны осталась на первом месте, а экономический рост – лишь на четвертом. Формулировка национальных интересов в новой редакции документа представляет в еще более явном виде иерархию стратегических целей его разработчиков: повышение конкурентоспособности национальной экономики с первой позиции перемещено на пятую, вслед за развитием «традиционных российских духовно-нравственных ценностей», а на первом месте появилось укрепление обороны страны, отсутствовавшее в перечне национальных интересов на долгосрочную перспективу в предыдущей редакции.

Однако формулировка стратегических целей обороны страны как «создание условий для мирного и динамичного социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечение ее военной безопасности», отсутствовавшая не только в предыдущей редакции, но и, как это ни удивительно, в Федеральном законе «Об обороне»¹ и в Военной

1 Федеральный закон от 15.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 31.12.2015).

доктрине¹, совершенно четко и недвусмысленно определяет действительную ее роль, уверенно, хотя и неявно, возвращает нас к принципу оборонной достаточности (затем явно подчеркнутому в ст. 41 СНБ-2015), и позволяет более снисходительно отнестись к указанным выше особенностям формулирования национальных стратегических интересов и приоритетов.

В новой редакции подраздела «Повышение качества жизни российских граждан» раздела IV «Обеспечение национальной безопасности» существенно переработан перечень соответствующих угроз, в который вошли «неблагоприятная динамика развития экономики, отставание в технологическом развитии, введение ограничительных экономических мер против Российской Федерации, нецелевое расходование бюджетных ассигнований, усиление дифференциации населения по уровню доходов, снижение качества потребительских товаров и оказываемых населению услуг», из них в предыдущей редакции была упомянуто лишь технологическое отставание. Ограничительные экономические меры, вводимые Российской Федерацией против других стран, в качестве угрозы для повышения качества жизни российских граждан разработчиками документа не рассматриваются. В новой редакции также существенно расширен входящий в этот подраздел перечень мер по обеспечению продовольственной безопасности.

В новой версии подраздела «Экономический рост» раздела IV стратегическая цель вхождения России в среднесрочной перспективе в число пяти стран-лидеров по объему ВПП заменена на вхождение России просто «в число стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта», имея в виду очевидно, вхождение уже хотя бы в первую десятку с учетом складывающихся экономических реалий.

В качестве главных стратегических угроз в области экономики дополнительно к низкой конкурентоспособности, сохранению экспортно-сырьевой модели развития, высокой зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры, ухудшению состояния и истощению сырьевой базы, сокращению добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых, прогрессирующей трудонедостаточности, сохранению значительной доли теневой экономики, условиям для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции и неравномерному развитию регионов, перечисленных в том или ином виде в качестве стратегических рисков и угроз в предыдущей редакции, в новой редакции добавлены «отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала, уязвимость ее информационной инфраструктуры, несбалансированность национальной бюджетной системы, регистрация прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях», а также «снижение устойчивости национальной системы расселения».

Основные меры для обеспечения экономической безопасности и направления сосредоточения основных усилий представляются исчерпывающими и включают, кроме прочего, наряду с повышением инве-

1 Военная доктрина Российской Федерации. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/461 (дата обращения: 24.01.2016).

стиционной привлекательности и улучшением делового климата устранение дисбалансов в экономике и создание центров ее роста. В то же время включение в подраздел «Экономический рост» значительно расширенного по сравнению с предыдущей редакцией перечня задач государственной социально-экономической политики заставляет вспомнить о том, что все еще действующая Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.¹ безнадежно устарела, а СНБ-2015 в принципе не может ее заменить в системе российского стратегического планирования, несмотря на все усилия ее разработчиков. Ведь в соответствии с п. 5 ст. 18 Федерального закона «О стратегическом планировании» концептуальные положения в сфере обеспечения национальной безопасности РФ «основываются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации».

В целом Стратегия национальной безопасности РФ и в новой редакции осталась чисто декларативным и слабо связанным с реальностью документом, в котором собраны формулировки и утверждения на любой вкус, начиная с традиционных российских духовно-нравственных ценностей и кончая обещаниями исключить гонку вооружений. Ее национальные стратегические приоритеты по-прежнему напоминают лебедя, рака и щуку, что в значительной степени является следствием существующего келейного порядка представления ежегодного доклада секретаря Совета безопасности РФ президенту страны о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению. ●

1 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».