

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Студент

Я.А. Сурикова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Аннотация

Дипломная работа посвящена проблемам правового регулирования национальной безопасности. Актуальность выбранной темы обусловлена состоянием «глобальной незащищенности», характерной для мира в целом, с одной стороны, и необходимостью анализа и совершенствования законодательства Российской Федерации по вопросам защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности, с другой.

Несмотря на достаточную степень научной проработанности проблемы безопасности в целом, исследований, посвященных анализу особенностей правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации, эффективности практики правового регулирования в данной сфере еще недостаточно, что определило цели и содержание данной работы.

Цель работы состоит в комплексном анализе понятия, сущности и содержания обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, формулировании предложений, способствующих совершенствованию ее конституционно-правового обеспечения.

В ходе работы были решены следующие задачи:

- описана сущность понятия «национальная безопасность»,
- изучено нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации,
- проанализированы актуальные проблемы обеспечения отдельных видов национальной безопасности, сформулированы предложения по ее совершенствованию.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Содержание

Введение.....	4
1 Общая характеристика национальной безопасности Российской Федерации.....	8
1.1 Понятие, признаки и виды национальной безопасности	8
1.2 Институт национальной безопасности в правовой системе Российской Федерации.....	15
2 Механизм правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации.....	26
2.1 Основы механизма правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации.....	26
2.2 Роль основных субъектов правоотношений в механизме правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации.....	32
3 Актуальные проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.....	48
3.1 Проблемы правового регулирования отдельных видов национальной безопасности Российской Федерации.....	48
3.2 Проблемы совершенствования правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации	62
Заключение	72
Список используемой литературы и используемых источников.....	74

Введение

В условиях обострения глобальных и региональных конфликтов, высокой конкуренции государств в сфере экономики и природопользования, роста числа внутренних угроз безопасности нашей страны вопросы обеспечения состояния достаточного уровня защищенности личности, общества, государства от угроз внешнего и внутреннего характера, при котором не умялялись бы, а обеспечивались конституционные права и свободы граждан РФ, достойный уровень их жизни, профессиональное и социальное развитие, с одной стороны, и независимость, суверенитет, социально-экономическая устойчивость, целостность государства, с другой, становятся особенно актуальны. И если на рубеже веков в научной и публицистической литературе поднимались в основном вопросы международной, техногенной, государственной безопасности, борьбы с терроризмом и сепаратизмом, обсуждались механизмы обеспечения глобальной системы безопасности, то сегодня ясно, что в условиях дефицита ресурсов, растущего неравенства экономик различных стран национальные интересы РФ нуждаются в системной защите, эффективность которой во многом будет обусловлена качеством механизмов правового регулирования национальной безопасности, корректной координацией деятельности различных правовых институтов. Вопросы интеграции, единства государственной политики и поддержка со стороны граждан и общества в сфере национальной безопасности приобретают особое значение в том числе по причине роста числа и усложнения внешних угроз, обострения международной полемики, в ходе которой все чаще и чаще звучат реплики, ставящие под сомнение существование народа РФ.

Сложные, неоднозначные процессы в экономике, реформы в социальной, политической, культурной сферах, непростая история становления и развития государственности РФ с учетом ее

многонациональности, неустойчивого баланса взаимоотношений между федеральным центром и субъектами, трудности управления, связанные со значительной географической протяжённостью нашей страны, ее природно-климатическим разнообразием, спецификой развития региональной промышленности и производства, непростое экологическое наследие, доставшееся России от СССР обуславливают высокий уровень социальной напряженности, что при общем правовом нигилизме, характерном для населения, приводит к росту преступности, значительному падению трудовой, в том числе технологической дисциплины, что чревато рисками серьезных аварий на вредных производствах, возникновением «очагов острых конфликтов», когда население той или иной территории пытается решить социальные проблемы неправовыми путями, а также общей дестабилизацией обстановки, которую зачастую «подогревают» и усиливают, используя в своих целях, службы внешней разведки и обороны других стран.

В этой связи в РФ назрела необходимость усиления мер национальной безопасности, более четкого определения ориентиров развития системы национальной безопасности и ее правового регулирования. Совершенствование законодательства в данной области невозможно без проведения исследований особенностей конституционно-правового обеспечения национальной безопасности, имеющихся на текущий момент, анализа практики применения различных нормативно-правовых актов в этой сфере, выявления возможностей и рисков сложившейся системы, что обуславливает актуальность нашей работы.

Степень научной разработанности проблемы. Категория «национальная безопасность» вошла в оборот в эпоху «холодной войны» и на сегодняшний день существует достаточно большое количество подходов к ее пониманию как в России, так и за рубежом, при этом основное внимание долгое время уделялось отдельным видам национальной безопасности (военной, правовой, политической, экономической, технологической) и в меньшей степени

проблеме систематизации и интеграции законодательства в этой области. Понятийный аппарат национальной безопасности, теоретические вопросы ее правового обеспечения в отечественной науке исследовали такие ученые, как Ю.И. Авдеев, С.С. Алексеев, А.В. Барунов, А.И. Васильев, А.В. Возжеников, В.В. Данилейко, А.Г. Залужский, И.К. Макаренко, В.А. Мальцев, А.В. Опалев, С.З. Павленко, А.Н. Рыбалка, С.В. Смульский, Р.А. Явчувский и другие. Вопросам структуры национальной безопасности, особенностям формирования ее институтов, механизмов реализации посвящены труды Р.А. Александрова, В.А. Васильева, Т.В. Вербицкой, Ю.С. Горбунова, А.П. Дмитриева, И.Б. Кардошовой, С.А. Комарова, Л.А. Морозовой, В.К. Петрова, В.Л. Райгородского, А.Н. Харитоновой, Л.И. Шершнева, Ю.Г. Шпаковского и других. Однако исследований, посвященных анализу современных механизмов правового регулирования национальной безопасности, эффективности практики правового регулирования в данной сфере еще недостаточно, что определило цели и содержание данной работы.

Цель работы состоит в комплексном анализе понятия, сущности и содержания обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, формулировании предложений, способствующих совершенствованию ее конституционно-правового обеспечения.

Объект исследования: совокупность общественных отношений в сфере правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Предмет исследования: законодательные и иные нормативные правовые акты, связанные с отношениями в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Согласно цели были поставлены следующие задачи:

- охарактеризовать понятие, сущность и нормативно-правовое содержание национальной безопасности,
- изучить нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации,

- проанализировать актуальные проблемы обеспечения отдельных видов национальной безопасности, определить возможные пути совершенствования конституционно-правового обеспечения национальной безопасности.

Методы исследования. В процессе исследования изучалась научная и специальная литература по проблемам законотворческого процесса и практики применения конституционного законодательства в области национальной безопасности. Были использованы как общенаучные, так и частно-научные методы познания, которые были применены для исследования правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (системный подход, сравнительно-правовой, формально-юридический методы).

При выполнении работы использовались отдельные положения Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные правовые акты, касающиеся вопросов обеспечения национальной безопасности.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников. Во введении раскрывается методологический аппарат исследования. В первой главе рассмотрены понятие, признаки и виды национальной безопасности, статус ее субъектов. Во второй главе проанализированы механизмы правового регулирования национальной безопасности. В третьей главе рассмотрены проблемы и пути совершенствования конституционно-правового обеспечения национальной безопасности. В заключении представлены выводы по работе.

1 Общая характеристика национальной безопасности Российской Федерации

1.1 Понятие, признаки и виды национальной безопасности

На сегодняшний день в зарубежной и отечественной науке существует проблема дефиниции понятий «безопасность», «национальная безопасность», «государственная безопасность», «конституционная безопасность» и тому подобных. Нет единства даже в вопросе понимания общего термина «безопасность», которое, в одних случаях, определяется как отсутствие угроз, в других (в большинстве) – как понятие, характеризующее уровень защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз, в третьих – рассматривается как свойство системы противостоять посягательствам, преимущественно в контексте обороны и государственной безопасности [10]. В целом, общим при определении термина «безопасность» в различных науках является использование трехкомпонентной структуры при описании сущности данного термина, а именно: «субъекты защиты» (государство, компетентные органы, структуры, лица, обеспечивающие требуемое состояние), «объекты защиты» и «способы защиты», что можно использовать и при характеристике национальной безопасности и ее видов.

В правовом поле в Российской Федерации определение термина «безопасность» было сформулировано в ранее действовавшем Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», где он определялся как состояние защищенности от внешних и внутренних угроз, объектами защиты при этом выступали личность, общество и государство. Однако в Федеральном законе Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее – Закон «О безопасности») понятие уже

не раскрывается, что с учетом его языковой многозначности приводит к юридико-лингвистической неопределенности.

В п. «м» ст.71 Конституции РФ разделяются понятия «безопасность» и «оборона», при этом отдельно упоминаются вопросы обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства. Как следствие, исходя из положений ч.1 ст. 76 Конституции РФ возникает необходимость создания федеральных законов, регулирующих вопросы безопасности [6], [20].

Нечеткостью дефиниции характеризуется и термин «национальный». Его значение всегда зависит от контекста. Анализируя практику использования данного термина в русском языке и праве, Т.В. Вербицкая предлагает следующую логическую цепочку: поскольку национальный восходит к определению народный, являясь более частным его вариантом (народный – относится к любому народу, всему народу, а термин «национальный» применяется в контексте характеристики народа, имеющего собственное государство), то согласно ч.1 ст. 3 Конституции РФ, в которой народ признается носителем суверенитета и единственным источником власти, словосочетание «национальная безопасность» должно определяться как состояние защищенности суверенитета народа от угроз, возникающих за пределами государственных границ и внутри них. Ответственность за обеспечение национальной безопасности возлагается на государственную власть как производную от власти народа, а положения Конституции РФ о правах и свободах личности позволяют говорить о том, что при выстраивании государственной политики в сфере национальной безопасности следует исходить из того, что по данным вопросам государство может взаимодействовать как с обществом целом, так и с его отдельными институтами и лицами. Значимость обеспечения национальной безопасности определяется его ключевой задачей по сохранению суверенитета народа [5].

Ведущую роль государства в обеспечении национальной безопасности подчеркивает и М.В. Александров. Однако при этом исследователь ограничивает данное понятие сферой международной политики и защитой национальных интересов страны от внешних угроз [21, с. 126].

