

# ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

О. С. Елфимова\*

## НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

**Аннотация.** Эффективное обеспечение национальной безопасности зависит от многих факторов. Значение имеет разработанная теоретико-методологическая основа понимания феномена национальной безопасности в отечественной науке и его нормативное правовое закрепление. Роль законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности связана с созданием условий для полноценного функционирования государства в современном стремительно меняющемся мире. В настоящее время в Российской Федерации создана правовая система обеспечения национальной безопасности, тем не менее принятие нормативных правовых актов не решило большинства теоретических и правовых проблем в регулировании вопросов национальной безопасности. Дублирование, отсутствие системности, противоречивость и декларативность — вот наиболее часто называемые недостатки.

С середины 90-х гг. XX в. возникла объективная необходимость разработки новой парадигмы безопасности Российской Федерации с учетом нового понимания ее национально-государственных интересов и системы стратегических приоритетов. Формирование российской парадигмы национальной безопасности и оформление концепции и стратегии к настоящему моменту прошли уже четыре этапа. Вообще парадигма безопасности может быть реализована как парадигма защищенности или как парадигма самоутверждения. «Защитный» контекст стал основной характеристикой первых трех этапов формирования парадигмы национальной безопасности России. Основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. свидетельствуют о смене тренда от парадигмы защищенности к парадигме самоутверждения, которая ориентирована на развитие. Среди принципиально новых идей Стратегии национальной безопасности это включение в определение понятия «национальная безопасность», как, впрочем, и в ткань самого документа концептуально важной категории «устойчивое развитие». Принятый в 2010 г. Федеральный закон «О безопасности», несомненно, явился серьезным шагом вперед по сравнению с аналогичным законом 1992 г., однако он не закрепил определенного новаторства Стратегии национальной безопасности и, более того, обозначил имеющиеся проблемы и пробелы законодательства о безопасности в Российской Федерации. В первую очередь это разночтения в понятиях, а зачастую отсутствие унифицированного понятийного аппарата в сфере обеспечения национальной безопасности. Поэтому в целях укрепления национальной безопасности страны необходимо осуществлять мониторинг действующего законодательства на основе академической экспертизы и теоретических разработок.

© Елфимова О. С., 2016

\* Елфимова Ольга Станиславовна, кандидат социологических наук, доцент Тюменского государственного университета  
elfimova28@rambler.ru  
625000, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38

**Ключевые слова:** безопасность, национальная безопасность, парадигма безопасности, стратегия, концепция, закон о безопасности, субъект безопасности, объект безопасности, виды безопасности, устойчивое развитие, личность, общество, государство.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.119.10.015-028**

**Н**ациональная безопасность — это ключевое, базисное понятие в архитектуре современного мира, главный мотив жизнедеятельности личности, общества и государства. Современность еще более актуализирует проблемы безопасности человека, общества, государства и цивилизации в целом, поскольку количество и масштабы различного рода угроз и вызовов увеличиваются, многие из которых имеют глобальное проявление. Именно поэтому интерес исследователей к осмыслению проблем национальной безопасности продолжает сохраняться, хотя в современной научной литературе представлено множество различных концептуальных подходов к данному феномену социальной жизни. Востребованность дальнейшего обращения к вопросам обеспечения национальной безопасности обуславливается появлением новых опасностей и угроз, а также наличием проблемных аспектов теоретико-методологического характера и законодательной реализации политики обеспечения национальной безопасности в российской действительности.

Следует отметить, что политика обеспечения национальной безопасности на протяжении длительного времени не выделялась в самостоятельную сферу государственной деятельности. Политика реализуется через стратегию обеспечения национальной безопасности и на федеральном, и на региональном уровнях и определяет основные направления, движение к достижению национальной цели путем обеспечения и защиты национальных интересов в соответствии с концепцией и стратегией национальной безопасности<sup>1</sup>. Как соотносятся между собой стратегия и концепция, вопрос из разряда дискуссионных. Итак, стратегия и концепция — это понятия, отличающиеся друг от друга сущностью и содержанием. Если под концепцией понимается определенная система взаимосвязанных и взаимообусловленных взглядов на проблемы национальной безопасности, то стратегия представляет собой под-

робные варианты действий государственных органов с указанием способов, форм, ресурсов и конкретных мер, необходимых для реализации политики, и выражается в конкретных правовых актах.

Роль законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности связана с созданием условий для полноценного функционирования государства в современном стремительно меняющемся мире. Исторически первым документом по проблемам национальной безопасности в мировой практике стал Закон «О национальной безопасности» № 257, принятый в США 26 июля 1947 г. Закон ввел понятие «национальная безопасность» в американскую правовую систему, а затем в правовой и политический дискурс деятельности других государств, в том числе в лексикон и жизнь современного российского общества. В то же время в законодательстве Советского Союза применялся термин «государственная безопасность», который в 1936 г. был официально включен в текст Конституции СССР (п. «и» ст. 14 гл. 2) и отражал официальную точку зрения военно-политического руководства страны о приоритете интересов государства перед интересами общества в целом и интересами личности («общество для государства»).

Документы, содержащие юридические принципы и нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, стали появляться в России в 90-е гг. XX века. В этот период также начинаются теоретические исследования проблем безопасности российскими учеными. Это объясняется многими причинами объективного и субъективного характера, связанными с исторической социальной действительностью, это и обострение противоречий социально-экономического развития государства после распада Советского Союза, и снятие «завесы секретности» с научного изучения феномена безопасности.

<sup>1</sup> Возжеников А. В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002. С. 78—79.

