

Законодательное обеспечение обороны и безопасности России

Виктор Озеров

Совет Федерации – верхняя палата российского парламента – создан на переломном историческом повороте начала 90-х годов прошлого столетия, связанном с кардинальной реорганизацией и изменением социально-экономического строя в стране, с глубинной перестройкой общества, всех общественных отношений. В течение ряда лет законотворческие решения Совету Федерации приходилось принимать в обстановке острого политического противоборства, наличия сепаратистских настроений отдельных регионов, экономической разрухи, ослабления правопорядка и обороноспособности страны, “расползания” метастаз коррупции и вседозволенности.

Однако в становлении российского парламента, его верхней палаты, минувшие 15 лет со дня ее основания сыграли огромную роль. Итог деятельности Федерального Собрания – наличие нормативной правовой базы регулирования всех сфер жизни и деятельности Российской Федерации, в том числе и в области обороны и безопасности.

В начале XX в. известный дореволюционный парламентарий Василий Шульгин в свойственной ему манере заметил, что “пока спорят, ругаются и даже дерутся в парламентах – пулеметы молчат”.

Сегодня Россия поступательно развивается, отстаивает свои интересы на международном уровне, укрепляет демократию и ее социально-экономическую составляющую, ищет инновационные пути своего развития. Это дает право сказать, что “пулеметы молчат”, а российский парламента свой исторический экзамен становления успешно выдержал и, как принято говорить, состоялся.

В январе 1994 г. Совет Федерации первого созыва в соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции Российской Федерации образовал Комитет по вопросам безопасности и обороны (с ян-

варя 2002 г. – Комитет по обороне и безопасности).

Комитету было регламентировано право заниматься практически всеми правовыми аспектами обороны и без-

ОЗЕРОВ Виктор Алексеевич – председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, кандидат юридических наук.

Ключевые слова: оборона и безопасность, вооруженные силы, правоохранительные органы, военно-социальная политика, международное военно-политическое сотрудничество.

опасности страны, законодательным обеспечением и регулированием деятельности всего силового блока государства.

Сегодня добрым словом и с особой благодарностью вспоминаются имена депутатов Совета Федерации, входивших в первый состав Комитета по вопросам безопасности и обороны (1994-1996 гг.). Среди них: П.П.Ширшов (Председатель Комитета), П.В.Романов, И.Е.Гладков, Р.С.Аушев, Э.Э.Россель, Д.Ф.Аяцков, Е.И.Наздратенко и др. Начиная с 1996 г., с некоторыми из них мне посчастливилось вместе работать, приобрести опыт законодателя в сфере обороны и безопасности.

В последующие годы в Комитете активно трудились такие известные политики как: А.И.Рябов, А.М.Тулеев, В.М.Семенов, В.А.Шершунов, П.А.Сажинов, В.С.Чернявский, В.Н.Штыгашев, В.Н.Любимов, В.М.Зотин, А.А.Джарипов, Н.В.Севрюгин, В.Л.Манилов, В.Г.Трушников, В.Д.Ключенок, А.Н.Шишков и др.

Активная позиция и созидательный труд наших коллег способствовали тому, что за прошедшие 15 лет Комитет стал одним из ведущих в составе Совета Федерации. В немалой степени этому способствовало и то, что четыре из девяти вопросов, находящихся в ведении Совета Федерации (согласно ст. 102 Конституции Российской Федерации), отнесены к ведению Комитета.

Ныне действующий коллектив Комитета, получив в наследство богатый опыт и традиции, заложенные предшествующими составами, стремится их приумножить и использовать во благо укрепления российской государственности, обороны и безопасности.

В ходе многолетней законотворческой и организационной деятельности у нас постепенно сложилась, как мы считаем, оптимальная структура Комитета, который в целях качественного решения вопросов подразделяется на 5 подкомитетов:

- по обороне;
- по безопасности;

- по военно-экономической политике и военному бюджету;

- по военно-социальной политике;

- по международному военно-политическому сотрудничеству и межпарламентской деятельности.

Это позволяет нам в максимальной степени широко и фундаментально охватывать все направления, как мы говорим, зоны ответственности Комитета, чувствовать пульс проблем, присущих таким сферам, как оборона и безопасность России.

