

---

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

---

УДК 323(470+571)

ББК 66.3(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2024-1-29-37

**I.V. Andronova**, Doctor of Sciences (Politics), Professor of the Public Administration Department, Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev

**M.E. Antsiferov**, post-graduate student of the Public Administration Department, Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev

## POLITICAL AND LEGAL FRAMEWORK ENSURING STATE SECURITY IN RUSSIA

Theoretical and legal framework of the concept of state security is studied. Stages of the state policy on formation of sovereign ideas about security of our state and society are highlighted.

*Key words and word-combinations:* state security, public policy, political reconstruction.

**И.В. Андропова**, доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева (email: m838om@mail.ru)

**М.Е. Анциферов**, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева (email: mr.rar1998@mail.ru)

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

*Аннотация.* Исследуются теоретические и правовые основы понятия государственной безопасности. Выделяются этапы государственной политики по формированию суверенных представлений о безопасности Российского государства и общества.

*Ключевые слова и словосочетания:* государственная безопасность, государственная политика, политическая реконструкция.

Вопросы национальной безопасности актуальны во все времена. Однако определенные исторические периоды характеризуются особыми обстоятельствами международной обстановки,

снижающими безопасность страны. В настоящее время можно констатировать очевидное повышение рисков военного, экологического, экономического, медицинского, культурного и других сфер и направлений по всей планете. Россия как одна из наиболее влиятельных держав, способная воздействовать на стабильность в разных регионах планеты, в свою очередь, подвергается возрастающему давлению, а также повышению угроз безопасности государству и обществу.

Многие сложности в обеспечении мировой безопасности объясняются процессами, связанными с очевидной необходимостью социальной эволюции общей международной политической, экономической и силовой системы, а также нежеланием доминирующих государств утрачивать или уступать часть своего влияния, а значит, и ресурсов. Другой причиной, являющейся следствием перечисленного, становятся военные конфликты, возникающие в различных регионах мира: военная операция Израиля в секторе Газа; столкновение армий США и Англии с хуситами в Йемене из-за контроля морских проходов в Красном море; позиция Тайваня, желающего сохранить государственный суверенитет от материкового Китая; СВО России на территории Украины; набирающий силу конфликт между Венесуэлой и Гайаной; военные столкновения на территории стран Ближнего Востока; напряженные отношения стран НАТО и России и другие.

По окончании «холодной войны» в политологической литературе перечислялись потери в сфере национальной безопасности СССР, а затем постсоветской России:

- утрата части исторической государственной территории, что, на наш взгляд, во многом является причиной российско-украинского конфликта;
- резкое сокращение населения, продолжающееся до сих пор и угрожающее серьезной депопуляцией россиян уже к середине XXI в.;
- частичная утрата государственного суверенитета (до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. международное право превалировало над отечественным; отмечалось значительное влияние американского доллара на российскую финансовую систему, иностранный капитал был интегрирован в ключевые отрасли российской экономики);
- экономические потери, связанные с недооценкой ресурсного потенциала советской промышленности в процессе перехода к постиндустриальной эпохе в наукоемких и высокотехнологичных отраслях экономики;
- кризис в системе продовольственной безопасности (сегодня эта задача в целом решена, тем не менее в России остается зависимость от импортной продукции в фармакологической, промышленной, сельскохозяйственной и иных сферах);

- геополитические потери в результате распада СССР;
- культурные потери (частичная утрата общего культурного кода, проблемы с воспитанием национальной аутентичности, излишнее влияние западных ценностей на поколение миллениумов, проблема сохранения традиционных ценностей и т.д.).

В настоящее время вопросы национальной безопасности для Российского государства и общества приобрели особую актуальность. Необходимо постоянная корректировка норм отечественного законодательства под новые вызовы и условия.

Контент-анализ научных публикаций свидетельствует об интересе исследователей к проблеме политико-правовых основ национальной безопасности. Учеными предлагаются меры по повышению эффективности функционирования государственного управления при обеспечении национальной безопасности, для чего необходимо, во-первых, определение приоритетов в сфере безопасности и, во-вторых, выбор компромиссного универсального категориального аппарата.

За последние сто лет в развитии системы российской государственной безопасности отечественные исследователи выделяют четыре исторических этапа, имеющих определенные характерные особенности.

Первый этап связан с образованием Советского государства в начале XX в., основной задачей которого являлось сохранение и укрепление новой политической системы после революции 1917 г. Главными угрозами для государства и общества в это время стали контрреволюционные силы внутри страны и поддерживающие их, преследующие свои интересы внешние силы. Фактически речь шла о безопасности структурно не укрепившейся и нестабильной политической власти и системы управления в целом.

Второй этап (1940—1980-е годы) примечателен тем, что именно в этот период впервые появляется официальный термин «государственная безопасность». Его особенность в области национальной безопасности заключалась в переносе акцента с внутренних угроз, считавшихся менее опасными, на внешние угрозы. Научный дискурс по данной проблематике фактически отсутствовал, внимание концентрировалось на международных проблемах.