О.А. Белков, говоря о национальной безопасности, помимо защищенности вносит в данное определение характеристики развития, используя термины «инновации», «свободное функционирование» в соответствии с природой [57, с. 38].

Н.Д. Матусов в своем определении сосредотачивается на объектах защиты, среди которых указывает не только интересы государства, общества, личности, но и национальные ресурсы и ценности [3, с. 42].

Развивая идеи Т.Э. Шуберт о сущности и значении конституционной безопасности, Н.С. Бондарь определяет безопасность как юридический режим, характеризующий статусное состояние субъектов, и в этом смысле национальная безопасность имеет конституционное значение, указывает на необходимость сбалансированного взаимодействия всех субъектов власти и невластных субъектов, имеет идеологическую направленность, которая, с точки зрения автора, исходя из ключевых положений Конституции РФ для нашей страны должна носить гуманистический правовой характер, в этом смысле совпадая с пониманием безопасности в концепциях, некогда легших в основу создания Европейского союза [49, с.22].

Пытаясь объединить разнообразные подходы к определению национальной безопасности, А.В. Возжеников указывает, что данное состояние характеризуется не только защищенностью жизненно важных интересов вышеуказанных субъектов, стабильностью, суверенностью и целостностью интересов государства, но и возможностью прогрессивного развития, а также достойного положения в сфере международных отношений [4].

А.В. Возжеников также разграничивает объекты в национальной безопасности по триаде «личность - общество – государство». Соответственно для личности он определяет объектом национальной безопасности права и свободы, для общества – духовные и материальные ценности, для государства – конституционный строй, суверенитет, независимость, территориальная целостность [4].

Э.Р. Мурадян вносит в трактовку понимания национальной безопасности новый субъект – мировое сообщество народов, выделяет отдельные меры обеспечения национальной безопасности (меры выявления (изучения), предупреждения, ослабления, ликвидации (устранения)), дифференцирует фундаментальные ценности на материальные и духовные, подчёркивает комплексный характер данного правового явления в контексте международной безопасности, призывает рассматривать национальную безопасность по аналогии с международной как в глобальном, так и в региональном контексте [49, с.49].

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 (далее – Стратегия) правовое регулирование национальной безопасности определяется одним из приоритетов Российской Федерации, что, соответственно, предполагает установление признаков национальной безопасности, определения ее места в правовой системе, описания структуры, видов. Исходя из содержания п. 88-107 Стратегии в области обеспечения национальной безопасности государство должно осуществлять борьбу не только с внутренними угрозами, но и выполнять обязательства, связанные с обеспечением международной безопасности. Таким образом, в Стратегии закрепляются такие компоненты, составляющие национальную безопасность, как правовые механизмы обеспечения внутренней безопасности, внешней безопасности и механизмы взаимодействия в области международной безопасности. В документе подчеркивается, что с данными

угрозами сталкивается любое государство, то есть подобное деление можно рассматривать как универсальное. В качестве общего требования можно также рассматривать необходимость системного подхода к проблеме национальной безопасности, выстраивания иерархии инструментов ее обеспечения, включая правовые [40].

Вместе с тем, существует и специфика политики в области национальной безопасности разных государств, выражающаяся в определении ключевых направлений национальной безопасности и особенностей механизмов ее правового регулирования.

Для федеративных государств принято также разделять внутреннюю безопасность на федеральную и региональную безопасность.

Ряд исследователей, например, В.В. Мамонов [20], говорят о наличии специфики в области национальной безопасности не только применительно к различным странам, но и о так называемой «федеральной безопасности», то есть безопасности субъектов Российской Федерации, исторические, культурные традиции которых, особенности демографической политики требуют особых правовых подходов в области обеспечения безопасности, которую в таком случае нельзя определить как «национальную» (общую для всей страны).

Данная идея, хотя и получила достаточно бурное развитие в научных и общественных дискуссиях, на сегодняшний день не нашла своего воплощения ни на уровне федеральных законов, ни на уровне законов субъектов Российской Федерации, и используется чаще в рамках военных концепций [16]. Впрочем, согласно ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относятся только области общественной и экологической безопасности. Таким образом, по остальным вопросам общегосударственные решения в области национальной безопасности и международного сотрудничества в области безопасности распространяются на уровень субъектов РФ, а, следовательно, основными

документами в данном вопросе являются Закон «О безопасности» и Стратегия.

Определение видов национальной безопасности также вызывает дискуссии. На сегодняшний день нет единой концепции системы национальной безопасности и ее видов, выделяют классификацию по характеру угроз, по видам и источникам угроз, по объектам, местонахождению источника угроз, по восприятию субъектов угрозы (мнимая, субъективное ощущение незащищенности и объективно существующая) и другие.

Помимо прочего, в законодательстве Российской Федерации предусмотрено выделение видов национальной безопасности в зависимости от сфер жизнедеятельности, подпадающих под защиту (транспортная, радиационная, пожарная и прочие).

В п.6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указано, что, наряду с защищенностью, национальная безопасность включает в себя показатели реализации конституционных прав и свобод граждан, качество и уровень жизни, суверенитет, независимость, целостность (государственную и территориальную), устойчивое социально-экономическое развитие, оборону стороны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и законодательством РФ. Таким образом, список видов национальной безопасности оказывается открытым, хотя и выделены приоритетные направления, а именно: государственная, общественная, информационная, экономическая, экологическая, транспортная, энергетическая безопасность и безопасность личности [40].

В Стратегии определены также и меры, которые предпринимает государство для обеспечения национальной безопасности. Интересно, что наряду с экономическими, правотворческими, правоприменительными, выделяются и идеологические меры, обеспеченные духовными ресурсами; отдельно прописываются вопросы национальной безопасности в области

культуры; согласно п. 115 Стратегии доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру входит в состав основных показателей, необходимых для оценки состояния национальной безопасности, однако в общих положениях национальная безопасность в сфере культуры как приоритетная не названа, что дает основания для различных трактовок значимости данного вида национальной безопасности в общей иерархии выделенных направлений и имеет, в том числе, ряд экономических последствий.

В заключение можно сказать следующее: существующая теория и практика правового регулирования национальной безопасности позволяет выделить ее как самостоятельный конституционно-правовой институт, характеризуемый особой структурой, определенной совокупностью норм права (уже имеющихся на сегодня и необходимых в будущем), спецификой правоотношений, системой взаимосвязи элементов. Объект национальной безопасности – состояние защищенности суверенитета народа, политической формой самоопределения которого выступает государство. Предмет национальной безопасности состоит в устранении негативных явлений в сфере безопасности и устойчивого развития государства, которое выступает главным гарантом защищенности суверенитета народа. Свойствами национальной безопасности являются единство и интегрированность.

Рассмотрение национальной безопасности как самостоятельного института конституционного права позволяет системно рассматривать и решать ключевые проблемы в сфере национальной безопасности, характеризуемые многоаспектностью и многоуровневостью, совершенствовать и оптимизировать механизмы борьбы государства с различными угрозами, не теряя из виду важность взаимодействия человека и гражданина, общества и государства.

1.2 Институт национальной безопасности в правовой системе Российской Федерации

Еще раз подчеркнем, что объектом национальной безопасности как правового института выступает внутренняя и внешняя защищенность суверенитета народа как части конституционного строя. Предмет национальной безопасности - деятельность государства (в лице компетентных органов), во взаимодействии с обществом, органами местного самоуправления, личностью, по обеспечению состояния этой защищенности [5].

В качестве основных принципов обеспечения национальной безопасности выступают: законность, соблюдение баланса жизненно важных интересов, свобод и прав личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства за обеспечение безопасности; интеграция с международными системами безопасности.

При анализе совокупности норм, регламентирующих отношения в области национальной безопасности, принято выделять общую и особенную компоненты. В общий блок норм входят нормы, посвященные основным понятиям национальной безопасности, правовым основам организации взаимодействия субъектов национальной безопасности, отдельным юридическим фактам – устранению угроз и снижению рисков национальной безопасности. Вторая составляющая включает в себя нормы, посвященные организационно-правовому механизму национальной безопасности, нормативному механизму регулирования национальной безопасности [55].

Основу правового регулирования национальной безопасности составляют следующие документы:

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [14];

- Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (с изм. и доп.) [24];

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации») [40].

В Конституции РФ [14] есть предпосылки для выделения признаков национальной безопасности, ее свойств, перечислены фундаментальные ценности, лежащие в основе национальной безопасности, сформулированы запреты присвоения властных полномочий (ч. 4 ст. 3) и общественных объединений, создающих угрозу безопасности (ч. 5 ст. 13), содержатся указания на необходимость федеральных конституционных законов и федеральных законов для урегулирования вопросов национальной безопасности. Также в Конституции разграничиваются предметы исключительного ведения РФ и предметы совместного ведения России и ее субъектов. Определены условия и объем ограничения прав и свобод человека и гражданина, связанные с вопросами безопасности (ч. 3 ст. 55; ч. 1, 3 ст. 56 Конституции РФ), ограничения перемещения товаров и услуг (ч. 2 ст. 74 Конституции РФ).

В Конституции РФ закреплены нормы права, касающиеся верховного управления по вопросам национальной безопасности. Так, определены полномочия Президента РФ в вопросах национальной безопасности (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 90, п. «ж» ст. 83 Конституции РФ): Президент РФ является гарантом Конституции, принимает правотворческие меры, формирует и руководит Советом Безопасности.

В п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ устанавливается, что для Правительства РФ обеспечение государственной безопасности является первоочередной задачей.

В ст. 125 Конституции РФ указаны значение и роль Конституционного Суда при разрешении дел, связанных с различными аспектами обеспечения

национальной безопасности, в том числе решением вопросов баланса прав и свобод граждан при военном и особом режимах обеспечения национальной безопасности.