Организуют и направляют работу подкомитетов члены Совета Федерации М.М.Сорокин, В.И.Мельников, А.Ю.Петров, В.Н.Маслов, Е.А.Серебренников.

Деятельность Комитета обеспечивает аппарат в количестве 17 сотрудников, которые осуществляют экспертизу законопроектов и принятых Государственной Думой федеральных законов, проводят мониторинг действующего законодательства, ведут организационную работу по подготовке и проведению парламентских слушаний, круглых столов, семинаров, участвуют в других формах работы Комитета.

Это специалисты высокой квалификации, с инициативой и творчески подходящие к решению поставленных задач, как правило, ранее проходившие военную службу в центральных органах военного управления, системе безопасности, правоохранительных органах Российской Федерации, высших учебных заведениях страны.

Руководитель аппарата В.Н.Помогайбин является доктором психологических наук. В составе аппарата Комитета работают: герой России, заслуженный военный летчик Российской Федерации, один профессор, три доктора и три кандидата наук.

Свою деятельность Комитет осуществляет с учетом двух факторов:

- во-первых, Совет Федерации – это палата регионов, в которой работают представители субъектов Федерации, и рассмотрение федеральных законов идет у нас с учетом их мнения и интересов;

– во-вторых, профиль компетенции Комитета предопределяет учет мнения и интересов различных силовых структур, уполномоченных решать важнейшие вопросы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Можно с уверенностью сказать, что, начиная с момента своего образования, Комитет в полной мере использовал предоставленные ему законодательством Российской Федерации возможности, средства, способы и формы деятельности.

Среди них:

- сопровождение законопроектов;
- подготовка законодательных инициатив;
- проведение парламентских слушаний, круглых столов, семинаров;
- мониторинг законодательства; и аналитическая работа;
- работа Экспертного совета при Комитете;
- активное участие в работе Координационного совета при Председателе Совета Федерации по социальной защите военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей;
- участие в работе Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса при Председателе Совета Федерации;
- работа членов Комитета в Межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации, в Государственной пограничной комиссии Российской Федерации, в Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации;
- деятельность членов Комитета в субъектах Российской Федерации, в военных округах и региональных структурах силовых министерств, служб и агентств.

Деятельность Комитета характеризуется стройная система средств, способов и форм деятельности предпочтению отдается законотворческому процессу.

Работа над законопроектами и поступающими из Государственной Думы на рассмотрение законами осуществляется в тесном взаимодействии с комитетами (комиссиями) Совета Федерации и профильными комитетами Государственной Думы.

Причем, если в прежних составах Совета Федерации такая работа велась, как говорится "от случая к случаю", ведь губернаторы и главы законодательных собраний регионов приезжали в Москву на заседания 1–2 раза в месяц, то в нынешнем составе члены Совета Федерации работают на постоянной основе.

Это позволяет начинать работу над законопроектами еще до первого чтения.

Безусловно, что такая работа приносит меньше брака, и как результат – все меньшее число законов, принятых Государственной Думой, отклоняются Советом Федерации, блокируется вето Президента Российской Федерации, а также подвергаются последующей корректировке в виде внесения поправок.

За прошедшие годы активной законотворческой деятельности нам удалось создать прочную нормативную правовую основу в сфере обороны и безопасности Российской Федерации.

Так, одними из важнейших законов, над которыми работал Комитет, стали*: "Об оперативно-розыскной деятельности" (1995 г.); "Об обороне", "Об оружии", "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" (1996 г.); "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации", "О гражданской обороне" (1997 г.); "О статусе военнослужащих", "О воинской обязанности и военной службе", "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федера-

* Законы представлены в хронологическом порядке.

ции, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы" (1998 г.); "О военных судах Российской Федерации" (1999 г.); "О чрезвычайном положении" (2001 г.); "О военном положении" (2002 г.); "О противодействии терроризму" (2006 г.); "О транспортной безопасности" (2007 г.).

Ежегодно Комитет принимает активное участие в работе над законопроектами о федеральном бюджете в части разделов "Национальная оборона", "Национальная безопасность и правоохранительная деятельность", включая социальную сторону этих разделов.

Члены Комитета считают, что в этом чрезвычайно важном направлении деятельности произошли заметные улучшения.