С 1991 по 2002 гг. в нашей стране было принято свыше 30 законов, каждый из которых способствовал формированию правовой системы обеспечения национальной безопасности. Под правовой системой обеспечения национальной безопасности будем понимать совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в этой сфере, для их упорядочения, развития в соответствии с общественными потребностями<sup>2</sup>.

К настоящему моменту правовая система обеспечения национальной безопасности России состоит из Конституции РФ, 10 концепций, 6 доктрин, более чем 80 федеральных законов, более чем 200 указов Президента РФ, около 500 постановлений Правительства РФ, конституций и нормативных актов субъектов РФ, а также других подзаконных актов. При этом законодательная основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации постоянно развивается.

Несмотря на наличие большого числа концепций, доктрин, стратегий и других документов, имеющих отношение к сфере национальной безопасности России в государственном планировании пока нет четкого представления о целях и задачах подобного рода документов, об их соотношении между собой в аспекте выстраивания взаимосвязи, взаимозависимости и иерархии<sup>3</sup>. Следовательно, можно согласиться с мнением А. Демидова «о необходимости серьезного стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности»<sup>4</sup>. Система документов стратегического планирования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности может иметь следующую структуру: программы социально-экономического развития

страны и субъектов РФ; программы (стратегии) развития отдельных секторов экономики; федеральные (ведомственные) целевые программы; государственный оборонный заказ; концепции, доктрины и основы (основные положения) государственной политики в сферах обеспечения национальной безопасности; концепции, доктрины и основы (основные положения) государственной политики по отдельным направлениям внутренней и внешней политики; межгосударственные программы, в выполнение которых принимает участие РФ<sup>5</sup>. Возможно, целесообразно добавить в данный перечень ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой источник важнейших направлений внутренней и внешней политики страны и последующих практических действий по обеспечению национальной безопасности.

Исследователи выделяют три уровня нормативной системы государственного правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности: конституционный, законодательный, концептуальный<sup>6</sup>.

Однако национальная безопасность не может быть обеспечена вне глобального и международного контекста. Поэтому характеристика нормативно-правовой составляющей обеспечения национальной безопасности РФ была бы неполной без учета общепризнанных принципов и норм международного права. Здесь мы имеем в виду основополагающие документы Организации Объединенных Наций, в частности Устав ООН, принятый 26 июня 1945 г., а также другие документы — конвенции, декларации и резолюции по вопросам международной безопасности. Сюда же можно отнести международные договоры Российской Федерации. Соответственно, юридическая составляющая системы обеспечения национальной безопасности распадается на два уровня — междуна-

<sup>2</sup> Кардашова И. Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 5 (37). С. 23.

<sup>3</sup> Демидов А. Дорожная карта национальной безопасности: о базовых документах в сфере обеспечения национальной безопасности России // Свободная мысль. 2013. № 6. С. 36.

<sup>4</sup> Демидов А. Дорожная карта национальной безопасности. С. 36.

<sup>5</sup> Данилов И. П., Михайлова С. Ю. Система документов стратегического планирования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Чувашского университета. 2011. № 2. С. 415.

<sup>6</sup> Реуф В. М., Удычак Ф. Н. Национальная безопасность России и механизм ее обеспечения: государственно-правовая идеология и институциональные основы // Правовое поле современной экономики. 2012. № 1. С. 118.

родно-правовой и национально-правовой<sup>7</sup>. На национально-правовом уровне могут быть выделены подуровни федерального округа, субъекта федерации, органов местного самоуправления. Такой подход соотносится с положением ст. 5 Федерального закона РФ «О безопасности» 2010 г., в которой представлена правовая основа обеспечения безопасности<sup>8</sup>.

Вместе с тем национально-правовой компонент регулирования отношений в сфере национальной безопасности далек от совершенства. Анализируя действующее законодательство, можно обозначить следующие проблемы: фрагментарность существующей нормативной правовой базы; декларативность и противоречивость ряда положений, что снижает результативность их исполнения; отсутствие системообразующих, концептуальных законов прямого и непрямого действия в сфере обеспечения национальной безопасности; избыточность и многократное дублирование как юридических, так и нормативно-технических требований по вопросам обеспечения «частных безопасностей»; отсутствие механизма реализации общегосударственной политики обеспечения безопасности; отсутствие необходимой корреляции между деятельностью органов государственной власти и др.

Среди существующих проблем выделим следующую, а именно, наличие противоречий терминологического и содержательного характера, которые проявляются в двух аспектах. С одной стороны, это касается самих нормативных правовых актов, с другой стороны, это связано с разным прочтением важных понятий категориального ряда в теории безопасности и в основных парадигмальных документах национальной безопасности. В связи с этим В. А. Рукинов высказывает следующее мнение: «...В данных документах представлено политико-юридическое обоснование, официальная теория безопасности, переложенная на юридический язык. Юридический закон становится... политической практикой государства,

государственных и общественных органов и должностных лиц в деле обеспечения безопасности. В связи с чем и, как ни странно, другие науки об обществе... становятся оппозиционной наукой, проповедующей альтернативные представления о безопасности... Безопасность становится предметом борьбы, как в сфере теоретического обоснования безопасности, так и в сфере практики обеспечения безопасности»<sup>9</sup>.

