

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ И ОТРАСЛЕВАЯ СПЕЦИФИКА

© 2016 Панова Татьяна Владимировна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

E-mail: planetaart@gmail.com

Систематизированы все основные правовые акты, связанные с национальной безопасностью, даны предложения по развитию производственной медицины как важнейшего фактора обеспечения здоровья специалистов, связанных с безопасностью.

Ключевые слова: национальная безопасность, концепция, стратегия, производственная медицина.

После распада СССР и перехода России к становлению рыночных отношений возникла острая необходимость в обеспечении национальной безопасности. В толковом словаре В. Даля безопасность определяется как “отсутствие опасности, сохранность, надежность”¹. В словаре С. Ожегова безопасность - это “состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности”². “Безопасность - это не только механизм, состояние, но и самостоятельное, достаточно автономное явление, во многом определяющее условия, жизненные возможности, будущее любого связанного с ним объекта”³.

Важнейший элемент, характеризующий национальную безопасность, - это устойчивое развитие социально-экономической системы, но при этом речь идет о системном качественном развитии, включающем расширенное воспроизводство, обеспечивающее рост производства и уровня жизни при соблюдении всех экологических требований. Безопасность предполагает устойчивость системы в динамике. С этих позиций безопасность - это “состояние объекта в системе его связей с точки зрения способности к самовывживанию и развитию в условиях внутренних и внешних угроз, а также действий непредсказуемых и труднопрогнозируемых факторов”⁴.

Безопасность - системная категория, охватывает все сферы и формы существования социально-экономических объектов, одновременно она диалектична, ибо все формы находятся в процессе исторического развития. И следует согласиться с А. Страховым в том, что “именно диалектика совершенствования отношений безопасности - их бесконечность и непрерывность - постоянно воспроизводит безопасность нового, бо-

лее высокого уровня, что в конечном счете обеспечивает общий прогресс”⁵.

Уже в начале рыночной трансформации в России в марте 1992 г. принимается Закон Российской Федерации № 2446-1 “О безопасности”. В Законе декларируется: “Безопасность - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз”⁶.

С целью формирования единой государственной политики в области национальной безопасности страны Указом Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547 создается Совет Безопасности Российской Федерации и межведомственная комиссия по отдельным проблемам национальной безопасности. В процессе развития интеграции, глобализации, информационных технологий и с целью учета этих проблем в конце 1997 г. утверждается Концепция национальной безопасности Российской Федерации, где под национальной безопасностью понимается безопасность ее народа. В этом документе дается следующее определение: “Концепция национальной безопасности - система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности”⁷. В Концепции акцентируется внимание на комплексном характере социально-экономических проблем, в том числе на сложившемся демографическом положении и на роли в этом процессе здравоохранения.

Национальную безопасность не следует отождествлять со словом “нация”. Дело в том, что в переводе с латинского “natio” означает “народ”, следовательно, правомерно использовать сочетание “национальная безопасность”, которую необ-

ходимо рассматривать как многоуровневую, достаточно сложную систему, охватывающую в комплексе все проблемы страны. В мировой практике приоритет всегда отдается интересам и безопасности общества, по сути, национальным интересам, национальной безопасности, направленной на противодействие системе существующих угроз, на самосохранение и развитие государства.

Вот почему основой безопасности выступают национально-государственные интересы России, интересы как побудительный мотив производственной деятельности, движущая сила эффективности экономики. Интересы - это основа экономического стимулирования, включающая отношения, связанные с удовлетворением возрастающих потребностей людей.

Соблюдение национальных интересов предполагает создание институтов и механизмов, обеспечивающих их достижение в сфере экономической безопасности⁸ и социально-политической стабильности. Среди важнейших видов экономической безопасности оборонно-промышленная, продовольственная, финансовая, энергетическая и др.

В экономической литературе имеется достаточно много определений национальной безопасности, но все они сосредоточились вокруг положений, изложенных в Законе “О безопасности”, развивая с различной степенью глубины тезис о том, что национальная безопасность⁹ - состояние, при котором в государстве защищены национальные интересы страны в широком их понимании.