Третий этап, охватывающий 1990-е годы, с позиции формирования современной правовой базы государственной и национальной безопасности имеет фундаментальное значение. Именно в эти годы были разработаны основополагающие правовые документы о национальной и государственной безопасности России.

В 1992 г. был принят Закон РФ № 2446-1 «О безопасности» [1], действовавший вплоть до 2010 г. Основные вопросы национальной бе-

зопасности в Законе связывались с экономикой (переходом на рыночную систему управления) и формированием регионального и муниципального уровней власти. В его тексте раскрывались вопросы жизненно важных интересов личности, государства и общества от внутренних и внешних угроз. Хотя современный подход к терминологии, связанной с безопасностью, в то время еще не был выработан, принципы понимания данных процессов уже подразумевали современный категориальный аппарат. Следует отметить также определенную схожесть поставленных задач национальной безопасности с существовавшими на первом этапе. Фактически перед государственной властью и в начале, и в конце XX столетия стояли весьма схожие вызовы и угрозы, касающиеся внутренних проблем развития и удержания власти после системных политических сломов. На наш взгляд, именно этим в значительной степени можно объяснить серьезные упущения в реализации внешней политики России, впоследствии приводящие государство к международным конфликтам и противостоянию.

В 1997 г. была принята первая в истории современной России Концепция национальной безопасности Российской Федерации, в которой закреплялись основы государственной политики в области безопасности личности, государства и общества от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности социума [2]. В данной Концепции дается определение таких категорий, как «национальная безопасность» и «национальные интересы», при этом национальная безопасность понимается как безопасность многонационального народа, носителя государственного суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Четвертый этап начался в 2000-е годы и продолжается до нашего времени, имея ключевое значение для формирования суверенных представлений российской общественности в области безопасности государства и общества. На этом этапе активно реформировалось законодательство, а вместе с ним видоизменялась и система управления, и политическая система страны в целом. К концу 1990-х годов Россия фактически подошла к черте, за которой стоял вопрос самого существования целостного государства. Апогеем внутренних угроз для национальной и государственной безопасности России стал 1998 г., когда страна прошла через дефолт, поставив под сомнение суверенность государства. Помимо создания бивалютной корзины отечественного бюджета и фактической утраты рублем самостоятельности как внутренней валюты, возникли мощные сепаратистские настроения внутри страны. Федерализм, искусственно внедренный в начале XX столетия, к концу его продемонстрировал свою стратегическую опасность и взрыв-

ной для целостности государственной территории потенциал. Многие субъекты РФ в начале 1990-х годов подавали в Совет Федерации прошение на право сецессии из состава Российской Федерации. Следует отметить, что данная проблема была учтена при внесении поправок в Конституцию РФ в 2020 г., в п. 2.1 ст. 67 прописано: «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются» [3].

В начале XXI в. наиболее острыми с точки зрения безопасности государства стали вопросы проведения политических реформ:

- бюджетной реформы (создание единого федерального бюджета с наполнением из всех субъектов РФ и дальнейшее его перераспределение);
- восстановление вертикали управления (создание федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ, что способствовало преодолению регионального «царизма» и исполнению федеральных законов в регионах);
- законодательное выравнивание (нормативных правовых документов федерального и регионального уровней, внесение поправок в Конституцию РФ, что привело к единым стандартам на всей территории России, а также сделало Конституцию РФ основным и единственным главенствующим документом для всех субъектов России);
- возвращение под контроль СМИ и СМК (важный этап для государства, утратившего в 1990-е годы контроль над формированием общественного мнения, являющимся ключевым параметром в системе публичной политики и государственного управления);
- контроль выборов (отмена прямых выборов губернаторов и глав крупных городов за исключением городов федерального значения, существовавших до 2012 г., что позволило восстановить легитимность федеральной власти и администрировать деятельность политических элит регионов).

После завершения политической реконструкции продолжилось формирование правовых основ национальной безопасности Российской Федерации в ее современном виде. На наш взгляд, данные трансформации имели крайне принципиальное значение, поскольку именно от степени институционально-правовой оформленности зависит результативность обеспечения безопасности современного государства. Нет смысла решать вопросы национальной, государственной или другой безопасности, пока не оформлены основополагающие проблемы политической, экономической, финансовой и других сфер управления государства.

В настоящее время правовой основой безопасности России являются следующие документы:

Конституция РФ, где безопасность государства определяется как ключевой фактор суверенитета и целостности [3];

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», в котором прописаны основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных российским законодательством, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации [4];

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. [5]. Это многоплановый документ, важной новацией которого в связи с существенным усилением внешних угроз для Российской Федерации является обеспечение национальной безопасности, определяющееся «...как 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» [6, с. 24];

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где определено, что стратегическое планирование — это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [7];

Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Экономическая безопасность понимается как состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации [8].

Кроме основополагающих документов, имеющих стратегическое значение для функционирования системы государственного управления, существуют и оперативные документы, которые отражают конкретные цели и задачи, ориентированные на определенный период.

Наиболее значимые из них:

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [9];

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [10];

О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации [11].