В Стратегии [40] дается анализ положения России в современном мире, выделяются ряд ключевых угроз и соответствующих им мер устранения, описываются организационные, нормативно-правовые и информационные основы реализации Стратегии. Подчеркивается значение комплексности применяемых мер, консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, согласованности действий всех элементов государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности под руководством Президента РФ и при координирующей роли Совета Безопасности РФ. Указано, что данная Стратегия является основой для разработки документов стратегического планирования, программ обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития РФ, нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Стратегия является обязательной для исполнения. Отдельно выделена роль Центрального банка РФ в стратегическом планировании и реализации программ, связанных с обеспечением стратегических национальных приоритетов. Заявлено, что для обеспечения национальной безопасности необходимо совершенствование системы государственного управления, стратегического планирования и социально-экономического развития, принятие мер по подготовке квалифицированных кадров по указанным программам. За исполнением положений Стратегии предусматривается государственный контроль, результаты которого ежегодно докладывает Секретарь Совета Безопасности РФ Президенту РФ. Определена информационная основа реализации Стратегии. В нее входят: информационные ресурсы органов государственной власти и органов местного самоуправления, распределенные ситуационные центры,

государственные научные организации. Определен также и порядок корректировки Стратегии – раз в 6 лет на основе мониторинга и изменений в области национальной безопасности, координирующая роль отводится Совету Безопасности РФ.

Отдельно в качестве источников правового регулирования национальной безопасности следует упомянуть доктрины, федеральные законы, указы Президента РФ, посвящённые отдельным видам национальной безопасности, например:

- от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [36];
- от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [26];
- от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» [25];
- от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [31];
- от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремисткой деятельности» [38],
- Указ Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» [8];
- Указ Президента РФ от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [9];
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ от 14.11.2013 № Пр-2685 [15] и другие.

Совокупность нормативно-правовых актов подзаконного характера в области национальной безопасности включает в себя: акты главы государства, Правительства, межведомственные подзаконные нормативные акты, акты федеральных министерств и иных ведомств.

Отдельно также следует упомянуть указы Президента РФ и постановления Правительства РФ об отдельных мерах по обеспечению

национальной безопасности, носящие срочный характер (например, Указ Президента РФ от 21.06.2019 N 287 «Об отдельных мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий» [45], предусматривавший меры по обеспечению возвращения в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации, временно находящихся на территории Грузии; Указ Президента РФ от 28.11.2015 № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности России и защите граждан России от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турции» [33]).

Субъектами обеспечения национальной безопасности являются:

а) властные:

- 1) государство, РФ,
- 2) органы государственной власти и их должностные лица (Президент РФ, Правительство, Конституционный Суд РФ и другие),
- 3) органы власти, наделенные специальной компетенцией по обеспечению национальной безопасности, например, ФСБ РФ, ФСО РФ, Служба внешней разведки и другие,
- 4) органы власти, обладающие дополняющей компетенцией. Например, Федеральное Собрание РФ имеет право осуществлять парламентское расследование, если есть основания полагать, что органы исполнительной власти не справляются со своими обязанностями в сфере национальной безопасности; должно привести действующее законодательство в данной сфере в соответствие с позицией Конституционного Суда РФ;

б) невластные:

- 1) народ как носитель суверенитета,
- 2) общество,

3) личность, «лица», «каждый», «все»,

4) СМИ.

Методы, применяемые в вопросах правового регулирования национальной безопасности [5], [49], [57]:

а) метод юридического равенства (координации) – применяется в порядке, установленном Конституцией РФ и иными законами в рамках взаимодействия высших органов власти - законодательной, исполнительной, судебной (п. 6, 108 Стратегии), а также при информационном взаимодействии различных субъектов обеспечения национальной безопасности - как властных, так и невластных (ч. 2. ст. 80 Конституции РФ);

б) метод общего нормирования. Используется в сфере национальной безопасности достаточно часто и представляет собой принятие актов и норм основополагающего характера в сфере обеспечения защиты суверенитета народа от внешних и внутренних угроз, принятия мер противодействия данным угрозам;

в) метод определения правовых основ. Особенно актуален в сфере национальной безопасности, так как позволяет осуществить поиск баланса интересов личности, общества, государства по вопросам обеспечения национальной безопасности, достигнуть некоторого общественного консенсуса. Особенно острые дискуссии разворачиваются вокруг проблемы соблюдения и защиты прав человека и гражданина, с одной стороны, и необходимости ограничения этих прав в целях безопасности, с другой. Основные принципы обеспечения национальной безопасности, являющиеся исходным началом подобных дискуссий, определены в ст. 2 Федерального закона «О безопасности»;

г) метод стратегического целеполагания. Направлен на совершенствование законодательства, связанного с национальной

безопасностью, составлением программ развития соответствующей тематики, концепций развития;

д) специфический набор правовых средств, обеспечивающих правовое регулирование в сфере национальной безопасности:

- 1) интеграции (координация и разрешение противоречий),
- 2) добрососедства в сфере международных отношений,
- 3) дипломатии, включая кризисные и чрезвычайные ситуации, акты международного терроризма и тому подобное.

При правовом регулировании отношений в сфере национальной безопасности используются статусные нормы, оперативные (например, п. 108-110 Стратегии), коллизионные (п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О безопасности»). Недостаточно разработаны дефинитивные нормы.

Следует подчеркнуть, что особенностью системы правового обеспечения национальной безопасности является достаточная частота субсидиарного применения иных юридических норм, не составляющих институт национальной безопасности, но влияющих на регулирование в данной сфере. Это, прежде всего, касается отраслевых законов, международных договоров. Например, в ст. 1 Федерального закона от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» говорится, что основной задачей консульской деятельности является защита прав и интересов РФ, содействие дружеским и добрососедским отношениям, что соответствует задачам национальной безопасности, а, следовательно, нормы данного закона могут быть субсидиарно применены в рамках правового регулирования и обеспечения национальной безопасности.

Наиболее часто субсидиарное применение правовых норм происходит на стыке сферы безопасности и обороны, хотя Конституция РФ и различает эти понятия (п «м» ст. 71 Конституции РФ). Например, полномочия Президента РФ как Верховного Главнокомандующего (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ) и его обязанность принимать меры по охране суверенитета

и независимости страны (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) при праве Совета Федерации решать вопросы использования Вооружённых Сил РФ за пределами территории РФ (п «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ) дает возможность использования Вооруженных Сил РФ для решения вопросов национальной безопасности за рубежом. Как следствие, нередко национальная безопасность на практике и во многих правовых актах практически полностью отождествляется с понятием «военная или оборонная безопасность» [18].

В целом, подобное применение правовых норм приводит к тому, что объем иных нормативно-правовых документов, привлекаемых для разрешения тех или иных ситуаций, связанных с угрозами национальной безопасности, множится в геометрической прогрессии, что негативно отражается на надежности и прогностичности правового регулирования в данной сфере, делает данный правовой инструмент чрезвычайно трудоемким в применении и мало понятным широкой общественности, в ряде случаев провоцируя достаточно острые дискуссии [17], [54].

Между тем в обеспечении национальной безопасности РФ задействованы государственные и общественные институты, отдельные граждане, и все это требует формирования единого словаря, единой специфической терминологии, что позволило бы существенно повысить эффективность исполнения мероприятий в сфере национальной безопасности. Например, согласно Стратегии, система обеспечения национальной безопасности включает в себя органы государственной власти, органы местного самоуправления и находящиеся в их распоряжении инструменты в контексте их использования для реализации государственной политики в сфере национальной безопасности, и упускает из виду ресурсы сложившейся негосударственной системы обеспечения национальной безопасности [13].

Комплексность является отличительной чертой национальной безопасности и одним из важнейших условий ее эффективного правового регулирования в части «закрытия» пробелов в законодательстве, обеспечения корректного правового регулирования «пограничных» зон общественных отношений. Динамика развития законодательства в сфере национальной безопасности за последние десять лет показывает, что оно все более и более становится межотраслевым, не теряя, однако, при этом, своей отраслевой принадлежности, применяя:

- нормы международного права (ст. 33, 41, 43 Устава Организации Объединенных Наций, принятого в г. Сан-Франциско 26.06.1945 (с изм. и доп. от 20.12.1971) – мирное разрешение спора, действия в отношении угрозы миру, нарушений миру, актов агрессии; п. 1-3 Декларации о принципах международного права, принятой резолюцией 2625 Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года - вопросы дружественных отношений и установления сотрудничества между странами [7]; ст. 3 Венской конвенции о дипломатических сношениях (заключена в г. Вене 18.04.1961) – функции дипломатического представительства; ст. 1-21 Договора о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом (заключен в г. Минск, 4 июня 1999); ст. 2-27 Конвенции Шанхайской организации сотрудничества против терроризма (принята в г. Екатеринбург, 16 июня 2009) [39] и другие);

- нормы административного права – регулируют порядок формирования системы национальной безопасности, определяют ее структуру, взаимоотношения элементов, роль в государственном управлении (например, ст. 8 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» [41]; ст. 5 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» [28], Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» [30] - устанавливают

статус органов исполнительной власти специальной компетенции в сфере национальной безопасности);

- нормы гражданского, гражданского процессуального права – регулируют имущественные и связанные с ними неимущественные отношения в ходе самостоятельной имущественно-распорядительной деятельности государственных органов, обеспечивающих национальную безопасность РФ;

- нормы муниципального права (п. 5, 9, 26 ч. 1 ст. 14; п. 5, 24 ч.1 ст. 15; п. 5, 10, 32 ч. 1 ст. 16; п. 4 ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [44]) - определяют роль и значение органов местного самоуправления в обеспечении безопасности;

- нормы уголовного, уголовно-процессуального права – регулируют вопросы правового обеспечения механизма расследования преступлений в сфере национальной безопасности, их предотвращения (например, ст. 354, 356, 357 Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021, с изм. от 08.04.2021) устанавливают ответственность за публичные призывы к развязыванию агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны, геноцид; также предусмотрена уголовная ответственность за преступления коррупционного характера, преступления в информационной сфере, в сфере экономической деятельности и так далее);

- другие нормы иной отраслевой принадлежности – применяются исходя из положений Федерального закона «О безопасности» и Стратегии национальной безопасности РФ [3], [12], [57].

Статистика свидетельствует о том, что, в целом, в данной сфере применяются до 30% норм иной отраслевой принадлежности, и их использование не приводит к качественному изменению национальной безопасности [5].

Таким образом, национальная безопасность представляет собой комплексный институт правового регулирования обеспечения государством (его органами) состояния защищенности суверенитета народа во взаимодействии с личностью, обществом, органами местного самоуправления и включает в себя нормы как конституционно-правовой, так и иной отраслевой принадлежности. В основе правового регулирования национальной безопасности лежат нормы конституционного, административного, гражданского, уголовного права и других отраслей права, однако конституционное законодательство имеет ведущую роль и при условии соответствия национальным интересам государства, учета сложившейся социально-экономической и политической ситуации в стране и мире в целом должно отражать имеющиеся угрозы.