С распадом СССР и его системы государственной безопасности возникла объективная необходимость разработки новой парадигмы безопасности Российской Федерации с учетом нового понимания ее национально-государственных интересов и системы стратегических приоритетов. Вообще под парадигмой (от греч. *paradeigma* — пример, образец) понимается исходная концептуальная схема, модель постановки проблем и их решения, методов исследования, господствующих в течение определенного исторического периода в научном сообществе. Н. Н. Рыбалкин рассматривает парадигму безопасности как «устоявшиеся образцы понимания и решения теоретических и практических вопросов обеспечения безопасности»<sup>10</sup>. Истоки парадигмы национальной безопасности исследователи связывают с историческим рубежом, когда Московская Русь стала превращаться в могущественную империю, но сама национальная безопасность долгие годы сводилась к одностороннему пониманию как безопасность военная. В СССР проблема безопасности официально не разрабатывалась, ее понимание также сводилось к военной составляющей, к обороноспособности.

Работа над парадигмой национальной безопасности Российской Федерации и оформление ее концепции и стратегии нашла выражение в принятых нормативных документах. В. Ф. Пилипенко и Н. В. Ерков выделили с начала перестройки три этапа парадигмы национальной безопасности<sup>11</sup>. Сегодня с принятием Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и нового Федерального

<sup>7</sup> Демидов А. Сущность понятия «национальная безопасность», механизм его реализации (теоретико-правовой аспект) // Экономические стратегии. 2013. № 6. С. 137.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>9</sup> Рукинов В. А. Социализация безопасности и политической безопасности в современной России : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2010. С. 22.

<sup>10</sup> Рыбалкин Н. Н. Философия безопасности. М., 2006. С. 183.

<sup>11</sup> Пилипенко В. Ф., Ерков Н. В. Национальная безопасность Российской Федерации: История. Концепция. Документы / под ред. Л. Я. Олиференко. М., 2005. С. 30.

Закона «О безопасности» можно добавить следующий, четвертый этап. Итак, формирование российской парадигмы национальной безопасности имеет следующую хронологию:

**1-й этап** — с начала перестройки до принятия 5 марта 1992 г. Закона РФ «О безопасности» № 2446-1 (далее — Закон-1992);

**2-й этап** — с 1992 г. до 17 декабря 1997 г., когда вышла первая редакция Концепции национальной безопасности, утвержденная Указом Президента № 1300;

**3-й этап** — с 1997 г. до принятия 10 января 2000 г. второй редакции Концепции национальной безопасности, утвержденную Указом Президента РФ № 24;

**4-й этап** — с 2000 г. до принятия в мае 2009 г. Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года, утвержденную Указом Президента РФ 12 мая 2009 г. № 537 (далее — Стратегия национальной безопасности) и принятия 28 декабря 2010 г. Федерального закона «О безопасности» № 390-ФЗ (далее — Закон-2010).

Формирование новой парадигмы национальной безопасности первоначально базировалось «...на примитивных представлениях об отсутствии реальных вызовов и угроз в современном мире... Попытки выстраивания реальной политики на основе концепции баланса интересов, моделей партнерства и международного сотрудничества, принципов защиты прав человека и обеспечения безопасности личности при идеализации данных положений и отсутствии необходимых ресурсов и механизмов для защиты собственных национально-государственных интересов привели к серьезной сдаче геополитических и геоэкономических позиций страны»<sup>12</sup>. Безусловно, появление государственных документов на первых трех этапах имело большое значение для формирования и развития теории и законодательства о безопасности в России. Их содержание позволяет судить о характере официальной политики безопасности с точки зрения условий для развития гражданского общества в России. Так, в Концепции национальной безопасности была сделана попытка выделить национальную безопасность в основную проблему российского общества и обозначить жизненно важные ин-

тересы личности, общества, государства, сформулировать угрозы этим интересам в различных сферах жизнедеятельности. Вместе с тем сама Концепция — это больше политический документ, чем нормативный.

Подготовку нового основополагающего документа по вопросам планирования развития системы обеспечения национальной безопасности Правительство РФ и Совет безопасности РФ стали проводить начиная с 2004 г. Примерно в этот же промежуток времени в научном сообществе появляются альтернативные проекты доктрин, парадигм, концепций обеспечения национальной безопасности С. Кургиянова, А. Подберезкина, В. Кузнецова, С. В. Картунова и др.

Основу понятийного аппарата методологии исследования проблем безопасности составляют такие категории, как «безопасность», «национальная безопасность», «личность», «общество», «государство», «угроза», «субъект безопасности», «объект безопасности», «виды безопасности», «национальный интерес» и др. Однако следует отметить, что, несмотря на непрекращающийся интерес исследователей к данному феномену социальной жизни, продолжают сохраняться проблемы теоретико-методологического и практического характера. Вместе с тем однозначность и ясность ключевых понятий на теоретическом и правовом уровнях позволит более глубоко осмыслить способы обеспечения национальной безопасности, сформулировать цели и направления ее достижения в стратегии.

Прежде всего необходимо обратиться к дефиниции «национальная безопасность», количество определений которой стремится к бесконечности. С теоретической, познавательной точек зрения все современные определения и характеристики принципиально не противоречат друг другу, а дополняют и развивают, конкретизируют и углубляют представления о безопасности как о социальном явлении. В то же время, по мнению Г. А. Атаманова, отсутствие общепринятого понятия приводит к полисемии и непониманию представителями различных направлений исследования феномена безопасности друг друга<sup>13</sup>. На уровне теории вопроса

<sup>12</sup> Национальная экономика России: потенциалы, комплексы, экономическая безопасность / под общ. ред. В. И. Лисова. М., 2000. С. 434.

<sup>13</sup> Атаманов Г. А., Рогачев А. Ф. О необходимости новых подходов к исследованию феномена экономической безопасности // Научно-технические ведомости СПбГУ. Экономические науки. 2009. № 1 (71). С. 324.