В мае 2009 г. был подписан Указ Президента РФ № 537 “Об утверждении стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.”. Стратегия принималась после системного кризиса 2008-2009 гг., который Россия преодолела. В Указе признавались утратившими силу предыдущие концепции национальной безопасности. В основе этой стратегии “стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства”. При этом в стратегии подчеркивалось, что “основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на

уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности”.

В 2010 г. принимается Федеральный закон РФ “О безопасности” от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. Этим же законом был признан утратившим силу Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 “О безопасности”. Новый закон определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению всех видов безопасности. В Законе четко определены полномочия в области обеспечения безопасности: Президента РФ, палат Федерального собрания РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, а также функции органов госвласти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В Законе “О безопасности” определен статус Совета Безопасности как конституционного совещательного органа, определены задачи и функции Совета Безопасности.

В Законе “О безопасности” четко изложены основные принципы обеспечения безопасности, которые включают:

“соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

законность;

системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности”¹⁰.

В связи с принятием Закона “О безопасности” (2010 г.) и Федерального закона № 172 “О стратегическом планировании в РФ” (2014 г.) в России разрабатывается и утверждается В. Путиным в декабре 2015 г. “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации”¹¹. В Указе подчеркивается, что утвержденная стратегия является

“базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу”.

В стратегии впервые дается расширительное определение национальной безопасности: “Состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности”¹². Одновременно уточняется и понятие “национальные интересы” как объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенного и устойчивого развития.

В заключении Указа Президента “О стратегии национальной безопасности Российской Федерации” подчеркивается, что она обязательна для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления. Это основа для разработки и корректировки документов стратегического планирования и программ в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития страны.

Следует особо отметить, что в Указе “О стратегии национальной безопасности РФ” (2015 г.) дан перечень основных показателей состояния национальной безопасности, который может уточняться по результатам мониторинга. Среди этих показателей:

- ожидаемая продолжительность жизни;
- валовой внутренний продукт на душу населения;
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченного населения и 10 % наименее обеспеченного населения);

- уровень инфляции;
- уровень безработицы;
- доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий, здравоохранение, культуру, образования;

- доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам, и др.

В Стратегии национальной безопасности РФ (от 31 декабря 2015 г. № 683) названы основные направления повышения эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности, среди них и здравоохранение. Развитие здравоохранения и укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития - создание условий для стимулирования рождаемости и снижения смертности - лежит в сфере основных направлений обеспечения нацбезопасности.

Учитывая, что в бюджете на 2017-2019 гг. планируется снижение финансирования здравоохранения¹³, важнейшую роль в привлечении частных инвестиций в эту жизненно важную отрасль может сыграть “широкое внедрение инструментов государственно-частного партнерства”, что обозначено в Указе Президента РФ (2015 г. № 683) среди важнейших стратегических целей обеспечения национальной безопасности.

Как показывает складывающаяся социально-экономическая и международная обстановка, проблема национальной безопасности становится все более и более актуальной, причем во всех сферах от ВПК и до здравоохранения.

Как мы уже отмечали, в Законе “О безопасности” среди основных принципов по ее обеспечению выделяется безопасность личности. Это предполагает повышение качества жизни, создание условий для стимулирования рождаемости, обеспечение стабильного демографического развития.

“Цели государственной политики в сфере охраны здоровья граждан заключаются в профилактике заболеваний, предотвращении роста заболеваний, представляющих опасность для окружающих...” Речь также идет о развитии профилактической медицины. При этом важное значение отводится “развитию и внедрению инновационных методов диагностики, профилактике и лечению, а также основ персонализированной медицины”. Особое значение приобретает та часть здравоохранения, которая определяет безопасность. Речь идет о производственной медицине, связанной с безопасностью железнодорожного транспорта, авиационного, автомобильного и др.