2 Механизм правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации

2.1 Основы механизма правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации

Правовые основы регулирования национальной безопасности были в свое время глубоко и качественно проанализированы С.С. Алексеевым, выделившим международные правовые, конституционно-правовые и институциональные правовые основы национальной безопасности [49, с. 37]; в наше время – Т.В. Вербицкой, которая рассмотрела проблему фактического воплощения правовых основ в различные исторические периоды существования нашей страны [5].

Ею также был проведен сравнительный анализ практик стран Европы в этом вопросе, выделены критерии целесообразности и эффективности применения зарубежных практик в условиях российской действительности. В рамках сравнительно-исторического подхода был подробно рассмотрен механизм введения в действие международных правовых, конституционально-правовых, правовых основ национальной безопасности. Был сформулирован вывод о том, что для механизма введения в действие международно-правовых основ национальной безопасности ключевым фактором успеха является чёткое определение цели и условий сотрудничества с учётом национальных интересов и ресурсов государств-партнеров. В.В. Серебрянников, Д.А. Толстухин отмечают, что этот аспект правового регулирования национальной безопасности наиболее уязвим и в короткое время может претерпевать значительные изменения, являясь самоцелью только в относительно стабильное время, характеризующееся изобилием ресурсов. В условиях дефицита ресурсов и роста конкуренции между государствами механизм выполнения внешних обязательств по

вопросам безопасности может использоваться одной из сторон как форма недобросовестной конкуренции. В этой связи для Совета Европы как объединения стран наиболее проблемным в сфере международного сотрудничества по вопросам общей и национальной безопасности является способ разрешения коллизий между решениями, принятыми межгосударственными органами, и нормами, принимаемыми законодательными органами отдельных государств [54], [55].

Для Российской Федерации как члена Совета по правам человека ООН, а также в контексте ее отношений с Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) данная проблема также актуальна. В свое время даже потребовалось привлечение Конституционного Суда для определения возможных конституционных способов реализации постановления ЕСПЧ на территории Российской Федерации. В 2015 г. в ст. 1 Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [27] был сформирован порядок рассмотрения Конституционным Судом РФ дел о возможности исполнения постановлений межгосударственного судебного органа в области защиты прав и свобод человека и гражданина, однако сегодня в свете обострения как внешнеполитической, так и внутренней политической обстановки заговорили о необходимости пересмотра принципов сотрудничества России по различным аспектам безопасности и прав человека с международными организациями и другими странами.

С учетом особенностей своего географического расположения и геополитических интересов Российская Федерация в сфере безопасности также сотрудничает со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), странами Арабского мира, Латинской Америки, Шанхайской организацией сотрудничества против терроризма, странами СНГ (Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., подписанный в г. Ташкент). Протяженность

границ, значительное историческое и культурное своеобразие регионов и стран – партнеров России, напряженность общей международной обстановки, включая военные угрозы на сегодня привели к тому, что фактически необходимо вырабатывать разные варианты выполнения международных обязательств в сфере регулирования национальной безопасности, тем более, что для этого не требуется вносить изменения в Конституцию РФ, достаточно будет изменений в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в разделе 2) [19].

Правовая основа невмешательства во внутренние дела государства – еще одна из наиболее острых проблем правового регулирования национальной безопасности в свете современных международных отношений. Важным является сохранение ключевых принципов Конституции РФ, основ конституционного строя, суверенитета государства. Добросовестное выполнение международных обязательств не должно приводить к ущемлению интересов и прав граждан РФ, общественных групп и сложившихся социальных институтов, общества в целом, государства, нарушению Конституции РФ, что соответствует положению ч. 1 ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров (заключенной в г. Вена 23 мая 1969 г.). Вопрос определения приоритетности норм права в этой связи следует рассматривать не только как правовой, но и как стратегический в контексте военной обороны и национальной безопасности страны [19].

Международное сотрудничество в сфере национальной, религиозной, семейной самоидентификации граждан государств-участников международных договоров и соглашений также не должно негативно сказываться на состоянии защищенности общества и государства в целом. Особенно актуально это положение для России с ее многонациональным составом, наличием титульных наций в составе республик, краев, автономных округов, историей долгих внутренних конфликтов, носящих в

том числе и военный характер. В этой связи особое значение приобретает охрана культурного и исторического наследия нашей страны, что отражено в подп. «д» п. 26 Концепции общественной безопасности Российской Федерации, а также в Стратегии национальной безопасности РФ [11, с. 48].

Если говорить о механизме введения в действие конституционно-правовых основ национальной безопасности, то здесь на первое место выходит проблема разделения полномочий. Как правило, угрозы национальной безопасности сами по себе комплексны, взаимосвязаны между собой, включая внешние и внутренние угрозы, а потому требует взаимодействия всех ветвей власти в пределах установленной для них компетенции, не являются прерогативой одного государственного органа, а фактически требуют координации действий многих учреждений, ведомств, служб, департаментов, агентств, органов власти специальной компетенции. В этой связи на первое место выходят проблемы управления и механизмов его правового обеспечения, административный процесс. Нормотворчество законодательных структур государства в этой связи должно быть направлено на усиление механизмов интеграции, обеспечение системности работы, внутренней взаимосвязи и согласованности элементов системы.

В Российской Федерации нормативную основу функционирования института национальной безопасности задают органы законодательной власти и Президент РФ, реализацию, мониторинг эффективности этих норм осуществляют органы исполнительной власти, органы судебной власти разрешают проблемы правового регулирования путем толкования норм права и правовой оценки действий государственных органов (должностных лиц) в сфере национальной безопасности [12]. Функциями контроля и надзора в пределах установленных законом полномочий наделены все ветви власти и Президент РФ как глава государства. Практикуется создание межведомственных комиссий, отмечается ярко выраженная тенденция к объединению внешних и внутренних угроз. Слабым звеном существующей

правовой системы является недостаточная разработанность процедур взаимодействия органов власти и населения в сфере национальной безопасности, а также согласительных процедур между различными органами государственной власти РФ по поводу вопросов исключительной и совместной компетенции между ними в досудебном порядке.

Большая работа предстоит в области правовой определенности, исключения коллизии нормативных актов и правоприменительных практики по вопросам национальной безопасности [1]. Согласно существующим нормативным актам (ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности» и п. 110, 114 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации) функции мониторинга в сфере национальной безопасности возложены на Совет Безопасности РФ. Сама структура мониторинга определяется Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657, и выполняет функции по:

- выявлению проблем, противоречий в действующем законодательстве;
- обеспечению непротиворечивости источников национальной безопасности и правоприменения;
- обеспечению соответствия нормативных актов РФ актам международного сотрудничества, в том числе сотрудничества стран СНГ, Союзного государства России и Белоруссии.

На основе данных, полученных в ходе мониторинга, осуществляется прогноз развития законодательства в сфере национальной безопасности, обеспечивается партнёрское взаимодействие всех субъектов и ветвей власти, создается информационно-технологическая база угроз и факторов (экономических, социальных, политических, иных), влияющих на их возникновение, которая может быть использована как в рамках реализации вопросов внутренней политики в сфере национальной безопасности, так и при взаимодействии на международной арене.

На практике, однако, осуществление информационного взаимодействия всех ветвей власти РФ, существенно затруднено. И хотя о данной проблеме заговорили еще в первой половине 90-х годов (например, в п. 1.1. Программы взаимодействия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области информационно-правового сотрудничества с органами государственной власти государств – участников СНГ, утвержденной Указом Президента РФ от 29 марта 1994 г. № 607 говорится об отсутствии целостной системы мониторинга в РФ [53]), проблема до сих пор ждет своего решения.

Для эффективного мониторинга необходимо внести изменения в Федеральный закон «О безопасности», закрепив терминологическую определенность используемых понятий, установив перечень полномочий ветвей и органов власти в области мониторинга национальной безопасности с решением проблем дублирования ряда функций, определения порядка устранения коллизий и согласительных процедур, утвердив порядок принятия технических протоколов обеспечения создания, сохранения и использования информационно-технологической базы угроз и факторов национальной безопасности.

Относительно предмета регулирования национальной безопасности в условиях пандемии, высокого риска внешних угроз, роста числа ситуаций, ограничивающих права человека и гражданина (в том числе введение нового правового режима «повышенной готовности») растет значение механизмов, обеспечивающих взаимное доверие государства и народа (ст. 2, ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). В противном случае действия властей могут привести к дестабилизации обстановки.

Острота общественных и экспертных дискуссий в этой сфере во многом обусловлена тем, что, с одной стороны, от качества реализации государственной политики в сфере национальной безопасности зависит удовлетворение одной из базовых потребностей как человека, так и общества

в целом – потребности в безопасности, с другой - сложность, многоаспектность и многоуровневость задач, связанных с обеспечением национальной безопасности, требует определенной, согласованной деятельности всех органов и ветвей власти РФ, ее субъектов, органов местного самоуправления, негосударственных структур и организаций, граждан, гибкого подхода к определению баланса прав, свобод, обязанностей, ограничений.

2.2 Роль основных субъектов правоотношений в механизме правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации

Основными функциями правоотношений в механизме правового регулирования национальной безопасности являются:

- определение круга лиц, на которые распространяется действие совокупности норм, связанных с национальной безопасностью;
- закрепление конкретного поведения (возможного и должного), возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных соответствующей правовой нормой, совершать выбор действий либо воздержаться от них.

Согласно действующему законодательству РФ властные субъекты осуществляют обеспечение национальной безопасности, невластные – содействуют ее обеспечению.

До сих пор на законодательном уровне не разрешен вопрос о полномочиях Правительства РФ в сфере национальной безопасности. Так, с одной стороны, в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обязано обеспечивать государственную безопасность, с другой - в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» и Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П, не

утратившим свою силу, первенствующая роль в обеспечении национальной безопасности принадлежит Президенту РФ. Соответственно, полномочия Правительства РФ в области национальной безопасности (понятие шире, чем «государственная») являются комплементарными, более того они ограничены специальной компетенцией Федеральной службы безопасности РФ, подчиняющейся напрямую Президенту РФ (ст. 1 Федерального закона от 03 апреля 1995 № 40-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О федеральной службе безопасности») [41].