альтернативные подходы к пониманию национальной безопасности и ее базовых элементов раскрывают ее как определенный уровень и состояние защищенности; как отсутствие опасности; как качественную характеристику, свойство (атрибут) системы; как специфическую деятельность; как определенное состояние и условия жизнедеятельности социума.

Следует обратить внимание на то, что и официально утвержденные определения национальной безопасности в действующих и ранее действовавших нормативных правовых актах имеют значительные расхождения.

В Российской Федерации безопасность — конституционная категория. Это понятие встречается в 11 статьях первых шести глав Конституции РФ, но при этом употребляется в сочетании с самыми разными положениями (например, безопасность людей, безопасность граждан, экологическая безопасность, безопасность государства, государственная безопасность, оборона и безопасность, общественная безопасность, безопасность труда). Так, в тексте Конституции РФ объем и содержание понятия «безопасность» не конкретизированы<sup>14</sup>; что касается национальной безопасности, то о ней в прямой постановке не говорится.

В Законе-1992 содержалось толкование только понятия «безопасность», упоминание о национальной безопасности отсутствовало, а о синхронизации этих понятий речь вообще не шла.

Официально термин «национальная безопасность» в РФ появился после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Определение же было дано в 1996 г. в первом Послании Президента РФ Федеральному Собранию «О национальной безопасности», где было сказано, что национальная безопасность — это «состояние защищенности нацио-

нальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства»<sup>15</sup>. В первой редакции Концепции национальной безопасности определение как таковое отсутствовало. Во второй редакции под национальной безопасностью понималась «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации»<sup>16</sup>. Представляется, что данные определения по содержанию и структуре являются неполными и недостаточными, а нормативная неопределенность и «понятийная бессмыслица» не могли положительным образом сказаться на эффективности обеспечения безопасности России<sup>17</sup>.

Наибольшее распространение в науке и законодательстве РФ на первых этапах формирования парадигмы национальной безопасности получило представление о безопасности как о состоянии защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства. Таким образом, понимание и решение теоретических и практических вопросов обеспечения безопасности ориентировалось на «окопную логику» постановки данной проблемы<sup>18</sup>. Многие исследователи феномена безопасности признают, что понятие «защищенность» сужает смысл понятия «безопасность». По мнению М. Х. Шраги, содержание безопасности нельзя сужать до защиты и защищенности, т.к. ее цель — «социальное развитие общества, создание наилучших условий для жизнедеятельности человека»<sup>19</sup>.

В целом парадигма безопасности может быть реализована как парадигма защищенности или как парадигма самоутверждения. Парадигма защищенности работает при наличии недругов, врагов и характерна для закрытых обществ. Парадигма самоутверждения ориентирована на развитие и определение

<sup>14</sup> Хатуаев В. У. Безопасность личности как конституционно-правовая категория // Народовластие и права человека : материалы IV Междунар. науч.-практ. конференции, проведенной Российской академией правосудия 19—22 октября 2012 г. М., 2012. С. 358.

<sup>15</sup> О национальной безопасности. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1996. С. 3—4.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

<sup>17</sup> Трусов Н. А. Правовое закрепления понятия и системы национальной безопасности России // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4 (28). С. 78.

<sup>18</sup> Лепский В. Развитие и национальная безопасность России // Экономические стратегии. 2008. № 2. С. 28.

<sup>19</sup> Шрага М. Х. Социальная безопасность в теории здоровья : монография. Архангельск, 2009. С. 93.

конкретных опасностей (личности, обществу, государству, интересам, ценностям, образу жизни и т. д.), а также на реализацию интересов. Господствующая парадигма безопасности, по мнению Н. Н. Рыбалкина, отражает, как правило, сложившуюся социальную модель общественной жизни и оказывает обратное влияние на формирование внутренней и внешней политики государства и систему обеспечения безопасности<sup>20</sup>.

Несмотря на имеющуюся долю критики в адрес Стратегии национальной безопасности, основные положения данного документа, на наш взгляд, указывают на движение от парадигмы защищенности к парадигме самоутверждения. Так, среди принципиально новых идей, которые придают Стратегии национальной безопасности фундаментальное мировоззренческое и концептуально-методологическое значение, — взаимосвязь проблем безопасности и развития.

Между развитием и безопасностью существует теснейшая взаимозависимость, поскольку это две важнейшие функции жизнедеятельности общества. Эти понятия имеют различия, так как, по сути, имеют противоположную направленность (развитие требует постоянного расширения, обновления, инноваций, а безопасность — стабильности ограничения рискованных инноваций), но они равноправны в своей деятельности. При этом первичным является развитие, а безопасность вторична, но именно она обеспечивает развитие и защищает от угроз. Вторичность безопасности не снижает ее роли в объективной реальности. Значимость безопасности объясняется тем, что она активно влияет на формирование направлений развития в той или иной сфере жизнедеятельности. Естественно, чем более развита страна в различных направлениях, тем больше у нее возможностей для обеспечения своей безопасности. Провалы в развитии ведут к снижению уровня безопасности, обострению старых угроз и появлению качественно новых, и наоборот, успехи в развитии расширяют возможности обеспечения безопасности.

Законодательно это находит отражение в определении национальной безопасности как состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие России, оборону и безопасность государства<sup>21</sup>. Данное определение из Стратегии национальной безопасности, пожалуй, можно считать наиболее удачным из имеющихся в нормативных правовых актах, оно «соответствует этимологическим и историческим корням понимания явления, является вполне лаконичным и содержит уже устоявшийся в России подход о триедином объекте обеспечения безопасности: личности, общества и государства»<sup>22</sup>.

