DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2022.3.2.002

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2021 г.: ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Александров Илья Андреевич
кандидат юридических наук
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»
г. Тольятти
alexandrovIlya88@mail.ru

Данная статья посвящена ряду изменений, которые претерпела Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июня 2021 года, в сравнении с предыдущей стратегией, которая была утверждена в 2015 году. Актуальность этого исследования обусловлена самим фактом недавнего утверждения названной стратегии, а также важностью единообразного понимания ключевых терминов, нашедших отражение в данном документе. Анализируются некоторые вопросы, связанные с нормативно закрепленными определениями понятий «национальная безопасность Российской Федерации», «национальные интересы Российской Федерации», «стратегические национальные приоритеты Российской Федерации», «обеспечение национальной безопасности», «угроза национальной безопасности», «система обеспечения национальной безопасности». Обращается внимание на трансформации в перечне национальных интересов Российской Федерации, также закрепленном в рассматриваемой стратегии. Подчеркивается, что недооценка стратегической важности социальной сферы как фактора безопасности в ходе проведения экономических, политических и иных реформ чревата угрозой утраты доверия граждан к представителям государственной власти, что при определенных условиях может привести общество и страну к конституционному кризису и развалу государственности.
Ключевые слова: национальная безопасность, стратегия, национальные интересы, стратегические национальные приоритеты, Российская Федерация.

NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION 2021: TRANSFORMATION OF GENERAL PROVISIONS AND NATIONAL INTERESTS

Alexandrov I. A.
PhD (Law)
Togliatty State University
Togliatty
alexandrovIlya88@mail.ru

This article is devoted to a number of changes introduced to the Strategy of the Russian Federation National Security, which was approved by the Decree of the President of the Russian Federation on July 2, 2021, in comparison with the previous strategy approved in 2015. This study is relevant since the new strategy has been recently enacted, and a uniform understanding of the key concepts reflected in this document seems essential. Some issues related to the fixed definitions of such concepts as “national security of the Russian Federation”, “national interests of the Russian Federation”, “strategic national priorities of the Russian Federation”, “national security protection”, “threat to national security”, “national security protection system” are analyzed. The study additionally focuses on the transformation of national interests of the Russian Federation, which are enlisted in the recent strategy. The author emphasizes that undervaluation of the strategic importance of the social sphere as a security factor in the course of economic, political and other reforms may cause a threat of loss of citizens’ confidence in government officials, which, under certain conditions, can lead society and the country to a constitutional crisis and the collapse of federal status.
Keywords: national security, strategy, national interests, strategic national priorities, Russian Federation.

Актуальность данной темы как минимум обосновывается тем фактом, что 2 июля 2021 года указом Президента РФ № 400 была утверждена обновленная Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. С учетом определенной степени сложности названного документа и разноплановости вопросов, нашедших в нем отражение, представляется целесо-

образным в данной статье акцентировать внимание на изменениях в формулировках общих положений, в том числе определений основных понятий, используемых в указанной стратегии, а также национальных интересов Российской Федерации. Вместе с тем следует учитывать обтекаемость, декларативный характер формулировок, которые содержатся в стратегиях, концепциях национальной безопасности и иных документах такого рода.

Несомненно, существует большое количество разнообразных научных работ, опубликованных в разное время, которые посвящены как общей характеристике категории «национальная безопасность», так и отдельным ее разновидностям, тем или иным аспектам, связанным с ее обеспечением. Однако в силу новизны Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной 2 июля этого года, ее положения еще практически не получили отражения в подобных исследованиях (за исключением отдельных работ). Кроме того, наличие различных точек зрения, подходов к пониманию таких многоаспектных категорий, как «безопасность», «национальная безопасность», также позволяет говорить об актуальности изучения закрепленного в обсуждаемой стратегии определения понятия «национальная безопасность Российской Федерации» и других взаимосвязанных с ним терминов. Подчеркивается, что однозначность, конкретность и ясность ключевых понятий на теоретическом и правовом уровнях позволят более глубоко осмыслить направления и способы обеспечения национальной безопасности, четко сформулировать цели и содержание соответствующего механизма[1].

Обращаясь к общим положениям вышеуказанной Стратегии, можно отметить, что помимо ряда пунктов, которые не претерпели изменений по сравнению со Стратегией национальной безопасности РФ, утвержденной указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, либо изменения в которых были незначительны (характеристика данной стратегии как базового документа стратегического планирования, ее правовой основы, указание на неразрывную взаимосвязь и взаимозависимость национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны), был добавлен весьма объемный пункт 1. В этом пункте вводного характера в том числе речь идет о последовательно проводимом Российской Федерацией курсе «на укрепление обороноспособности, внутреннего единства и политической стабильности, на модернизацию экономики и развитие промышленного потенциала», который «обеспечил укрепление суверенной государственности России как страны, способной проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, эффективно противостоять попыткам внешнего давления». Кроме того, говорится о ряде закрепленных в Конституции РФ фундаментальных ценностях и принципах, а также подчеркивается, что только «гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека обеспечит формирование справедливого общества и процветание России».