Так, Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" расходы на обеспечение обороны и безопасности государства по сравнению с 2008 г. увеличены существенным образом: в 2009 г. – на 34,7%, в 2010 г. – на 36,9% и в 2011 г. – на 43,9%. Если же сравнить запланированные расходы 2009 г. с аналогичными расходами 2005 г., то показатели выросли более чем в 2 раза.

Ко второму чтению проекта федерального закона членами Комитета была внесена поправка по увеличению размера накопительного взноса в 2009 г. на одного участника накопительно-ипотечной системы военнослужащих до 168 тыс. руб. (вместо 101,2 тыс. руб.).

Данная поправка учтена в федеральном бюджете на 2009 г.

Вместе с тем, для эффективного функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Комитет будет настойчиво стремиться к тому, чтобы привести размер накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы в соот-

ветствие с реальным уровнем рыночной стоимости 1 кв. м жилья.

В этой части нас поддерживает Президент Российской Федерации Д. Медведев, заявивший об этом на недавней встрече с моряками Северного флота.

Все больший вес и значимость приобретает практика проведения выездных заседаний Комитета, на которых происходит "точечное" обсуждение вопросов ведения Комитета. Мы не стремимся ставить такие заседания на поток, главное – результат.

Например, по итогам выездного заседания Комитета в 929-й Государственный летно-испытательный центр ВВС России (Астраханская область) Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 189, в соответствии с которым с 2007 г. повышены размеры окладов по воинским должностям военнослужащим 929-го ГЛИЦ.

И это не единичный пример практической реализации рекомендаций, подготовленных по итогам заседаний Комитета.

Главная цель работы Комитета в регионах и в ведомственных структурах состоит в том, чтобы, изучив положение дел непосредственно на местах, выработать необходимые рекомендации, направленные на дальнейшее полное и качественное решение задач в интересах регионов, силовых министерств и ведомств России.

Важное место при этом отводим деловому сотрудничеству с руководством субъектов Федерации, силовых министерств и ведомств, ответственными должностными лицами их структурных подразделений, участием в заседаниях коллегий, военных советов, а также в работе комиссий и рабочих групп. По нашему мнению, такой подход способствует заблаговременному получению соответствующих замечаний и предложений, что позволяет вносить необходимые поправки в редакцию законопроектов и действующих законов.

С этой целью в апреле следующего года члены Комитета планируют посетить Смоленскую область, где в рамках выездного заседания предполагается рассмотрение вопроса о состоянии и проблемах нормативного правового регулирования таможенного контроля, противодействия нелегальной миграции и наркотрафику.

Вместе с тем, следует признать, что практика работы Комитета в регионах, в войсках и на флотах подчас не достигает желаемого. Результаты кропотливого изучения законодателями состояния дел и проблем в нормативном правовом регулировании, порой остаются невостребованными, а многие тщательно продуманные предложения и рекомендации сенаторов тонут в коридорах исполнительной власти.

В интересах поиска оптимальных решений по актуальным проблемам обороны и безопасности Российской Федерации Комитет активно участвует в организации парламентских слушаний, конференций и “круглых столов”. Их всесторонняя подготовка, привлечение к участию в обсуждении, вынесенных на рассмотрение вопросов, федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти, интеллектуального потенциала научных учреждений, общественности, способствует глубокому изучению проблемы, всестороннему учету мнений и предложений заинтересованных сторон и независимых экспертов, что позволяет определить наиболее целесообразные пути, силы и средства в их разрешении. За истекшие 15 лет Комитетом проведено несколько десятков названных мероприятий.

Серьезный резонанс имели в том числе и последние парламентские слушания “О законодательном обеспечении реализации Национального плана по противодействию коррупции”, проведенные в Совете Федерации в октябре 2008 г.

Символично то, что именно в стенах верхней палаты на заседании Совета законодателей Дмитрий Медведев впервые публично презентовал этот план. Актуальность парламентских слушаний по коррупции, подготовленных и проведенных нами, заключается как в важности самой проблемы, так еще и в том, что буквально менее чем через месяц Президент России внес на рассмотрение Государственной Думы пакет антикоррупционных законов.

В канун 2008 г. Комитет совместно с организациями и предприятиями ОПК провел конференцию “Государственные корпорации в системе национальной безопасности Российской Федерации: состояние, развитие, законодательное обеспечение”.