Существенные перемены в развитии современного правового поля в области безопасности Российской Федерации, как видно из документов, произошли в период 2010—2021 гг. Наблюдается эволюция подходов к определению как категориального аппарата вопросов безопасности (появляется устойчивый термин — «национальная безопасность»), так и к комбинированию различных внешних и внутренних угроз и вызовов, стоящих перед Российским государством и обществом. При этом подчеркивается ведущая роль государства как главного субъекта реализации безопасности страны в целом и ее общих интересов.

Одно из наиболее лаконичных и точных определений национальной безопасности Российской Федерации предлагает Ю.Г. Федотова: «Безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации» [12, с. 33]. Однако к консенсусу по этому поводу отечественные ученые до сих пор не пришли, так как понятия, охватывающего различные аспекты вопросов безопасности государства и общества, пока не выработано. Именно в этом, по мнению большинства российских исследователей, заключается слабая сторона изучения проблемы. На наш взгляд, подобное положение является оправданной необходимостью, так как учесть все аспекты безопасности государства и общества в одном документе сложно. Гораздо рациональнее иметь в правовом арсенале набор правовых документов, охватывающих весь спектр вопросов по отраслям.

Сформировавшийся подход к применению правовых норм в Российской Федерации в настоящее время является, как представляется, наиболее компромиссным и взвешенным. Достигнут определенный баланс в вопросах безопасности со стороны как внутренних, так и внешних угроз. Возможно, впервые в истории России государственная власть ориентирована на национальную безопасность с учетом и внешних, и внутренних угроз, что позволяет избегать концентрации внимания лишь на одном полюсе и учитывать возникновение рисков на иных векторах.

Характеризуя базовые принципы формирования государственной политики в области безопасности, О.М. Рой сформулировал ряд важных принципов: «1) принцип персонализации; 2) принцип сбалансированности внутренних и внешних факторов; 3) принцип общественного

соучастия; 4) принцип информационной открытости» [13, с. 119–120]. Опираясь на соблюдение данных принципов, органы публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней смогут достичь более эффективных результатов в их деятельности.

В.П. Назаров и Д.А. Афиногенов, подчеркивают, что «современная политическая наука должна рассматривать сферу обеспечения национальной безопасности как сложную комплексную систему, включающую в себя ряд взаимосвязанных и взаимообусловленных подсистем: “человек — гражданское общество — государственная власть — международное сообщество”» [14, с. 14].

На взгляд В.Н. Купина, «в структуре геополитических факторов современной России особое место занимают такие важные элементы национальной безопасности, как естественные рубежи, границы, критические “горячие” точки, маргинальные геополитические зоны. Российская Федерация в прямом и переносном смысле стала огромной границей геополитического разлома современного мира. При этом концентрация глобальных, региональных и внутренних противоречий сосредоточилась именно в пограничном пространстве России» [15, с. 42].

Сегодня турбулентность мировых процессов в различных сферах — геополитике, экономике, военной безопасности, культуре — настолько повышает риски со стороны внешних факторов угроз для национальной безопасности России, что вновь приходится концентрировать основные усилия на внешнем контуре вызовов. В такой ситуации в очередной раз возникают задачи выбора государственных приоритетов в области безопасности. Действующие сегодня политико-правовые основы позволяют уйти от критичных ошибок прошлого, учитывать разные уровни современных опасностей, не концентрируясь на одном полюсе. Тем не менее мир в обозримой перспективе ждет новая геополитическая эпоха, а вместе с ней новые правила во всех сферах взаимодействия государств, а значит, вопросы национальной безопасности, а вместе с ними и правовая основа на четвертом историческом этапе, безусловно, будут эволюционировать в сторону актуальных потребностей.

#### Библиографический список

1. О безопасности: Федер. закон от 5 марта 1992 г. № 2446-I. URL: <https://base.garant.ru/10136200/>
2. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ 17 дек. 1997 г. № 1300. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11782>
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.; с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о



поправках к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ; Федеральными конституционными законами от 4 окт. 2022 г. № 5–8-ФКЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595>

4. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. Федер. закона от 10 июля 2023 г. № 286-ФЗ). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/))

5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271)

6. *Белозеров В.К.* Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: от обретения смыслов к реализации // Вестник МГЛУ. Общественные науки. 2021. Вып. 2 (843) С. 20–35.

7. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. (в ред. Федер. закона от 17 февр. 2023 г. № 28-ФЗ). URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

8. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216629/1d8dcf5824d5241136fa09b9e9c672ac5d325365/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/1d8dcf5824d5241136fa09b9e9c672ac5d325365/))

9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21 февр. 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49010>

10. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февр. 2019 г. № 207-р. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/56857.html/>.

11. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 1 дек. 2016 г. № 642. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/48053.html>

12. *Федотова Ю.Г.* Соотношение понятий национальной, конституционной и государственной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2014. № 3. С. 29–37.

13. *Рой О.М.* Государственная политика в сфере безопасности: выбор приоритетов // Антиномии. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 107–122.

14. *Назаров В.П., Афиногенов Д.А.* Проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Власть. 2020. № 1. С. 9–19.

15. *Кутин В.П.* Турбулентность глобальных геополитических процессов и проблемы национальной безопасности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2 (127). С. 35–44.