А. Д. Урсул особо подчеркивает принципиальную важность включения понятия устойчивого развития в саму ткань данного документа. «Идеи устойчивого развития, по мнению ученого, отвечают объективному требованию времени и могут решающим образом повлиять на будущее России, сыграть важную роль в определении государственных приоритетов, стратегии социально-экономического развития... Однако с позиций обеспечения безопасности устойчивое развитие — это безопасное развитие, которое может длиться сколь угодно долго. То есть устойчивое развитие — это системное единство безопасности и развития»<sup>23</sup>.

Обеспечение национальной безопасности в долгосрочной перспективе должно быть тесно взаимосвязано по целям, задачам, этапам их решения с задачами устойчивого социально-экономического развития страны. В статье 24 Стратегии национальной безопасности подчеркнуто, что для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности, основные усилия и ресурсы будут сосредоточены на следующих приоритетах устойчивого развития:

<sup>20</sup> Рыбалкин Н. Н. Указ. соч. С. 180.

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>22</sup> Трусов Н. А. Указ. соч. С. 78.

<sup>23</sup> Урсул А., Романович А. Проблема развития в ракурсе безопасности // Безопасность Евразии. 2002. № 4. С. 237.

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- развитие науки, технологий, образования, здравоохранения и культуры путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
  - поддержание экологии живых систем и рациональное природопользование за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

Подход к пониманию безопасности через развитие позволяет<sup>24</sup>:

- не только реагировать на вызовы и угрозы национальной безопасности, но и формировать долгосрочную государственную политику прогнозирования и предупреждения угроз безопасности, осуществлять мониторинг состояния национальной безопасности, в том числе с учетом значительного количества новых стратегических рисков для Российской Федерации;
- формировать согласованную между собой общим замыслом и целями систему документов стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном уровнях;
- сбалансированно распределять ресурсы для реализации важнейших стратегических национальных приоритетов как важнейших направлений обеспечения национальной безопасности.

По большому счету, Стратегию национальной безопасности можно рассматривать как новую версию российской концепции перехода

к устойчивому развитию в видении этого развития с позиций обеспечения безопасности<sup>25</sup>. Безусловно, принятие Стратегии явилось важной вехой в формировании правовой системы обеспечения национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности, как отмечено в нормативном акте, — это базовый документ, определяющий политику обеспечения национальной безопасности России. Однако более высокой юридической силой в правовом поле обеспечения национальной безопасности обладает Федеральный закон «О безопасности» 2010 г., задача которого — предложить унифицированный понятийный аппарат в сфере безопасности, основные параметры безопасности и обеспечивать взаимодействие иных нормативных актов в области безопасности. К сожалению, в Законе-2010 нет той теоретико-методологической новизны из контекста Стратегии национальной безопасности и, более того, отсутствует понятийный аппарат, что свидетельствует о проблемах законодательства о безопасности в Российской Федерации. Серьезным недостатком в этой связи можно назвать отсутствие легитимного определения терминов «безопасность» и «национальная безопасность». Так, словосочетание «национальная безопасность» в тексте документа встречается пять раз, и в большинстве случаев по поводу Стратегии национальной безопасности. Кроме этого, имеются и другие серьезные проблемы, связанные с основными принципами и содержанием деятельности по обеспечению национальной безопасности. По сути, данный Закон не стал специализированным в области национальной безопасности, а лишь заменил ранее существовавший.

Все это формирует мнение о необходимости разработки либо новой редакции закона, либо нового нормативного правового акта с учетом формулировок, содержащихся в Стратегии национальной безопасности (сегодня встречаются такие варианты названия:

- 1) федеральный (федеральный конституционный) закон «О национальной безопасности Российской Федерации»<sup>26</sup>;

<sup>24</sup> Афиногенов Д. А. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Транспорт: наука, техника, управление. 2009. № 11. С. 18.

<sup>25</sup> Воробьев Ю. Л., Акимов В. А., Соколов Ю. И. Комплексная безопасность человека. М., 2011. С. 108.

<sup>26</sup> Кардашова И. Б. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: сущность, содержание, проблемы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 10. С. 88.



2) федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации в области национальной безопасности»<sup>27</sup>). Соответственно, и другие подзаконные акты, регламентирующие отдельные аспекты национальной безопасности, должны соответствовать положениям этого закона и Стратегии национальной безопасности. В. Ю. Варламов, в частности, отмечает, что чрезвычайно важная сфера отношений по обеспечению национальной безопасности России должна быть четко сформулирована в законодательных нормах, «не дающих повода в правоприменительной практике сомневаться в их содержании и юридической силе»<sup>28</sup>.

Итак, без четкой понятийной определенности и надежной законодательной основы обеспечение национальной безопасности становится проблематичным. Существенное значение, на наш взгляд, имеют понятия «объект и субъект национальной безопасности», «виды национальной безопасности».

При моделировании систем безопасности тот пассивный элемент структуры, защищенность которого предусматривается, называется объектом безопасности, а активный компонент системы, с помощью которого обеспечивается защищенность объекта безопасности, называется субъектом безопасности.

Объект — это то, что надо обезопасить, на что направлена деятельность субъекта, что противостоит субъекту в его предметно-практической и познавательной деятельности. Объектом выступают вещи, которые существуют независимо от сознания человека и включаются в человеческую деятельность. По теории многообразие объектов безопасности бесконечно. Исходя из того что общество представляет собой многоуровневую систему, структуру объектов безопасности можно представить следующим образом: индивид; семья; профессиональный коллектив; население региона; народ, нация; человечество; биосфера. Очевидно, что в качестве потенциальных объектов, подвергающихся опасностям и угрозам, помимо перечисленных выше, могут быть объекты пространственно-географическо-

го масштаба, различные сферы обеспечения жизнедеятельности человека. Под объектом национальной безопасности понимаются основы национального бытия и развития общества, личности и государства, нуждающиеся в сохранении и развитии<sup>29</sup>.