Аналогичная проблема возникает и при решении вопроса о компетенции Правительства РФ в области определения ключевых направлений политики в сфере национальной безопасности. С одной стороны, в ст. 10 Федерального закона «О безопасности» Правительство РФ уполномочивается участвовать в данной работе, с другой - изменения в Стратегию национальной безопасности РФ – ключевой акт, формирующий политику государства в этой сфере, Правительство РФ внести не может.

Похожая ситуация далее повторяется и в отношении содержания федеральных целевых программ: часть аспектов правового регулирования национальной безопасности происходит на уровне федеральных законов, а часть - на уровне Стратегии.

Еще одна проблема возникает в сфере подчинения (вернее неподчинения) Правительству РФ ряда органов, обладающих исключительной ролью в обеспечении национальной безопасности, а именно: Федеральной службы безопасности РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы охраны РФ, которые подчиняются непосредственно Президенту РФ.

Такая сложная система взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ, частичная общность их функций в обеспечении национальной безопасности не решает проблему баланса сил власти, но

существенно осложняет практическую реализацию программных мероприятий в сфере национальной безопасности.

Если анализировать распределение задач в области внешней и внутренней безопасности РФ и их взаимосвязи в практической деятельности органов государственной власти, наиболее четко вопросы реализации комплексного подхода к обеспечению национальной безопасности в рамках правового поля решены в Федеральном законе от 03 апреля 1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (ред. от 09.11.2020). Согласно ст. 8 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» статус данной службы обязывает ее решать вопросы обеспечения внешней безопасности, включая разведывательную и контрразведывательную деятельность, борьбу с терроризмом, внутренней безопасности (борьба с преступностью), задачи смешанного характера (пограничная безопасность, информационная безопасность) [41].

Обеспечение внешних функций, предполагающих взаимодействие с иными органами государственной власти, поручено Службе внешней разведке РФ (ст. 6 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»), которая взаимодействует с ФСБ РФ в области контрразведки, с федеральными органами исполнительной власти, организациями, предприятиями, учреждениями РФ в области разведывательной деятельности, с аналогичными разведывательными службами других государств [28].

Совет Безопасности РФ должен координировать деятельность всех ветвей и органов власти и оказывать консультативную помощь Президенту РФ в обеспечении политики национальной безопасности.

Согласно Указу Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (ред. от 28.12.2020), (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации»)

функции Совета Безопасности РФ разнообразны и могут быть классифицированы по нескольким критериям [34]:

- по содержанию: нормативно-правовые, организационные, информационные;

- по временному критерию: стратегические, тактические, оперативные, последующие.

Вместе с тем, функциями по защите суверенитета народа, независимости государства, конституционного порядка Совет Безопасности не обладает, что существенно ограничивает его возможности в правоприменительной практике, в большинстве случаев делая его предложения и решения ничтожными или оспоримыми.

Палаты Федерального Собрания также имеют свои обязанности в сфере обеспечения национальной безопасности, наиболее четко при этом правовой механизм их действий прописан в области антикоррупционной деятельности как угрозы национальной безопасности (Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 31.07.2020) [37]), по вопросам обеспечения режима военного положения, прекращения (приостановления) действия международных договоров Российской Федерации с иностранным государством (группой государств), совершившим (совершивших) акт агрессии против Российской Федерации, и государствами, союзными с ним (ними) (ст. 12 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении» [29]; Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» [32]). Что касается возможностей парламентского контроля в области национальной безопасности, то на сегодняшний день они существенно ограничены, не прописан порядок контроля Федеральным Собранием действий Правительства РФ в области национальной безопасности, порядок участия палат Федерального Собрания в работе

правительственных комитетов и комиссий по национальной безопасности (Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле») [35].

В основе национальной безопасности помимо суверенитета народа лежит и защита конституционного строя государства, что определяет особое значение действию Конституционного Суда РФ, включая практику толкования им норм права, отражающих проблематику национальной безопасности. К сожалению, Конституционным Судом в юридической практике так и не было закреплено официальное толкование понятия национальной безопасности, но отдельные аспекты ее обеспечения нашли отражение в его практике, а именно:

- объект национальной безопасности – борьба с угрозами национальной безопасности: сепаратизмом, терроризмом, экстремизмом. К сожалению, проблемы демографической безопасности (сохранения и воспроизводства населения) в данный список на момент вынесения Постановления Конституционного Суда от 19 апреля 2010 г. №8-П «По делу о проверке конституционности пп. 2 и 3 ч. 2 ст. 30 и ч. 2 ст. 325 УПК РФ ...» [52] не вошли, а сам список впоследствии не был пересмотрен с учетом вновь открывшихся обстоятельств, включая состояние «глобальной незащищенности» мирового сообщества и угроз в сфере народонаселения;

- основной субъект обеспечения национальной безопасности - Президент РФ;

- вопросы ограничения прав человека в интересах национальной безопасности затрагивались в целом ряде постановлений, касающихся проверки конституционности отдельных частей Уголовно-процессуального кодекса, кодекса, Кодекса об административных правонарушениях, указов Президента РФ о введении особых правовых режимов;

- порядок обеспечения национальной безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях (п. 3.1 мотивировочной

части Определения Конституционного Суда РФ от 24 января 2013 г. №119-О «Об отказе в принятии...» [46]);

- значение экономической безопасности (п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 26 ноября 2012 г. №28-П «По делу о проверке ...» [51]);

- субъекты и вопросы обеспечения экологической безопасности, распределения компетенции между ветвями власти (п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ») [50].

Вопросы ограничения прав и свобод человека также рассматриваются в практике Верховного Суда РФ, который при вынесении решения учитывает позицию, занятую Конституционным Судом РФ, не допуская тем самым двойного толкования соответствующих норм права.

В целом, для судебной системы самым острым является вопрос правового определения баланса прав и свобод человека, с одной стороны, и интересов национальной безопасности, с другой; установления случаев, когда требования национальной безопасности является достаточным основанием для ограничений прав человека и определение допустимой степени и объема этих ограничений.

Органы государственной власти субъектов РФ обладают усеченными полномочиями в решении вопросов национальной безопасности, обязаны осуществлять взаимодействие органами государственной власти Российской Федерации. Согласно ст. 72 Конституции РФ совместное ведение касается области общественного порядка и экологической безопасности, также субъекты РФ имеют некоторые полномочия в области обеспечения таких видов национальной безопасности, как пожарная, безопасность дорожного

движения, гидротехнических объектов (п. 11, 31 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [43]), однако четкого распределения функций и полномочий в нормативно-правовых актах на сегодняшний день не дается.

На практике субъекты РФ обладают большей компетенцией в области обеспечения национальной безопасности, участвуя в решении вопросов:

- экономической безопасности, так как имеют право заключать внешнеэкономические соглашения (Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»), содействуют федеральным органам власти в вопросах введения и обеспечения специальных экономических мер, связанных с ограничением и временным запретом осуществления внешнеэкономических операций России (соответствующие указы Президента РФ), а также в вопросах противодействия коррупции (положения о противодействии коррупции есть в законодательных актах всех субъектов РФ).

- безопасности в международной сфере и борьбе с внешними угрозами – обеспечение безопасности представительств субъектов РФ на территории иностранного государства (Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», соответствующие законы субъектов РФ); обмен информацией по вопросам безопасности и участие в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, имеют право заключать соглашения по обеспечению региональной безопасности в пределах своей компетенции, обеспечивают борьбу против внешних угроз, создавая резервы необходимых ресурсов, учреждая соответствующие органы власти (указы Президента РФ от 8 ноября 2015 г. № 553 и от 28 ноября 2015 г. № 583, указы глав

субъектов, например, по созданию межведомственных комиссий по противодействию экстремизму, терроризму, профилактике негативных явлений в молодежной среде на территории субъекта, подготовка и утверждение документов организационно-методического характера по вопросам обеспечения национальной безопасности), участвуют в обеспечении безопасности Государственной границы (ст. 3 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации»), в ряде случаев это приводит к созданию в субъектах собственного совета безопасности при главе субъекта (например, в Хабаровском крае). Таким образом, несмотря на то, что согласно Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ наличие компетенции субъектов в сфере обеспечения внешней составляющей национальной безопасности не предусмотрено, де-факто субъекты РФ создают правовые и экономические последствия для себя в данной области, не ограничиваясь только вопросами исполнения международных обязательств РФ в сфере безопасности.

- экологической безопасности – разработка целевых программ, мониторинг, принятие экстренных мер по ликвидации ЧС, содействие федеральным органам власти, органам местного самоуправления, обеспечение экологической безопасности объектов собственности субъектов РФ (законы об экологической безопасности субъектов РФ, нормативно-правовые акты, связанные с установлением санитарных зон, зон особого пользования, курортов субъектов РФ и тому подобное).

- общественной безопасности – наличие собственных органов исполнительной власти со специальной компетенцией в данной сфере (департаментов, министерств, отделов), которые содействуют органам государственной власти РФ, осуществление мер по патриотическому воспитанию как фактор защиты от угроз национальной безопасности (принятие соответствующих законов, программ на уровне субъектов РФ).

Последнее тем более важно вследствие отсутствия федерального закона «О патриотическом воспитании», есть только проект закона, правовое обеспечение на федеральном уровне осуществляется согласно ст. 14 Федерального закона от 28 марта 1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 30.04.2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 11.05.2021). Также субъекты РФ оказывают информационное содействие федеральным органам государственной власти по вопросам общественной безопасности, особенно в части оперативного выявления и сообщения об угрозах в силу большей близости органов государственной власти субъектов к населению и более глубокого владения местной спецификой.

Таким образом, фактически роль субъектов РФ в обеспечении национальной безопасности страны не сводится к дополнению полномочий федеральных органов власти, органов местного самоуправления, содействию им. Субъекты РФ реализуют целый комплекс превентивных функций, участвуют в недопущении возникновения новых угроз национальной безопасности различного характера, однако данная особенность не отражена в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», что создает определенные юридические коллизии.