Что касается основных понятий, определения которых также содержатся в общих положениях Стратегии национальной безопасности РФ, то их набор остался без изменений. Речь идет о таких терминах, как «национальная безопасность Российской Федерации», «национальные интересы Российской Федерации», «стратегические национальные приоритеты Российской Федерации», «обеспечение национальной безопасности», «угроза национальной безопасности» и «система обеспечения национальной безопасности». В сравнении с предыдущей Стратегией национальной безопасности РФ 2015 г. в определения перечисленных по-

[1] См.: Беляев В. П., Чапчиков С. Ю. Оптимизация механизма обеспечения национальной безопасности России: некоторые направления // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 31–41.

нятий были внесены различного рода изменения. Так, определение понятия «угроза национальной безопасности» было дополнено только словами «Российской Федерации» и теперь звучит следующим образом: «совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность причинения ущерба национальным интересам Российской Федерации».

Применительно к национальным интересам РФ была несколько изменена заключительная часть дефиниции, и вместо объективно значимых потребностей личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития речь идет об объективно значимых потребностях личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии. Стратегические национальные приоритеты РФ на данный момент определяются как важнейшие направления не только «обеспечения национальной безопасности», но и «устойчивого развития Российской Федерации».

Если анализировать определения терминов «обеспечение национальной безопасности» и «система обеспечения национальной безопасности», то в их рамках формулировка «органы государственной власти и органы местного самоуправления» была заменена на обобщенную формулировку «органы публичной власти». Например, система обеспечения национальной безопасности – это «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов публичной власти и находящихся в их распоряжении инструментов». Эту трансформацию можно связать с изменениями, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г.; в рамках которых, в частности, закрепление в данном акте получила категория «публичная власть»[2].

Кроме того, дефиниция понятия «обеспечение национальной безопасности» претерпела и другие изменения, в том числе добавлено указание на взаимодействие вышеназванных органов публичной власти с различными организациями (помимо институтов гражданского общества) при реализации соответствующих мер. При этом убрано упоминание о том, что данные меры направлены на удовлетворение национальных интересов. Таким образом, в соответствии с ныне действующей Стратегией национальной безопасности РФ обеспечение национальной безопасности – это «реализация органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности».

Наконец, обращаясь собственно к определению понятия «национальная безопасность Российской Федерации», отметим, что на данный момент в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации закреплена следующая формулировка: «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны».

Если кратко говорить о постсоветском периоде развития отечественного законодательства, то необходимо сказать, что определение понятия «безопасность» в целом было легально закреплено в уже утратившем силу Законе РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасно-

[2] См.: Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3. С. 43–52.

сти». В данном акте безопасность определялась как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Ныне действующий ФЗ от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» не содержит определения данного термина, что считается одним из его недостатков[3].

Законодательное закрепление непосредственно категории «национальная безопасность» впервые произошло в статье 3 Федерального закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу), где помимо прочего упоминалось «обеспечение национальной безопасности в сфере информатизации». Определение этого понятия было дано в первом Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О национальной безопасности» 1996 г., в котором говорилось: «Национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства».

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10.01.2000 г. № 24), говорилось, что под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации[4].

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, которая была утверждена 12 мая 2009 г. указом Президента РФ № 537, понятие «национальная безопасность» уже трактовалось как состояние 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 Российской Федерации, оборону и безопасность государства[5]. С некоторыми изменениями данное определение было изложено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной в 2015 г. (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). При этом наряду с этой дефиницией указывалось, что 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.

---

[3] См.: Национальная безопасность, юридическая ответственность и безответственность: проблемы механизма взаимодействия и системных связей / Д. А. Липинский, Н. В. Макарейко, А. А. Мусаткина [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. А. Липинского. М., 2020. С. 22.

[4] См.: Стахов А. Концепция национальной безопасности России: административно-правовой аспект // Российская юстиция. 2003. № 3. С. 23–24; Федоров В. П. Концепция национальной безопасности как инструмент укрепления территориальной целостности в национальной безопасности России // Право и политика. 2007. № 8. С. 18–23.

[5] См.: Степанов А. В. Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 8–17; Мигачев Ю. И., Молчанов Н. А. Правовые основы национальной безопасности (административные и информационные аспекты) // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 46–49.

Однако в утвержденной в нынешнем году Стратегии национальной безопасности РФ помимо некоторых изменений в самом изложенном ранее определении (говорится о состоянии защищенности национальных интересов Российской Федерации вместо состояния защищенности личности, общества и государства; добавлено упоминание об обеспечении при этом состоянии гражданского мира и согласия в стране и т. д.) указание на виды безопасности, охватываемые анализируемым понятием, было убрано, что вызывает определенные вопросы. Конечно, в нынешней Стратегии национальной безопасности Российской Федерации упоминаются отдельные разновидности национальной безопасности, например, в перечне стратегических национальных приоритетов (государственная и общественная безопасность, информационная, экономическая, экологическая безопасность), однако вряд ли возможно говорить о каком-либо системном описании обсуждаемых разновидностей.