Согласно Закону-1992 к объектам безопасности были отнесены: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. В Стратегии национальной безопасности и в Законе-2010 не перечисляются основные объекты безопасности.

Субъект — это тот, кто может себя или кого-либо обезопасить, носитель предметно-практической деятельности и познания, источник движения и активности, направленных на объект. В качестве субъекта выступают выделяемые обществом особые группы людей, обладающие правом принимать решения о целях, средствах, методах и задачах обеспечения различных видов безопасности. Субъект национальной безопасности — система государственных и общественных институтов, вырабатывающих и защищающих национальные интересы, цели и приоритеты<sup>30</sup>.

В статье 2 Закона-1992 юридически были закреплены субъекты безопасности: личность, общество и государство, а также иные субъекты — граждане, общественные и иные организации. В Законе-2010 данное понятие отсутствует. Характеристика граждан и общественных объединений как субъектов безопасности исчезла, но в п. 4 ст. 4 сохранилась прежняя формулировка о том, что они участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности. При этом в ст. 12 Закона-1992 были описаны силы и средства обеспечения безопасности, состоящие из Вооруженных Сил, федеральных органов безопасности, органов внутренних дел, внешней разведки, обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, налоговой службы; Государственной противопожарной службы, органов служб ликвидации

<sup>27</sup> Демидов А. Дорожная карта национальной безопасности: о базовых документах в сфере обеспечения национальной безопасности России // Свободная мысль. 2013. № 6. С. 38.

<sup>28</sup> Варламов В. Ю. Каким быть закону о национальной безопасности? // Право и безопасность. 2004. № 1.

<sup>29</sup> Воробьев Ю. Л., Акимов В. А., Соколов Ю. И. Указ. соч. С. 91.

<sup>30</sup> Указ. соч. С. 91.

последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; внутренних войск; органов, обеспечивающих безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; служб обеспечения безопасности средств связи и информации, таможенных органов, природоохранительных органов, органов охраны здоровья населения и других государственных органов обеспечения безопасности, действующих на основании законодательства.

В Стратегии национальной безопасности представлены лишь силы обеспечения национальной безопасности, к которым отнесены Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная деятельность, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основе законодательства РФ. Из контекста анализируемых документов этот список можно дополнить органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Однако подробный перечень этих органов и сил в документах не представлен. Среди сил обеспечения национальной безопасности фактически выделяются только соответствующие государственные структуры, при этом институты гражданского общества вообще не упоминаются. В предложенном перечне не учитывается роль негосударственной (общественной) системы обеспечения национальной безопасности, которая является неотъемлемой составной частью такой системы любой демократической страны.

Макаров В. В. обращает внимание на отсутствие увязки функций перечисленных сил обеспечения национальной безопасности с угрозами, синхронизации с направлениями и задачами обеспечения определенных видов безопасности. «Если с военными угрозами более или менее все ясно, — пишет автор, — и их противодействию служат Вооруженные Силы и другие войска, силы и средства военной организации государства, то в отношении других угроз такой ясности нет. Многого надо домысливать, предполагать, угадывать. Какие силы и средства, например, задействуются государ-

ством и обществом для обеспечения экономической безопасности страны? А ведь это — ключевая сфера безопасности»<sup>31</sup>.

Итак, видовая конфигурация — это еще один системообразующий элемент общей конструкции национальной безопасности. Классификацию видов национальной безопасности можно провести как по субъекту защиты — безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства, так и с позиции имеющихся в государстве различных ресурсов и ценностей. К ним можно отнести государственную независимость, территориальную целостность, национальную экономику, национальную культуру, население страны, информацию. Этим ресурсам и ценностям соответствуют и виды безопасности: политическая, экономическая, духовная, социальная, информационная и т.п. Каждый вид безопасности обладает своими специфическими чертами и признаками, относительной самостоятельностью.

Дифференциация видов безопасности, согласно Конституции РФ, была дана нами выше. Статья 13 Закона-1992 определяла следующие разновидности безопасности: государственная, экономическая, общественная, оборонная, информационная, экологическая и иные. В Концепции национальной безопасности понятие «вид безопасности» не использовалось, и при анализе угроз и интересов речь шла о международной, политической, экономической, военной, пограничной, информационной, экологической, социальной, демографической, духовной и общественной сферах.

Закон-2010 начинается с перечисления видов безопасности. К ним отнесены безопасность государства и личности, общественная и экологическая безопасность и иные виды, предусмотренные законодательством Российской Федерации. При этом нарушены общепринятые критерии классификации и очевидна несостоятельность предложенной классификации с точки зрения определения национальной безопасности. Обращает на себя внимание тот факт, что в перечне видов безопасности отдельно не выделена экономическая безопасность. А ведь отсутствие или необеспечение в должной мере экономической безопасности делает проблематичным достижение других аспектов национальной безопасности. Напомним, что

<sup>31</sup> Макаров В. Е. Безопасность как социальное явление // Ученые записки РГСУ. 2009. № 10 (73). С. 200.

во второй редакции Концепции национальной безопасности именно национальные интересы в сфере экономики признавались ключевыми и рассматривались как основа реализации национальных интересов России в целом.

