

Векторы развития законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности

Аннотация. В статье рассматривается развитие российского законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности, претерпевшее значительные изменения в связи с конституционной реформой 2020 г. Исследование положений Федерального закона «О безопасности» позволяет выявить ряд недостатков, требующих его корректировки. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2021 г. выполняет важнейшую миссию правового средства, направляющего усилия многочисленных субъектов обеспечения национальной безопасности на реализацию стратегических национальных приоритетов. Особое внимание автор уделяет характеристике положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в которой важнейшим направлением реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности заявлен стратегический приоритет по сбережению народа России и развитию человеческого потенциала. В работе проводится сравнительный анализ элементов системы национальной безопасности, позволяющий выявить основные тенденции правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности с целью достижения национальных целей развития Российского государства.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы, угрозы национальной безопасности, система обеспечения национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты, национальные цели.



**Ирина Борисовна
КАРДАШОВА,**
профессор кафедры
основ прокурорской
деятельности
Университета
прокуратуры Российской
Федерации,
доктор юридических наук,
профессор
ikardashova@yandex.ru
107078, Россия, г. Москва,
ул. Н. Басманная, д. 10,
стр. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.041-049

IRINA B. KARDASHOVA,

Professor of the Department of fundamentals of prosecutorial activity,
University of the Prosecutor's office of the Russian Federation
Dr. Sci. (Law), Professor
ikardashova@yandex.ru
str. 1, d. 10, ul. N. Basmannaya, Moscow, Russia, 107078

Vectors of Development of Legislation in the Field of National Security

Abstract. The article examines the development of Russian legislation in the field of national security, which has undergone significant changes in connection with the constitutional reform of 2020. The study of the provisions of the Federal Law «On Security» reveals a number of shortcomings that require its correction. The National Security Strategy of the Russian Federation of

© И. Б. Кардашова, 2022

2021 fulfills the most important mission of a legal tool that directs the efforts of numerous subjects of ensuring national security to the implementation of strategic national priorities. The author pays special attention to the characterization of the provisions of the National Security Strategy of the Russian Federation, in which the strategic priority for the preservation of the people of Russia and the development of human potential is presented as the primary direction of the implementation of state policy in the field of national security. The paper provides a comparative analysis of the elements of the national security system, which makes it possible to identify the main trends of legal regulation in the field of national security in order to achieve the national development goals of the Russian state.

Keywords: *national security, national interests, threats to national security, national security system, strategic national priorities, national goals.*

За прошедшие 30 лет формирования правовой основы обеспечения национальной безопасности создан достаточно прочный фундамент в виде системы нормативных правовых актов, на основе которых успешно реализуются стратегические национальные приоритеты. Действительно, 5 марта 1992 г. был принят первый Закон РФ «О безопасности», ставший основой для становления отечественной теории национальной безопасности.

В данном Законе было дано определение безопасности как «состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», а также закреплён категориальный аппарат в соответствии с принципами приоритета интересов личности перед интересами государства и их балансом, что характерно для демократического государства. В этом прогрессивном Законе не использовалось понятие «национальная безопасность», но был четко обозначен предмет регулирования, отграничивающий общественные отношения в сфере безопасности жизнедеятельности¹ от общественных отношений, затрагивающих защиту интересов личности, общества и государства от угроз, т.е. по смыслу касающихся национальной безопасности.

Основные векторы развития современного законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности обусловлены многими правовыми новациями в правовом регулировании государственного управления. Так, приняты значимые для сферы обеспечения национальной безопасности Федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»² (далее — Федеральный закон) и от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³; Указы Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁴; от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской

¹ См.: Возжеников А. В., Прохожев А. А. Безопасность России: современное понимание, обеспечение. М., 1998. С. 9.

² Российская газета. 29 дек. 2010 г.

³ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁴ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

Федерации на период до 2030 года»⁵, от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»⁶, другие документы стратегического планирования.

Эпохальные конституционные поправки в 2020 г.⁷ закрепили в ч. 2 ст. 80 и п. «е.5» ст. 83 Конституции России понятие «единая система публичной власти», определив ее впоследствии в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394 «О Государственном Совете Российской Федерации» в виде совокупности «федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления»⁸.

Важно принятие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия)⁹ как «базового документа в области планирования развития системы обеспечения национальной безопасности»¹⁰.

Конституция России закрепила основы конституционного строя демократического Российского государства, а также провозгласила высшей ценностью права и свободы человека. Естественно, в Основном законе отсутствует понятие «национальная безопасность», но многие конституционные положения связаны с защитой интересов личности, общества и государства.