Схожая картина наблюдается и в правовом обеспечении деятельности органов местного самоуправления по вопросам национальной безопасности: не всегда разграничены полномочия, четко определена компетенция, отмечается несовпадения в области юридической практики и юридически закрепленного статуса. Ст. 12 Федерального закона «О безопасности» [24] обязывает органы местной власти обеспечивать исполнение законодательства РФ, связанного с национальной безопасностью. В соответствии со ст. 14-16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» [44] компетенция органов местного самоуправления включает в себя вопросы обеспечения пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, водных объектов (в отдельных их аспектах). Исходя из того, что данные функции также относятся к сфере деятельности федеральных органов и органов государственной власти субъектов, органы местного самоуправления обладают остаточной (субсидиарной) компетенцией по данным вопросам, однако конкретное содержание этой компетенции остается за скобками.

Еще одной проблемой правового регулирования на этом уровне является то, что в действующем законодательстве недостаточно учитывается потенциал органов местной власти в области обеспечения национальной безопасности, а именно по вопросам организации взаимодействия властных и невластных (индивидов, гражданского общества, СМИ) субъектов национальной безопасности, посредничества в данной сфере. О значимости правового регулирования указанных вопросов свидетельствует тот факт, что на территории приграничных субъектов РФ, субъектов с общей нестабильной обстановкой периодически издаются отдельные нормативные акты соответствующего содержания (например, в Ингушетии, Хабаровском крае). Потенциальная эффективность посредничества органов местного самоуправления при взаимодействии граждан определенных территорий и органов государственной власти обусловлена относительно независимой позицией органов местного самоуправления в системе органов власти, их возможностью более полно представлять интересы местного населения, большей доступностью им жизненно важной информации в данной сфере.

В целом, более четкое определение полномочий органов государственной власти, порядка их распределения в спорных случаях позволит совершенствовать систему «сдержек и противовесов», лежащую в основе законодательства РФ как в области национальной безопасности, так и в целом, а развитие правовых механизмов вовлечения невластных субъектов

в процессы обеспечения национальной безопасности будет способствовать снижению социальной напряженности путем достижения более качественного консенсуса, что приведет к росту общественной поддержки, значение которой в вопросах национальной безопасности трудно переоценить.

В этой связи необходимо подробнее рассмотреть роль ключевых невластных субъектов, содействующих обеспечению национальной безопасности.

В вопросах обеспечения национальной безопасности народ делегирует государству соответствующие полномочия, заключая тем самым своеобразный «общественный договор». Государство суверенно и самостоятельно удовлетворяет жизненно важные потребности и интересы народа, получает право использовать необходимые для этого материальные и нематериальные ресурсы.

Основы конституционного строя являются устоями и государства, и общества (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), соответственно вопросы национальной безопасности не могут быть решены вне рамок гражданского общества, включая отдельные его институты (в частности, СМИ) [23, с. 17]. Вовлечение граждан в обеспечение национальной безопасности, согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, происходит посредством гражданского общества и может осуществляться как на индивидуальном, так и на коллективном уровне, что совпадает с позицией Организации ООН по данному вопросу, сформулированной в Докладе Генерального секретаря ООН «Обеспечение мира и развития: роль ООН в поддержке реформы в сфере безопасности» 1963 года.

Предполагается при этом, что гражданское общество должно исходить из задач конструктивного взаимодействия с государством по вопросам национальной безопасности. Граждане, организации и институты гражданского общества могут и должны участвовать в обеспечении

национальной безопасности, дискуссии по ее развитию и решению насущных проблем, о чем было, в частности сказано в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г.

Общественная палата, возглавляющая структуру гражданского общества в РФ, осуществляет консолидацию сил гражданского общества, техническое обеспечение этого процесса осуществляется путем создания автоматизированного информационного ресурса (ст. 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. и доп.)).

Сферой компетенции институтов гражданского общества и данного общества в целом являются вопросы просвещения граждан, разъяснения ключевых вопросов национальной безопасности; содействия конструктивному обсуждению проблем на основе принципов законности, равенства и плюрализма мнений; проведения аналитической, информационной, исследовательской, экспертной работы в области национальной безопасности, включая проведение независимой экспертизы политики, проводимой Правительством РФ, определение ее эффективности и соответствия национальным интересам; обеспечения условий принятия гражданами взвешенного решения в спорных ситуациях на основе всестороннего анализа альтернатив и их последствий; соблюдения верховенства закона, защиты принципа верховенства закона; а также вопросы прав и свобод человека и гражданина и условия их реализации в интересах национальной безопасности [4, с. 42-43]. Таким образом, гражданское общество вовлекается в решение как стратегических задач обеспечения национальной безопасности, так и тактических, а также принимает участие в оперативном обеспечении.

Спецификой деятельности гражданского общества на стратегическом уровне в контексте национальной безопасности является тот факт, что информационно-психологическое обеспечение формирования общественного

мнения требует координации усилий различных структур еще до момента публичных обсуждений того или иного вопроса национальной безопасности, необходимости выработки официальной позиции, определения аргументов в пользу принятия того или иного решения в сфере национальной безопасности, обеспечения мер по превентивной информационной защите (защите против искажения, подтасовки фактов, развенчание широко распространенных мифов и заблуждений, способных привести к принятию ошибочных решений, снижению уровня поддержки государства со стороны населения, росту социальной напряженности). В этой связи большое значение во взаимодействии с гражданским обществом приобретает работа специальных структур, в том числе Управления пресс-службы и информации Президента РФ, пресс-службы соответствующих министерств и других ведомств, которые обеспечивают связи Президента РФ, иных органов власти с гражданским обществом по вопросам национальной безопасности, информационное сопровождение и освещение мер по обеспечению национальной безопасности, в том числе через СМИ, включая возможности цифровых технологий (интернет-страницы различных органов власти, электронные информационные бюллетени, освещение в сети деятельности органов государственной власти и ее результатов, размещение официальных документов на государственных порталах и так далее).

СМИ наряду с другими источниками позволяют Президенту РФ и другим органам власти выяснить мнение гражданского общества по вопросам национальной безопасности до момента принятия соответствующего нормативно-правового акта, а, следовательно, спрогнозировать возможные конфликты и «точки напряжения», осуществить превентивные меры. И обратный процесс, гражданское общество получает возможность через СМИ донести до органов власти наиболее «горячие» вопросы национальной безопасности, осуществлять общественный контроль деятельности органов власти, в том числе иницируя парламентские

расследования и способствуя тем самым укреплению парламентского контроля в соответствии с п. 18 ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (с изм. и доп.) [35].

Значимость работы СМИ для национальной безопасности неоднократно подчеркивалась как в зарубежной (прежде всего, решения ЕСПЧ), так и в отечественной юридической практике. ЕСПЧ также определил порядок ограничения свободы организаций СМИ в интересах национальной безопасности. Были сформулированы принципы подобного ограничения: пропорциональности и соразмерности, определены границы публичного обсуждения (репутация и права других лиц, неразглашение конфиденциальной информации), однако чёткого определения аспектов национальной безопасности, которые могут быть закрыты для обсуждения общественностью, дано не было. Более того ЕСПЧ признал возможность СМИ использовать в некоторой степени преувеличения и провокации в журналистской деятельности, правомочность которых должна определяться национальными властями с соблюдением принципов демократии, прежде всего, роли СМИ как «сторожевого пса» общества [56].

В России вопросы национальной безопасности в СМИ регулярно освещают как официальные издания, так и различные негосударственные информационные агентства. Особое значение имеют ИТАР-ТАСС, информационное агентство «Интерфакс», Всероссийская государственная телерадиокомпания, Российское информационное агентство «Новости», российская международная многоязычная сеть информационных каналов «Russia Today».

Основными направлениями работы органов власти со СМИ в области национальной безопасности являются:

- распространение информации (информационных, справочных материалов, разъяснений);

- оценка общественной реакции на угрозы национальной безопасности, действия органов власти в обеспечении национальной безопасности;

- осуществление стратегического и оперативного взаимодействия с зарубежными и отечественными СМИ, поддержание диалога СМИ и власти, доброжелательности деловых отношений (в том числе за счет проведения брифингов, пресс-конференций, интервью и прочее).

Участие отдельных граждан в обеспечении национальной безопасности опосредованно происходит через деятельность представительных органов власти и негосударственных структур, непосредственно – через участие в выборах, референдумах, участии в дискуссии по вопросам национальной безопасности, а также в исполнении правил и требований общественного порядка и безопасности, подчинении ограничениям, установленным государством в интересах национальной безопасности.

Следует отметить, что в последние несколько лет стремительно растет значение социальных сетей, соответствующих тематических блогов, форумов, чатов, кабинетов онлайн консультаций граждан должностными лицами органов власти. В целом, развитие информационных технологий позволило существенно расширить возможности граждан по публичному обсуждению вопросов национальной безопасности, однако в то же время обусловило появление новых информационных угроз, что привело к необходимости совершенствования законодательства в области информационной безопасности.

Подводя итог главе, следует сказать о том, что в сложившихся международных, внутренних политических, социально-экономических условиях, когда происходит резкая трансформация многих привычных схем, в том числе правовых, правовой институт обеспечения национальной безопасности приобретает особое значение, выступая в форме совокупности нормативных мер комплексного, системного характера, требующих

постоянного анализа и совершенствования их применения в юридической практике.

На сегодняшний день не существует точного понимания национальной безопасности, в различных документах и научной литературе используются многозначные термины без установления их четкой дефиниции, в ряде случаев наблюдается подмена одних терминов другими. Пока не удастся решить и вопрос оптимальной, простой структуры системы нормативно-правовых актов по вопросам национальной безопасности, которая позволила бы, с одной стороны, обеспечить государство и общество необходимыми правовыми инструментами, с другой – не отягощала бы процесс стратегического планирования и реализации задуманного в области национальной безопасности излишними бюрократическим препонами, проблемами, связанными с определением компетенции субъектов обеспечения национальной безопасности, разграничением сфер их ответственности, распределением ресурсов.

Представляется, что для совершенствования правового регулирования вопросов национальной безопасности имеет смысл дальнейшая проработка как содержания определения данного понятия, так и принципов классификации и четких алгоритмов взаимосвязи различных видов национальной безопасности друг с другом, включая решение вопроса о сути этой взаимосвязи – в качестве отдельных видов, или иерархических элементов общей системы, или элементов более сложной структуры, включающей в себя как вертикальные, так и горизонтальные связи, различные уровни подчинения и точки бифуркации. Необходимым также представляется оптимизация и совершенствование законодательства по вопросам, касающимся определения правового статуса субъектов национальной безопасности, порядка координации их усилий и взаимодействия, включая согласительные процедуры.