Стратегия национальной безопасности расширяет разновидность сфер для обеспечения безопасности и добавляет такие виды, как: международная (стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство), военная (национальная оборона), экономическая (экономический рост), продовольственная, технологическая, экологическая (экология живых систем и рациональное природопользование), социальная (качество жизни российских граждан), безопасность в сфере науки, технологии и образования, безопасность в сфере здравоохранения и здоровья, безопасность в сфере культуры. Признается, что до этого в правовых актах не встречалось столь широкого перечня разновидностей безопасности. В этом списке впервые нашли достойное отражение вопросы безопасности социальной сферы, образования, науки, здравоохранения и др.

Следует заметить, что в научной литературе встречается более сложный количественный ряд видов безопасности, хотя и дискутируется вопрос о целесообразности расширения видовой линейки безопасности. Р. Г. Яновский писал, что «основанием для конституирования различных видов безопасности служит комплекс объективных предпосылок, прежде всего это настоятельная потребность социальных групп, государства, всего мирового сообщества в данной системе безопасности как для общественного сохранения и развития, так и для сохранения жизненно важных объектов и ценностей...»<sup>32</sup>. Мы согласимся с позицией Н. А. Трусова о том, что с развитием общества и государства феномен национальной безопасности включает в себя новые параметры, обрывает новыми характеристиками и форматами<sup>33</sup>, поэтому и перечень видов безопасности будет пополняться. В связи с этим появляется необходимость уточнения и разработки документов, концептуально определяющих основы обеспечения национальной безопасности в разнообразных сферах, прежде всего тех, которые обозначены в Стратегии национальной

безопасности. Значительная часть из них относительно неплохо разработана специалистами различных отраслей знаний и дополнительно нашла нормативное закрепление в таких государственно-правовых документах, как, например, Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации 1996 года, Экологическая доктрина Российской Федерации 2002 года, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации 2010 г., Концепция общественной безопасности в Российской Федерации 2013 года. Вместе с тем остается проблематичным определение государственной безопасности. Дискуссионным остается вопрос об общественной безопасности как виде национальной безопасности. Не менее остро стоит вопрос о разработке и закреплении в научном обороте и политическом лексиконе понятия «национальная оборона». Требуется новая редакция Стратегии экономической безопасности.

Следует признать, что в настоящее время в России сформирована определенная правовая база обеспечения национальной безопасности страны. Но существующие нормативные правовые акты не решают в полной мере теоретико-методологических и правовых проблем в регулировании вопросов национальной безопасности. Таким образом, перспективы развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях связаны с необходимостью формирования нового или качественного совершенствования имеющегося законодательства в интересах укрепления национальной безопасности страны. Важным условием успешной разработки конкретной концепции национальной безопасности государства является знание основных положений ее теоретических основ, выполняющих методологические функции по отношению к проблемам этой сферы. Поэтому для устранения пробелов и противоречий в федеральном законодательстве важно проводить научную экспертизу нормативных правовых актов, регулирующих сферу национальной безопасности России, сформировать единый понятийно-категориальный аппарат для уяснения сущности и объема содержания основных понятий.

<sup>32</sup> Яновский Р. Г. Глобальные изменения и социальная безопасность. М., 1999. С. 39—40.

<sup>33</sup> Трусов Н. А. Указ. соч. С. 79.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Атаманов Г. А., Рогачев А. Ф. О необходимости новых подходов к исследованию феномена экономической безопасности // Научно-технические ведомости СПбГУ. Экономические науки. — 2009. — № 1 (71).
2. Афиногенов Д. А. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Транспорт: наука, техника, управление. — 2009. — № 11.
3. Возжеников А. В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. — М., 2002.
4. Воробьев Ю. Л., Акимов В. А., Соколов Ю. И. Комплексная безопасность человека. — М., 2011.
5. Данилов И. П., Михайлова С. Ю. Система документов стратегического планирования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Чувашского университета. — 2011. — № 2.
6. Демидов А. Дорожная карта национальной безопасности: о базовых документах в сфере обеспечения национальной безопасности России // Свободная мысль. — 2013. — № 6.
7. Демидов А. Сущность понятия «национальная безопасность», механизм его реализации (теоретико-правовой аспект) // Экономические стратегии. — 2013. — № 6.
8. Кардашова И. Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2013. — № 5 (37).
9. Кардашова И. Б. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: сущность, содержание, проблемы // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2010. — № 10.
10. Кузнецов В., Никонорова Е., Кочетов Э., Сергеев Г. Государственная стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Основные положения 2005—2010 гг.) // Безопасность Евразии. — 2005. — № 3.
11. Лепский В. Развитие и национальная безопасность России // Экономические стратегии. — 2008. — № 2.
12. Мансуров Г. З. Новый закон о безопасности и старые проблемы законодательства о безопасности // Управленец. — 2011. — № 1—2 (17—18).
13. Макаров В. Е. Безопасность как социальное явление // Ученые записки РГСУ. — 2009. — № 10 (73).
14. Национальная экономика России: потенциалы, комплексы, экономическая безопасность / под общ. ред. В. И. Лисова. — М., 2000.
15. Пилипенко В. Ф., Ерков Н. В. Национальная безопасность Российской Федерации: История. Концепция. Документы / под ред. Л. Я. Олиференко. — М., 2005.
16. Реуф В. М., Удычак Ф. Н. Национальная безопасность России и механизм ее обеспечения: государственно-правовая идеология и институциональные основы // Правовое поле современной экономики. — 2012. — № 1.
17. Трусов Н. А. Правовое закрепление понятия и системы национальной безопасности России // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2014. — № 4 (28).
18. Урсул А., Романович А. Проблема развития в ракурсе безопасности // Безопасность Евразии. — 2002. — № 4.
19. Шрага М. Х. Социальная безопасность в теории здоровья. — Архангельск, 2009.
20. Яновский Р. Г. Глобальные изменения и социальная безопасность. — М., 1999.