Безусловно, работа Конференции позволила нам “сверить часы” в сфере правового регулирования деятельности ответственного ОПК.

Все большую практическую значимость приобретает обсуждение вопросов обороны и безопасности в рамках проводимых на Петербургском и Байкальском экономических форумах “круглых столов”.

Не остается без нашего внимания межпарламентская деятельность и международное военно-политическое сотрудничество.

Прежде всего, члены Комитета активно работают в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ и ОДКБ, где приоритет отдают вопросам коллективной обороны и безопасности, социальной защиты ветеранов, военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов.

За истекшие 15 лет Комитет принял активное участие в подготовке и принятии Межпарламентской Ассамблеей свыше 30 модельных законов, связанных со сферой безопасности.

В рамках межпарламентской деятельности мы принимали участие в подготовке положения о военных наблюдателях и коллектив-

ных силах по поддержанию мира в СНГ, а также об обеспечении социально-правовых гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей в связи с приобретением ими гражданства другого государства-участника СНГ и др.

Не менее важным направлением деятельности Комитета является участие в решении вопросов об использовании российских вооруженных сил за пределами территории Российской Федерации.

За истекший период времени члены Комитета принимали участие в подготовке и принятии постановлений Совета Федерации, разрешающие использовать российские воинские контингенты за пределами ее границ для участия в проведении миротворческих операций по поддержанию мира и безопасности, например на территории: Югославии, Боснии и Герцеговины, Косово, Грузии, Анголы, Сьерра-Леоне.

Для изучения обстановки, контроля и оценки действий российских военнослужащих за пределами страны, члены Комитета периодически выезжают в места дислокации наших воинских частей и подразделений.

В частности, мы неоднократно работали в Абхазии, Приднестровье, Республике Беларусь, Украине, планируем поездку в Южную Осетию.

Верховный главнокомандующий, Президент России Д.Медведев подчеркнул: “Задача номер один – это создание ... нового облика Вооруженных Сил и создание новых видов вооружений, постановка их на боевое дежурство ...”.

Для успешной реализации требований по созданию нового облика Вооруженных Сил страны необходима серьезная законодательная и организационная работа, направленная на:

– переоснащение армии и флота (на базе развития оборонно-промышленного комплекса);

- повышение их мобильности;
- укрепление стратегических ядерных сил сдерживания;
- создание единой системы воздушно-космической обороны;
- поднятие статуса России как великой морской державы;
- совершенствование управленческой и организационно-штатной структуры;
- развитие социальной сферы.

Сомнений нет, поставленные задачи будут успешно решены уже в ближайшие годы, но главное, что здесь нас беспокоит – это социальное обеспечение тех военнослужащих и членов их семей, которых непосредственно коснутся организационно-штатные мероприятия.

Уже сегодня можно предположить, что в части денежного довольствия военнослужащих, предусмотренные средства на ежегодное повышение окладов по воинской должности и воинскому званию (в августе 2009 г. – на 8,5%, в январе 2010 г. – на 7%, в январе 2011 г. – на 6,8%), будут недостаточны.

Как представляется, следует продолжить работу, направленную на оптимизацию структуры денежного довольствия для повышения удельного веса окладов денежного содержания за счет сокращения количества дополнительных выплат, составляющих сегодня от 8 до 22% от общей суммы денежного довольствия военнослужащих, проходящих службу на офицерских должностях.

Согласно поручению Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2008 г., законопроект по данному вопросу должен быть подготовлен до 1 октября 2009 г.

Мы долго шли к этому решению. Неоднократно выходили с инициативными предложениями на самый “высокий уровень”, включая и Президента страны. Сегодня нет сомнения – в пар-

ламенте эта инициатива получит поддержку.

Члены Комитета готовы принять самое активное участие в работе комиссии по выработке предложений о структуре и размере денежного довольствия военнослужащих.

Обо всех вопросах реформирования Вооруженных Сил у нас состоится предметный разговор в ходе парламентского часа, а также выездного заседания Комитета в Министерство обороны, которые состоятся в декабре текущего года.

В конце 90-х годов по инициативе Комитета при Председателе Совета Федерации был образован *Координационный совет по социальной защите военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей*.