Так, в части 3 ст. 55 Конституции РФ к целям ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом отнесено обеспечение безопасности государства. Отнесенная к ведению Российской Федерации в п. «м» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ «безопасность государства» касается сферы национальной безопасности, а согласно ст. 72 Конституции РФ находящаяся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов «общественная безопасность» и «экологическая безопасность» относятся к видам национальной безопасности. В марте 2020 г. в п. «м» ст. 71 Конституции РФ было закреплено положение, касающееся исключительного ведения государства в «обеспечении безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных»¹¹, обусловленное возникновением новых опасностей и угроз в информационной сфере¹².

⁵ СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁶ СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

⁷ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁸ Российская газета. № 280. 11 дек. 2020 г.

⁹ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

¹⁰ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». П. 4 ст. 18.

¹¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹² См.: Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». П. 48—57.



В ходе конституционной реформы произошло судьбоносное изменение п. «ж» ст. 83 Конституции РФ — целью формирования Президентом РФ Совета Безопасности РФ определено «содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз».

Федеральный закон «О безопасности»¹³ (далее — Закон), по сути, является фундаментальным нормативным правовым актом в исследуемой сфере. Несмотря на то, что в наименовании его представлена категория «безопасность», в ст. 1 использован способ юридической техники, указывающий на равнозначное понимание «безопасности» и «национальной безопасности». На наш взгляд, этим приемом законодателя исключена возможная ассоциация понятий «национальная» и «национальность», что, разумеется, неприемлемо. Российскую нацию следует понимать исключительно как «многонациональный народ Российской Федерации — сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием»¹⁴.

Большое значение Федерального закона состоит в том, что в нем определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению национальной безопасности, а также полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и статус Совета Безопасности РФ. Однако он не лишен существенных недостатков, заключающихся в полном отсутствии категориально-понятийного аппарата, представлении в ст. 1 видов национальной безопасности расширительно и вопреки положению ст. 2 Конституции РФ.

Представляется, что виды национальной безопасности следует изложить прежде всего по объектам национальной безопасности (безопасность личности, общества и государства) и по сферам жизнедеятельности (государственная, общественная, экономическая, информационная и др.). Кроме того, в гл. 2 Федерального закона отсутствует положение о надзоре за законностью деятельности в области национальной безопасности, осуществляемом Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами. В связи с изложенным предлагается в этом базовом нормативном правовом акте отразить основные категории в сфере обеспечения национальной безопасности и внести положение о прокурорском надзоре.

Другим основополагающим нормативным правовым актом является третья Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, принятая в июле 2021 г. Сравнительный анализ положений трех Стратегий национальной безопасности (2009 г., 2015 г., 2021 г.) позволяет увидеть векторы развития законодательства в этой сфере.

¹³ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 399 «О безопасности».

¹⁴ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

Мы разделяем мнение, что «при разумном подходе к решению любой проблемы необходима прежде всего глубоко проработанная, научно обоснованная понятийная база»¹⁵. Сложнейший феномен национальной безопасности понимается через ее определение в пп. 1 п. 5 Стратегии 2021 г. как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан РФ, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»¹⁶.

Понимание национальной безопасности в Стратегии 2021 г. сохранило свою сущность и формулу, предложенную Законом РФ «О безопасности» в 1992 г. как «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз».

В настоящее время не прекращается научная полемика о правильности формулирования национальной безопасности через «защищенность» национальных интересов. Одни специалисты полагают, что такое толкование национальной безопасности ограничивает ее в развитии, игнорирует предупреждение угроз¹⁷; другие считают категорию «защищенность» универсальной для определения видов безопасности¹⁸. Мы придерживаемся первой позиции в понимании сущности национальной безопасности в диалектической связи с развитием, что возможно при ее определении как «сохранности» («сбереженности»¹⁹) национальных ценностей от ущерба, причиняемого угрозами национальной безопасности.

Произошла принципиальная корректировка определения национальной безопасности при изложении угроз национальной безопасности: если в Стратегиях 2009 и 2015 гг. указывалось на «внутренние и внешние угрозы», то в Стратегии 2021 г. — на «внешние и внутренние угрозы», что соответствует современному периоду развития угроз национальной безопасности.

Важнейшим элементом в системе национальной безопасности являются национальные интересы, которые определялись только в Стратегиях. Это нашло отражение в п. «ж» ст. 83 Конституции РФ о полномочиях Президента РФ. В Стратегии 2021 г. национальные интересы толкуются как «объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии» (по сравнению со Стратегией 2015 г. скорректировано их состояние: если ранее указывались потребности «в обеспечении защищенности и устойчивого развития», то сегодня — «в безопасности и устойчивом развитии», что исключило тавтологию при определении национальной безопасности).