3 Актуальные проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

3.1 Проблемы правового регулирования отдельных видов национальной безопасности Российской Федерации

В условиях глобализации, увеличивающегося значения военной доктрины в политике многих зарубежных стран, усиления конкуренции в экономике и на рынке труда формирование эффективного законодательства в области национальной безопасности, соответствующего интересам и потребностям российского общества, становится ключевой задачей. Вопросы обеспечения населения энергоресурсами, транспортная доступность регионов, возможность удовлетворения основных социальных потребностей, равно как и территориальное единство и обороноспособность, определяют защищенность суверенитета государства и требуют установления и соблюдения правовых норм, отвечающих вызовам дня. Так, например, резкое усиление значения «информационной безопасности» потребовало переосмысления ряда имеющихся нормативно-правовых актов и инициировало появление значительного числа законодательных инициатив, например, «закона Яровой». Переосмысление роли информатизации в обеспечении качества и уровня жизни населения, доступности образования, социальной поддержки, медицинской помощи привело к разработке нормативно-правовых актов, касающихся вопросов идентификации пользователей, дистанционного оказания ряда услуг (например, через портал «государственные услуги»), вопросов правового регулирования и ограничения действия так называемых «умных технологий» (нейросетей и искусственного интеллекта).

При определении правового механизма регулирования отдельных видов национальной безопасности необходимо исходить из того, что

конституционная безопасность является исходным началом для всех прочих. Также следует учитывать, что все виды национальной безопасности находятся в пересечении друг с другом, образуя неразрывное единство. Так, например, нерешенные в области экономической безопасности проблемы дисбаланса структур экономики РФ, экономического потенциала регионов приводят к дополнительным рискам в области государственной безопасности. В сфере международных отношений внешнеполитические предпочтения государств и задачи обороны могут негативно сказаться на решении вопросов, связанных с экономической, энергетической, экологической безопасностью стран, регионов, мира в целом.

Общим для всех видов национальной безопасности является наличие правовых средств по защите прав и свобод человека и гражданина, жизненно важных интересов и потребностей общества в определённой сфере, а также средств защиты от негативных воздействий (последнее особенно отчетливо прослеживается в правовых актах по проблемам безопасности личности и общества).

Принято разделять военные и невоенные правовые средства в области национальной безопасности, однако военные средства при этом преимущественно регулируются нормами, связанными с обороной страны.

Решение проблемы определения правомерности различных средств при обеспечении различных видов национальной безопасности осложняется тем, что от различных угроз могут применяться одни и те же средства, относящиеся к компетенции разных органов власти. Например, правовые средства регулирования государственной безопасности, правовые средства борьбы против экономических угроз могут применяться при решении вопросов экологической и информационной безопасности, в то время как основные субъекты, ответственные за обеспечение безопасности в указанных сферах, различаются, законодательно не всегда прописан механизм их взаимодействия.

Существенное влияние политических факторов на экономическую безопасность сегодня представляет собой значительную проблему, осложняя правовое регулирование, особенно в сфере международных отношений. Несмотря на то, что Российская Федерация старается в полной мере соблюдать принятые на себя международные обязательства в сфере экономики и энергетической безопасности, ряд стран используют правовые механизмы регулирования экспорта и импорта товара, ограничения товарного оборота как инструмент политического давления, при этом положение РФ часто оказывается менее защищенным. Так, например, несмотря на то, что в ряде соглашений РФ с другими странами указывается на возможность ограничений торгового оборота в интересах национальной безопасности, сама по себе отсылка к интересам национальной безопасности согласно российскому законодательству не является достаточной для наложения соответствующих ограничений. Отсылка к ст. 21 Генерального соглашения по тарифам и торговле, используемая, например, в договоре России и Польши, также не решает проблему защиты национальных интересов на международном уровне, так как другое государство может посчитать отказ в том или ином экономическом действии или предоставлении информации немотивированным [55], что может привести к судебным издержкам, дать повод для введения неправомерных и несоразмерных ответных ограничений, снижению объема товарооборота, включая ограничения по жизненно необходимым и важнейшим лекарственным препаратам – проблема, которую Президент РФ озвучил в 2019 году на Петербургском международном экономическом форуме и которая является достаточно острой для нашей страны в связи с тем, что не по всем позициям РФ обеспечивает потребности населения в данной группе медикаментов.

Во избежание экономической угрозы вышеописанного характера в соглашениях должны быть указаны конкретные формы, действия,

информация, попадающие под защиту. В противном случае необходима подготовка указа Президента РФ, акта Правительства РФ и других актов, в которых бы содержалось описание механизма ограничений внешнеэкономических операций, перечень товаров, услуг, работ, попадающих под санкции в целях обеспечения национальной безопасности РФ, что требует времени, дополнительных ресурсов (в свое время это наглядно продемонстрировала ситуация с введением специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики в 2015 году) [55]. Представляется более целесообразным закрепить общий перечень сфер, товаров, услуг, действий, информации, который может попадать под данные ограничения, например, в рамках следующей редакции Стратегии национальной безопасности РФ.

Сложность обеспечения общественной безопасности состоит том, что не все угрозы носят явный, прямой характер, а поэтому меры по их профилактике и устранению не всегда благожелательно принимаются обществом. В то же время игнорирование угроз данного вида национальной безопасности чревато серьёзными социальными столкновениями и взрывами по типу «последней капли», когда долго тлеющая под спудом, неявная конфликтная ситуация может вспыхнуть в любой момент от самого незначительного повода.

Для Российской Федерации «зоной повышенной опасности» является миграционная политика, политика в сфере демографии и расселения, решения вопросов продовольственного, медицинского, энергетического обеспечения ряда регионов (прежде всего, Юга России, Дальневосточного федерального округа, городов федерального значения) [22].

Функции по борьбе с угрозами в сфере миграционной политики официально распределены между различными министерствами (прежде всего, Министерством труда и социальной защиты РФ и Министерством внутренних дел РФ), однако они зачастую не имеют полномочий влиять на

факторы, провоцирующие угрозы в данной области, в частности, ошибки и недостаточный учёт негативных последствий ряда решений в области промышленной политики, градостроительной политики, политики в сфере культуры и образования органов власти, а, соответственно, вынуждены реагировать по принципу «стимул (обострение проблемы, выход ее на новый уровень) - реакция».

Недопущение возникновения военных угроз на территории страны относится к ведению Минобороны РФ (Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации», утвердивший Положение о Министерстве обороны РФ) и прописаны наиболее четко, включая механизмы координации деятельности органов власти, что отражает историческую закономерность приоритета военной доктрины в вопросах национальной безопасности РФ.

К сожалению, подобного качества нельзя увидеть в использовании правовых средств защиты национальной безопасности в сфере здравоохранения, хотя устранение данных угроз требуется в рамках реализации ст. 41 Конституции РФ. Ответственность за борьбу с данными видами угроз, прежде всего, возложена на Минздрав России, за которым Правительство РФ закрепило целый ряд полномочий (Постановление РФ от 19 июня 2012 г. «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (ред. от 13.05.2021) [47]). Трудности использования правовых средств Минздравом заключаются в их совместном применении с Роспотребнадзором, который действует согласно своему положению (Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 № 322 (ред. от 30.04.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» [48]). Мониторинг имеющихся угроз в сфере здравоохранения также проводится и в рамках общего мониторинга национальной безопасности на основании п. 2 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О безопасности» [24]. Как

показала ситуация пандемии, отсутствие единой позиции двух ведущих субъектов обеспечения безопасности в сфере здравоохранения, а также неоправданное использование неточных юридических формулировок в выпускаемых актах провоцирует конфликты в области общественной безопасности и социальной сферы, а также увеличивает коррупционные риски.

Требует внимания и совершенствование правовых механизмов обеспечения продовольственной безопасности, которые при этом в силу недостаточного учета пропускной возможности системы регистрации и лицензирования, неоправданной краткосрочности принимаемых органами власти программ поддержки сельского хозяйства и тому подобного не вносили бы дополнительные угрозы в сферы экономической и социальной безопасности.

В Конституции Российской Федерации не содержится прямого указания на нормы, касающиеся права человека на питание, нет и специализированного закона по проблеме продовольственной безопасности. Данная сфера регулируется преимущественно указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ.

Одним из первых стратегических документов в области продовольственной безопасности стала Концепция аграрной политики и продовольственного обеспечения Российской Федерации, в свое время разработанная Министерством сельского хозяйства и Академией сельскохозяйственных наук России и проставленная для публичного обсуждения в 1995 году. Данная концепция исходила из положений Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и анализировала риски, связанные с действием данных законов (в частности,

разделения вопросов обеспечения государственных нужд на федеральном и региональном уровне и создание соответствующих фондов для закупок и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия), содержала ряд предложений по обеспечению продовольственной безопасности районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, экологически загрязненных территорий, городов-мегаполисов (Москва, Санкт-Петербург), а также продовольственного обеспечения сил обороны и государственной безопасности, формирования государственных продовольственных резервов, поднимала проблемы качества продуктов питания и его значение для здоровья и продолжительности жизни населения. Однако лишь через пять лет был принят закон по правовой регуляции отношений в сфере обеспечения безопасности и минимального качества пищевых продуктов (Федеральный закон от 2 января 2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов») [31].

Основное внимание в этом законе было уделено проблемам контроля и установлению мер наказания за нарушения в данной области, что являлось ответом на критическую ситуацию распространения некачественного, угрожающего жизни и здоровью контрафакта на российском рынке продовольствия. На какое-то время остроту проблемы удалось снять, однако вскоре возникли трудности другого характера, а именно вопросов самообеспечения продовольствием на уровне государства.

В 2010 году Указом Президента была утверждена Доктрина продовольственной безопасности РФ, в которой отдельно были прописаны задачи по обеспечению независимости РФ и ее субъектов в сфере поставок продовольствия. Но наиболее полно задачи по обеспечению продовольственной безопасности были сформулированы лишь в 2020 году (Указ Президента РФ от 21 января 2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [9]).

Доктрина является документом стратегического планирования и, хотя в ней прописаны не только основные направления, но и механизмы и организационные основы государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности, нуждается в подкреплении соответствующими нормативно-правовыми и распорядительными актами. На данный момент, как уже было сказано, многие проблемы продовольственной безопасности решаются в «ручном режиме».