Плодотворная работа Координационного совета позволяет оптимизировать законодательную деятельность верхней палаты отечественного парламента и вносит весомый вклад в разрешение проблем социальной защиты военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

К каждому заседанию Координационного совета, а, как правило, в течение сессии мы проводим не менее одного заседания, осуществляется кропотливая организационная работа, проводится системный мониторинг действующего законодательства.

Так, в июне 2008 г. (г. Ростов-на-Дону) в ходе заседания Координационного совета рассмотрен вопрос "Состояние и нормативно правовое регулирование медико-психологической реабилитации участников боевых действий и военнослужащих, выполняющих специальные задачи".

Члены Комитета посетили новый реабилитационный центр ФСБ России, госпиталь Минобороны России, а также реабилитационный центр Минздравсоцразвития.

В одном из пунктов рекомендаций члены Координационного совета предложили

ускорить принятие проекта федерального закона, регламентирующего права на медицинскую реабилитацию и профилактический отдых, а также бесплатный проезд к месту их проведения для определенных категорий военнослужащих после выполнения учебно-боевых задач, неблагоприятно отражающихся на их здоровье.

Указанный законопроект был внесен в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы членами Комитета В.А.Озеровым, В.А.Поповым, В.К.Быковым, А.Н.Шишковым.

К сегодняшнему дню Федеральный закон принят и с 1 января 2009 г. вступит в силу.

Позитивную деятельность Координационного совета мы будем развивать и в дальнейшем.

Так, на очередных заседаниях Координационного совета мы планируем рассмотреть вопросы "О ходе и перспективах реализации Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации до 2020 года" (декабрь 2008 г.) и "О состоянии и совершенствовании правового регулирования содержания воинских захоронений защитников Отечества в Российской Федерации и за рубежом" (июль 2009 г.).

Комитет уделяет серьезное внимание работе с письмами и обращениями граждан.

В этой части мы широко используем положение, дающее нам право направлять письменные обращения по вопросам своего ведения в правительство России, федеральные органы исполнительной власти.

Систематически запрашиваем материалы и документы, необходимые для нашей повседневной деятельности, у государственных органов, общественных объединений, научных центров, должностных лиц.

Руководство Комитета здесь жестко пресекает любые популистские канцелярщины, решительно борется с формализмом, хотя за истекшие 15 лет через Комитет прошли тысячи писем и обращений.

Таким образом, Комитет активно развивает традиции совершенствования российского законодательства, заложенные в 90-е годы прошлого столетия.

Не без основания мы считаем, что за истекшие 15 лет законодателю удалось создать прочную основу нормативного правового регулирования деятельности в сфере обороны и безопасности. Это явилось прямым следствием повышения роли членов Комитета в законотворческой деятельности, повышения профессиональной компетентности и правовой культуры работников аппарата Комитета, а также усиления взаимодействия с субъектами Федерации, профильными министерствами и службами, а также структурами Государственной Думы и Совета Федерации.

Вместе с тем, сегодня “под сукном” лежат и ждут своего часа проект федерального закона “О правоохранительной деятельности”, “О военном строительстве”.

Остается актуальной разработка закона “Об оперативном оборудовании территории Российской Федерации в интересах обороны”, до настоящего времени Вооруженные Силы – ядро военной организации государства – продолжают оставаться единственным силовым институтом, деятельность которого не урегулирована специальным федеральным законом “О Вооруженных Силах Российской Федерации”.

Кроме того, в ближайшей перспективе нам предстоит:

- *во-первых*, предусмотреть соответствующие правовые механизмы для безусловного и точного исполнения законов, включая механизмы определения субъектов, несущих ответственность за неисполнение законов;

- *во-вторых*, устранить правовые коллизии и противоречия, унифицировать терминологию военного права;

- *в-третьих*, увеличить в военном праве, законодательстве о безопасности и правоохранительной деятельности количество норм прямого действия, особенно в законах, регламентирующих вопросы социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей.

Исходя из того, что система законодательства должна строиться на принципах обеспечения общегосударственных интересов, исключая ведомственный подход к праву, сегодня свое главное предназначение мы видим в реализации Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а также положений, содержащихся в ноябрьском Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Прежде всего, это выражается в формировании прочных законодательных основ антикоррупционной деятельности, создания нового облика Вооруженных Сил, развития оборонно-промышленного комплекса страны, а также совершенствования военно-социальной политики государства.