Нельзя исключать и дальнейшей трансформации нормативно закрепленной дефиниции понятия «национальная безопасность» в силу неоднозначности интерпретации в научной литературе как категории «безопасность» в целом, так и феномена «национальная безопасность» в частности.

Отмеченное выше разнообразие воззрений исследователей свойственно и для определения термина «национальные интересы» (с учетом приведенного ранее варианта, который нашел отражение в Стратегии национальной безопасности РФ). Подчеркивается, что национальный интерес является абстрактной и весьма субъективной категорией, так как ее содержание определяется картиной мира и ценностной системой, существующей в данном обществе. Определение национального интереса никогда не может быть не чем иным, как системой умозаключений, исходящих из аналитической и ценностной базы политики. Реальность национального интереса выявляется по мере его осуществления, что предполагает наличие волевого и деятельностного начал, а также средств для реализации поставленных государством целей[6].

В связи с этим следует сказать несколько слов об изменениях в перечне и отдельных формулировках национальных интересов, которые нашли отражение в третьем разделе рассматриваемой стратегии. В сравнении с предыдущим вариантом данного документа несколько увеличилось количество выделяемых национальных интересов Российской Федерации (с шести до восьми); например, появилось упоминание о развитии безопасного информационного пространства, охране окружающей среды и т. д. На первое место в обсуждаемом перечне теперь вынесено сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан.

Таким образом, сказанное позволяет говорить о важности построения социального государства, в частности, для обеспечения национальной безопасности. В целом недооценка важности социальной сферы в данном вопросе приводит к негативным последствиям. Еще одной проблемой является и реальное обеспечение социальной и гуманистической направленности Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Обеспечение надлежащего уровня качества жизни населения взаимосвязано с эффективной реализацией экономической функции государства, от которой зависит наполняемость бюджета, стабильность финансовой системы в целом, обеспечение экономической безопасности как составной части национальной безопасности и т. д. Любой закон, государственная программа, для реализации

[6] См.: Кашинская Л. Ф., Саидов А. Х. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа) // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 119–126.

которых необходимы денежные вложения, превращаются в благие пожелания без должного финансового обеспечения. В свою очередь, развитие экономики зависит от науки, технологий, образования[7].

Кроме того, уместно отметить, что реализация национальных интересов и стратегических национальных приоритетов современного государства не может происходить вне гражданского общества, о взаимодействии с институтами которого соответствующих органов публичной власти говорилось в ряде рассмотренных ранее определений и которое тесно взаимосвязано с категорией «социальное правовое государство»[8]. При этом следует учитывать, что в России еще только формируется гражданское общество и правовая активность граждан находится на достаточно низком уровне.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что нормативно закрепленные определения основных понятий, изложенные в общих положениях Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной в 2021 г. (в том числе собственно дефиниция термина «национальная безопасность»), в очередной раз претерпели изменения различной степени значимости. С точки зрения удобства и точности осуществления описания составных элементов национальной безопасности не вполне ясен отказ авторов анализируемого документа от пояснения о разновидностях национальной безопасности, охватываемых объемом данного понятия. Определенной трансформации подвергся и перечень национальных интересов Российской Федерации. Обращает на себя внимание вынесение в нем на первое место формулировок, связанных с категорией «социальное государство», важную роль в построении и функционировании которого должны играть институты гражданского общества.

Литература

1. Беляев В. П., Чапчиков С. Ю. Оптимизация механизма обеспечения национальной безопасности России: некоторые направления // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 9. – С. 31–41.

2. Воронов А. М. Институты гражданского общества в негосударственной системе обеспечения национальной безопасности современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 1. – С. 33–41.

3. Кашинская Л. Ф., Саидов А. Х. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа) // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 119–126.

4. Мигачев Ю. И., Молчанов Н. А. Правовые основы национальной безопасности (административные и информационные аспекты) // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 46–49.

5. Национальная безопасность, юридическая ответственность и безответственность: проблемы механизма взаимодействия и системных связей / Д. А. Липинский, Н. В. Макарейко, А. А. Мусаткина [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. А. Липинского. – М.: РИОР, 2020. – 578 с.

6. Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. – 2020. – № 3. – С. 43–52.

7. Стахов А. Концепция национальной безопасности России: административно-правовой аспект // Российская юстиция. – 2003. – № 3. – С. 23–24.

8. Степанов А. В. Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2015. – № 2. – С. 8–17.

9. Федоров В. П. Концепция национальной безопасности как инструмент укрепления территориальной целостности в национальной безопасности России // Право и политика. – 2007. – № 8. – С. 18–23.

[7] См.: Национальная безопасность, юридическая ответственность и безответственность: проблемы механизма взаимодействия и системных связей: монография / под ред. Д. А. Липинского. М., 2020. С. 566.

[8] См.: Воронов А. М. Институты гражданского общества в негосударственной системе обеспечения национальной безопасности современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1. С. 33–41.