Выступая с Посланием к Федеральному собранию, Президент России В.В. Путин подчеркнул наличие проблем в здравоохранении: “Их еще очень много, и прежде всего они касаются первичного звена” (Российская газета. 2016. 2 дек.). Следует напомнить, что в Указе Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 перед всеми ветвями госвласти была поставлена задача “развития профилактической медицины” в первичном звене, внедрения новых организационных форм оказания медпомощи. Одной из таких форм, хорошо проявивших себя на практике, выступает производственная медицина в ОАО “РЖД”.

Следует подчеркнуть, что внедрение производственной медицины позволяло постепенно перевести ее на более высокий уровень оказания медицинской помощи. В настоящее время вся система здравоохранения России построена таким образом, что оплата медперсонала производится за факт лечения, а не за его результат. Это достаточно сложная проблема, но она решается в производственной медицине, где врач ведет, например, машиниста от его приема на работу до пенсии. Производственная медицина позволяет модифицировать вариант домашнего доктора.

Переход на систему лечения не по количеству оказанных услуг, а по результатам лечения в настоящее время доступен крупным корпорациям и ряду специализированных ведомств. Но для этого необходимо вмешательство государства, поскольку машинист, летчик, водитель в разной мере влияют на различные аспекты безопасности, и с этих позиций состояние их здоровья - это проблема государства. Необходимо разработать и принять Федеральный закон о производственной медицине и о постепенном переводе всего здравоохранения страны на оценку и оплату по результативным показателям, включающим такие, как: продолжительность жизни, снижение смертности, безаварийность работы, количество больничных дней и др.

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 1. Москва, 1981. С. 67.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Москва, 1994. С. 444.

³ Экономическая безопасность России. Москва, 2009. С. 15.

⁴ Сенчагов В. Безопасность, устойчивость и открытость российской экономики // Экономическая безопасность России : монография. Москва, 2009. С. 173.

⁵ Страхов А.И. Безопасность общества - социальный-трудовой аспект. Москва, 2001.

⁶ О безопасности : закон Рос. Федерации // О безопасности : сб. законодательных и нормативных документов. Москва, 1998. С. 38.

⁷ Концепция национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 17 янв. 1997 г. // Собр. законодательства РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

⁸ Во многих странах имеются свои стратегии безопасности. В стратегии национальной безопасности США (1999 г.) подчеркивается, что для поддержания высокого уровня боеготовности вооруженных сил необходимо развивать экономику, повышая ее конкурентоспособность. В своей стратегии, предназначенной XXI в., ставятся три главные задачи: укрепление боеготовности армии, экономическое процветание и поддержка демократии (Независимая газета. 1999. № 2).

⁹ По мнению А. Степанова, под национальной безопасностью следует понимать “государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз в различных сферах (военной, государственной, общественной, в том числе миграционной, пограничной, продовольственной, экономической, экологической, информационной, а также науки, технологий, образования, культуры и повышения качества жизни российских граждан). Степанов А. Понятие категории “национальная безопасность” : теоретико-правовой анализ. URL: <http://отрасли-права.рф/article/13734>.

Имеется также определение национальной экономической безопасности. Национальная экономическая безопасность - это “такое состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, гармоничное, социально направленное развитие страны в целом, достаточный экономический и оборонный потенциал” (Экономическая и национальная безопасность / под ред. Л.П. Гончаренко. Москва, 2008. С. 31).

¹⁰ О безопасности : федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ : [ред. от 5 окт. 2015 г.]. URL: www.consultant.ru.

¹¹ Указ от 12 мая 2009 г. № 537 “О стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.”, подписанный Президентом РФ Д. Медведевым, считается утратившим силу.

¹² О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683, подписанный Президентом РФ В. Путиным. URL: www.consultant.ru.

¹³ В ст. 41 Конституции Российской Федерации подчеркивается право каждого гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая оказывается бесплатно за счет средств бюджета, страховых взносов, других поступлений. В Российской Федерации также финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения (Конституция Российской Федерации. Москва, 2001. С. 13).