*Материал поступил в редакцию 2 февраля 2016 г.*

**NATIONAL SECURITY IN THE THEORY AND LEGISLATION OF RUSSIA**

**ELFIMOVA Olga Stanislavovna** — PhD in Sociological Sciences, Associate Professor of the Tyumen State University  
elfimova28@rambler.ru  
625000, Russia, Tyumen, ul. Lenina, d. 38.

**Review.** *Effective national security depends on many factors. A theoretical and methodological basis developed by scholars is essential for the understanding of a national security phenomenon in a domestic science and its normative institutionalization. The role of legislation in the sphere of national security is associated with providing conditions for efficient functioning*

of a state in today's rapidly changing world. Currently, the Russian Federation commands a legal system ensuring national security. However, adoption of regulatory legal acts failed to solve the majority of theoretical and legal problems concerning regulation of issues of national security. Duplication (overlapping of powers), lack of consistency, inconsistency and pretentiousness are the faults most often named.

Since the mid 90s of the 20th century an objective necessity appeared to develop a new paradigm of security for the Russian Federation in the light of a new understanding of its national interests and strategic priorities system. The formation of Russian national security paradigms and development of the concept and strategies have already passed four stages. In general, the security paradigm can be implemented as either the paradigm of protection or paradigm of self-affirmation. A "protective" context became the main characteristic of the first three stages of the paradigm of Russia's national security. The main provisions of the National Security Strategy of the Russian Federation up to 2020 indicate changes in the paradigm of security and implementation of a self-assertion paradigm that is aimed at development. Among innovative ideas of the National Security Strategy we can see the inclusion in the definition of the national security definition, as well as in the "text" of the document itself, a conceptually important category of "sustainable development." Enacted in 2010 the Federal Law "On Security" undoubtedly became a major step forward as compared with the analogous law of 1992, but it has not secured a specific innovation strategy of national security and, furthermore, outlined challenges and gaps in the security legislation in the Russian Federation. First, it is differences in concepts, and often the lack of a unified conceptual framework in the field of providing national security. Therefore, in order to strengthen national security of the country the current legislation should be monitored on the basis of academic expertise and theoretical developments.

**Keywords:** security, national security, security paradigm, strategy, concept, law on security, security subject, security object, types of security, sustainable development, personality, society, state.

## BIBLIOGRAPHY

1. Atamanov, G.A., Rogachev, A.F. The need for new approaches to the study of the phenomenon of economic security // Scientific and Technical Bulletin of the St.Petersburg State University. Economic sciences. — 2009. — №. 1 (71).
2. Afinogenov, D.A. The National Security Strategy of the Russian Federation to 2020 // Transport: Science, Technology, and Management. — 2009. №. 11.
3. Vozzhenikov, A. V. The National Security of Russia: Methodology of research and policy. — M., 2002.
4. Vorobyov, Y.L, Akimov, V.A., Sokolov, J.I. Integrated Human Security. — M., 2011.
5. Danilov, I.P., Mikhailova, S. Y. The Strategic Planning System of the State Policy in the sphere of ensuring the national security of the Russian Federation // Bulletin of the Chuvash University. — 2011. — № 2.
6. Demidov, A. The Roadmap for National Security: The basic instruments in the sphere of ensuring the national security of Russia // Free Thought. - 2013. — № 6.
7. Demidov, A. The essence of the concept of "national security", the mechanism for its implementation (theoretical and legal aspect) // Economic Strategies. — 2013. — № 6.
8. Kardashova, I.B. Strengthening of constitutional foundations of national security of the Russian Federation // Bulletin of the Academy of the General Prosecutor of the Russian Federation. — 2 013. — № 5 (37).
9. Kardashova, I. B. The National Security Strategy of the Russian Federation: the essence, contents, challenges // Laws of Russia: experience, analysis, practice. — 2010. — № 10.
10. Kuznetsov, V. Nikonorova, E., Kochetov, E., Sergeev, G. The National Security State Strategy of the Russian Federation (Main Provisions 2005—2010) // Security of Eurasia. — 2005. — № 3.
11. Lepsky, V. Development and National Security of Russia // Economic Strategies. — 2008. — № 2.
12. Mansurov, D. Z. The new law on security and the old problems of safety legislation // Manager. — 2011. — № 1–2 (17–18).
13. Makarov, V. E. Safety as a social phenomenon // Scientific Notes of the RSSU. — 2009. — № 10 (73).
14. National Economy of Russia: potentials, complexes, economic security / Ed. by V.I. Lisov. — M., 2000.
15. Pilipenko, V. F., Erkov, N. V. National Security of the Russian Federation: History. Concept. Documents / Ed. by L.Y. Oliferenko. — M., 2005.
16. Reuf, V.M., Udychak, F.N. National Security of Russia and its security mechanism: the public law ideology and institutional framework // Legal Field of Modern Economy. - 2012. — № 1.

17. *Trusov, N.A.* Legal consolidation of the concept and system of the Russian national security system // Bulletin of the Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. — 2014. — № 4 (28).
18. *Ursul, A., Romanovich, A.* The problem of development in terms of security // Security of Eurasia. — 2002. — № 4.
19. *Shraga, M.H.* Social security in the health theory. — Arkhangelsk, 2009.
20. *Yanowsky, R. G.* Global changes and social security. — M., 1999.