¹⁵ См.: Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ. ред. А. А. Прохожева. М., 2005. С. 14.

¹⁶ См.: Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

¹⁷ См., например: Прохожев А. А. Теория развития и безопасности человека и общества. М., 2006.

¹⁸ См.: Смирнов А. А. Критический анализ ревизионистских подходов к определению понятия «безопасность» // Административное право и административный процесс. 2015. № 5. С. 16—20.

¹⁹ Даль В. Толковый словарь : в 4 т. М., 1989. Т. 1. С. 67—68.



Полагаем, что определение национальных интересов через «потребности» искажает их сущность, к которой нужно относиться с точки зрения ценностного (аксиологического) подхода. Полагаем, что национальные интересы представляют собой предметную форму выражения национальных ценностей, в основе которой содержатся объективные потребности развития личности, общества и государства²⁰. В связи с этим предлагается в Стратегии представить также понятие «национальные ценности». Кстати, существует точка зрения о «ценностном» характере управления, представляющего собой не целевую модель управления, а ценностную²¹ на базе стратегического планирования.

К национальным интересам на долгосрочный период (шесть и более лет) в п. 25 Стратегии 2021 г. отнесены: сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан; защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны; поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества; развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия; устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе; охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата; укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России; поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений.

Магистральным элементом системы национальной безопасности является «угроза национальной безопасности», которая представляется в виде совокупности условий и факторов, несущих в себе возможность причинить ущерб, прекращающий развитие национальных интересов. Однако, если в Стратегии 2015 г. представлялась угроза национальной безопасности, которая «наносила» ущерб национальным интересам, то в Стратегии 2021 г. она «причиняет» ущерб, что подчеркивает масштаб причиненного, а не нанесенного ущерба национальным интересам.

В настоящее время обоснованные изменения произошли в толковании «системы обеспечения национальной безопасности» по сравнению со Стратегиями 2009, 2015 гг. В Стратегии 2021 г. эта система понимается как «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов публичной власти и находящихся в их распоряжении инструментов». Это связано с введением в ч. 2 ст. 80, п. «е5» ст. 83,

²⁰ См. подробнее: Кардашова И. Б. О сущности национального интереса // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 11—15; Она же. О сущности национальных ценностей // Вестник Университета прокуратуры РФ. 2020. № 4. С. 5—12.

²¹ См.: Серебрякова Г. В., Незамайкин И. В. Ценностное управление : монография. М., 2010. С. 136.

ч. 3 ст. 132 Конституции РФ и Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» положений об «органах публичной власти» и «единой системе публичной власти».

Таким образом, к субъектам обеспечения национальной безопасности следует отнести органы государственной власти, а также другие государственные органы (прокуратуру, Следственный комитет РФ, Центральный банк РФ, Центральную избирательную комиссию РФ, Счетную палату РФ, Уполномоченного по правам человека РФ).

В положении ч. 4 ст. 4 Федерального закона указывается, что «граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности». Правовые нормы п. «е1» — «е6» ст. 114 Конституции РФ об осуществлении мер «по поддержке институтов гражданского общества», «добровольческой (волонтерской) деятельности» подтверждают огромную роль общественной (негосударственной) системы обеспечения национальной безопасности²² в защите национальных интересов.

Стратегия национальной безопасности выполняет важнейшую миссию правового средства, направляющего усилия многочисленных субъектов обеспечения национальной безопасности на реализацию стратегических национальных приоритетов. Еще в 1920-х гг. русский военный теоретик А. А. Свечин видел в стратегии «одно из важнейших орудий политики», которая «и в мирное время должна основывать свои расчеты на военных возможностях дружественных и враждебных государств»²³.

В Стратегии сегодня заложен алгоритм деятельности по противодействию вызовам, опасностям и угрозам различными инструментами, в том числе правовыми, который включает основные этапы, аналогичные стадиям подготовки и принятия управленческих решений. Стратегия, входящая в единую сбалансированную систему документов стратегического планирования, структурированную по стратегическим национальным приоритетам и целям обеспечения национальной безопасности, является гарантом эффективного стратегического управления в данной сфере.

Во всех Стратегиях определены «стратегические национальные приоритеты» как «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности». Вместе с тем, по сравнению со Стратегиями 2009 и 2015 гг., существенно изменился перечень стратегических национальных приоритетов. При сохранении направления обеспечения национальной безопасности в сферах обороны, государственной и общественной безопасности, экологической безопасности и рационального природопользования, стратегической стабильности и взаимовыгодного международного сотрудничества, в п. 28—33 Стратегии 2021 г. внесен новый стратегический приоритет «сбережение народа России, развитие человеческого потенциала».

В ежегодном Послании 2021 г. Президент РФ подчеркнул, что этим приоритетом «определяются все положения обновленной Конституции о защите семьи,

²² См. подробнее: Кардашова И. Б. Общественная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 21—25.

²³ Свечин А. А. Стратегия. 2-е изд. М. : Военный вестник, 1927. 263 с.



о важнейшей роли родителей в воспитании детей, об укреплении социальных гарантий, развитии экономики, образования и культуры»²⁴. В связи с закреплением в ст. 67.1 Конституции РФ положения «Россия объединена тысячелетней историей, сохраняет память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства» в Стратегию 2021 г. впервые был включен стратегический приоритет «защита традиционных российских ценностей, культуры и исторической памяти».

Как известно, структура Стратегии национальной безопасности, определенная в п. 3 ст. 18 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», должна содержать: приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики; оценку текущего состояния национальной безопасности и угроз национальной безопасности на долгосрочный период; национальные интересы и стратегические национальные приоритеты; цели и задачи обеспечения национальной безопасности в различных сферах; организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности, а также основные показатели состояния национальной безопасности.

Однако в Стратегии 2021 г. раздел об основных характеристиках состояния национальной безопасности отсутствует, но в п. 105 указывается на «государственный мониторинг состояния национальной безопасности на основе показателей состояния национальной безопасности, определяемых Президентом Российской Федерации». По итогам этого мониторинга, осуществляемого всеми субъектами обеспечения национальной безопасности с применением сводных реестров государственной статистики, Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации готовит ежегодный доклад Президенту Российской Федерации.

Оценка уровня обеспечения национальной безопасности, осуществляемая на основе различных характеристик, является очень сложным процессом. Ряд ученых справедливо предлагают оценивать уровень защищенности национальных интересов по количественным показателям национальной безопасности, отражающим содержание конкретного интереса личности, общества и государства²⁵ с последующим сравнением с угрозами этим интересам и выявлением степени риска по каждому интересу²⁶.

В соответствии с положениями ст. 79.1 Конституции РФ о мерах по «поддержанию и укреплению международного мира и безопасности» Российской Федерацией сегодня уделяется особое внимание глобализационным процессам, существенно влияющим на обеспечение национальной безопасности. Так, в п. 6 Стратегии 2021 г. указывается на «укрепление позиций новых глобальных и региональных стран-лидеров», которые «приводят к изменению структуры мирового порядка, формированию новых архитектуры, правил и принципов мироустройства», в связи с чем Россия разделяет общую ответственность за будущее мира.

Таким образом, векторы развития законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, во многом обусловленные

²⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. № 87. 22 апр. 2021 г.

²⁵ См., например: *Ярочкин В. И., Бузанова Я. В.* Теория безопасности. М., 2005. С. 81—87.

²⁶ См. подробнее: *Общая теория национальной безопасности* : учебник. С. 254—260.

конституционными изменениями, направлены на эффективную реализацию стратегических национальных приоритетов с целью нейтрализации внешних и внутренних угроз и создания условий для достижения стратегических национальных целей развития Российского государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Возжеников А. В., Прохожев А. А.* Безопасность России: современное понимание, обеспечение. — М. : Росэкономфонд «Созидание», 1998. — 254 с.
2. Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ. ред. А. А. Прохожева. — 2-е изд., доп. — М. : Изд-во РАГС, 2005. — 338 с.
3. *Поветкина Н. А.* Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 8. — С. 12—21.
4. *Полякова Т. А.* Актуальные проблемы развития системы правового обеспечения информационной безопасности в цифровую эпоху и юридическое образование // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 12. — С. 37—44.
5. *Прохожев А. А.* Теория развития и безопасности человека и общества : монография. — М. : Ин-Октаво, 2006. — 287с.
6. *Серебрякова Г. В., Незамайкин И. В.* Ценностное управление : монография. — М. : ГУУ, 2010. — 136 с.
7. *Смирнов А. А.* Критический анализ ревизионистских подходов к определению понятия «безопасность» // Административное право и административный процесс. — 2015. — № 5.
8. *Ярочкин В. И., Бузанова Я. В.* Теория безопасности. — М. : Акад. проект: Мир, 2005. — 173 с.