Обеспечение экологической безопасности также является важнейшей задачей государства (ст. 42 Конституции РФ). Загрязненность окружающей среды ряда городов и регионов РФ, «пробуксовка» решения «мусорной проблемы», вопросы обеспечения водой и продовольствием ряда регионов страны - вот только некоторые из актуальных угроз в данной сфере. В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года») анализируются негативные последствия вступления страны во Всемирную торговую организацию, другие вызовы и угрозы экологической безопасности, риски чрезвычайных ситуаций в РФ в данной сфере, определяется задачи и порядок взаимодействия органов государственной власти. Приоритеты в обеспечении экологической безопасности устанавливает Президент РФ. Борьбу с угрозами данного вида непосредственно осуществляет Минприроды России (Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 № 1219 (ред. от 15.05.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации») совместно с подчиненным ему Росприроднадзором (Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 № 400 (ред. от 28.12.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении

изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»). Правовые средства данных субъектов обеспечения экологической безопасности также содержатся в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». На практике в силу декларативного характера Стратегии экологической безопасности РФ и того факта, что она не подкреплена в достаточной мере необходимыми подзаконными правовыми актами, деятельность органов власти в сфере экологической безопасности носит характер оперативного реагирования, хотя в тексте стратегии подчеркивается значение и необходимость превентивных мер.

Острой проблемой для Российской Федерации является и решение вопросов государственной границы, выявления, предупреждения и нейтрализации угроз в пограничной сфере. Ситуация осложняется тем, что проблема государственного суверенитета, система обязанности граждан по защите Отечества в целом является предметом острой общественной дискуссии, на содержание и характер которой в ряде случаев существенное влияние оказывают недружественные внешние силы.

Проблема территориальной целостности РФ, механизмы обеспечения этой целостности и суверенитета в ряде случаев вступают в противоречие (объективное или мнимое) с институтом прав и свобод человека и гражданина, а недостаточная разъяснительная деятельность органов власти и организаций, представляющих интересы общества, правовая безграмотность, правовой нигилизм части населения служат хорошим подспорьем в деятельности служб ряда недружественных Российской Федерации иностранных государств.

На сегодняшний день выделяют следующие негативные явления и угрозы в сфере пограничной безопасности Российской Федерации [19], [23]:

- нестабильность, резкие трансформационные изменения, включая изменения систем ценностей, национальной политики, строя в странах и регионах, граничащих с Российской Федерацией;

- незавершенность международно-правового закрепления границ Российской Федерации с сопредельными государствами, наличие притязаний ряда государств на территории Российской Федерации (по островам Курильской гряды, Калининградской области, Псковской области, Республике Крым);

- сложная, нестабильная обстановка на больших участках границы Российской Федерации, удаленных друг от друга (границы с Донецкой и Луганской народными республиками, Японией, республиками Северного Кавказа), что создает проблемы при необходимости оперативной переброски войск и сил специального назначения, обуславливает необходимость значительного объема затрат на текущее содержание пограничной службы;

- значительное присутствие и продолжающееся наращивание контингентов НАТО вблизи государственной границы, в прилегающих акваториях, акции провокации на границе РФ, ведение космической и воздушной разведки территории России, несанкционированное использование беспилотных летательных аппаратов (дронов) с целью сбора данных об обстановке на приграничных территориях;

- усиление деятельности международных террористических и экстремистских организаций, их финансирование и поддержка со стороны ряда иностранных государств, представленность в рядах террористических и экстремистских организаций значительного числа русскоговорящих лиц, лиц в свое время проживавших на территории бывшего СССР, СНГ;

- активизация международного наркотрафика, деятельности трансграничных преступных групп по незаконной продаже оружия, иных товаров и грузов, незаконной добыче биологических ресурсов в приграничных территориях;

- увеличение незаконной миграции, преимущественно из Таджикистана, Узбекистана, Казахстана, в условиях сложной социально-экономической ситуации внутри страны, провоцирующее социальную напряженность, приводящее к ухудшению криминальной обстановки, в том числе в приграничных регионах;

- активная деятельность специальных служб и организаций, направленная на нанесение ущерба безопасности России, включая запрещенные на территории РФ религиозные организации;

- наличие биологических угроз, сложность санитарно-эпидемиологической ситуации в ряде стран, граничащих с Российской Федерацией.

Данные факторы дестабилизируют обстановку как в пограничной сфере, так и в других сферах жизнедеятельности, представляют реальную опасность национальным интересам РФ, требуют координации усилий всех структур и органов власти, поддержки населения и гражданского общества. Деятельность Федеральной службы безопасности Российской Федерации в ряде случаев вызывает неоправданные негативные оценки со стороны ряда общественных деятелей, имеющих значительное влияние на общество, в частности, в таких вопросах, как: действия службы по обеспечению государственной тайны, а также по защите и охране ключевых объектов жизнедеятельности населения от террористических угроз, действия по пресечению деятельности и ликвидации некоммерческих организаций, занимающихся экстремистской деятельностью, незаконных религиозных объединений.

Сложность обеспечения пограничной безопасности обусловлена и тем, что данный институт является многосоставным, а его вопросы находятся в ведении различных органов власти, существуют и проблемы, связанные с компетенцией Правительства РФ в области проведения государственной

пограничной политики, порядка определения иерархии и соподчинения ряда служб, департаментов, сил специального назначения друг другу.

Отдельно следует остановиться на рассмотрении проблем правового регулирования информационной безопасности РФ. Долгое время данная сфера не получала должного внимания как со стороны профессионального юридического сообщества, так и органов власти, но затем обострение международной ситуации и ряда внутренних угроз побудило Президента и Правительство Российской Федерации углубиться в эту проблему.

Был принят Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», в котором были закреплены основные понятия, принципы, полномочия субъектов критической информационной структуры, их права и обязанности, порядок государственного контроля и ответственность за нарушения требований законодательства в данной сфере. Был составлен реестр значимых объектов защиты, особое внимание уделено механизмам правового обеспечения государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ. При разработке данного закона был использован международный опыт и опыт законодательства отдельных стран, проанализированы «критические точки», специфичные для нашей страны.

Данный закон позволил существенно повысить защищённость информационных систем и сетей связи государственных органов, усилил персональную ответственность руководителей государственных органов за обеспечение информационной безопасности. Основная критика закона, развернувшаяся в обществе, касалась, в основном, технологических возможностей обеспечения ряда его положений, что послужило дополнительным стимулом для создания программ развития информационной инфраструктуры РФ.

Вместе с изменениями в правовом регулировании информационной безопасности, положительно встреченными в обществе, был издан ряд нормативно-правовых актов, расширяющих права государства в отношении негативных прав человека и гражданина. Наиболее острая дискуссия развернулась вокруг поправок в УК РФ, УПК РФ и ряд федеральных законов, совокупность которых получила название «пакета Яровой».

Как отмечено в пояснительной записке И.А. Яровой и В.А. Озерова к законопроекту от 02.04.2016 г., основная его идея заключается в обеспечении состояния защищенности граждан (их жизни и здоровья) и государства (конституционного строя, системы государственного управления) от террористических угроз, угроз экстремизма, получивших широкое распространение в сети Интернет. Однако у ряда экспертов предложенные изменения вызвали существенные опасения по поводу нарушения баланса прав и свобод человека и гражданина и интересов государства. Также были высказаны опасения о возможности злоупотребления властью со стороны государственных органов в части, касающейся неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, ограничения свободы слова и информации, возможности общественного контроля (публичной критики) действий государственных органов, должностных лиц [2], [58].

Справедливости ради следует отметить, что многие положения, подвергшиеся столь суровой критике, не были авторскими в строгом смысле этого слова и основывались на практике правоохранительных органов на международном уровне, закрепленной в рекомендациях Будапештской конвенции «О киберпреступлениях» от 23.11.2001 г.

Хотя Россия не ратифицировала Будапештскую конвенцию, ее положения были использованы при внесении изменений в законодательство, при этом не смягчены (что можно было логически ожидать), а усилены: увеличены сроки хранения информации для операторов сотовой связи и

провайдеров, облегчен путь получения правоохранительными органами доступа к личной информации.

С позиции ряда экспертов, эти нововведения напрямую противоречат ст. 2, ч. 1 ст. 15, ст. 23 и ч.1 ст. 24 Конституции РФ. Однако сравнение законодательства РФ в области информационной безопасности с аналогичными правовыми актами других стран показывает, что за последние пять лет по всему миру (включая ведущие европейские страны) отмечается усиление тенденции к ограничению прав и свобод человека в информационной среде, концептуальной основой правового оформления негативных прав человека при этом служит определение информационно-коммуникативных средств и иных цифровых технологий как технологий двойного назначения, что соответственно приводит к усилению роли военной доктрины при разработке нормативных актов в данной сфере.

Другим направлением в развитии законодательства РФ в сфере информационной безопасности, получившим осуждение со стороны отдельных граждан, общественных организаций, экспертных сообществ стало усиление тенденции к «региональному» толкованию содержания негативных прав человека. Сама по себе тенденция зародилась на этапе становления государственности РФ и отражала процессы острой борьбы ее субъектов за независимость, круг полномочий, в ряде регионов – за суверенитет. Однако сегодня, когда на уровне федерального законодательства подчеркивается значение единства государственной власти, проводится активная политика по развитию межрегиональных связей, возвращение идеи «регионального толкования» в юридическую практику не просто неоправданно, но чревато, в условиях обострившихся внутри- и внешнеполитических конфликтов РФ, провоцированием негативных форм социального протеста, усилением сепаратистских настроений в обществе, и, в конечном счете, нарушением диалога между государством и гражданами,

который является одним из обязательных условий обеспечения национальной безопасности в целом.

Таким образом, качество нормативно-правового регулирования различных видов национальной безопасности неравномерно, некоторые виды национальной безопасности недостаточно обозначены в законодательстве, для других не определена четкая государственная политика, правовые механизмы взаимодействия различных субъектов системы обеспечения национальной безопасности, меры ответственности, по отдельным аспектам возникают острые общественные дискуссии, некоторые из которых выливаются в негативные формы социального протеста.

Снижение риска угроз национальной безопасности в целом и ее видов требует систематизации и совершенствования законодательства, глубокой научной экспертизы как принимаемых, так и уже имеющихся законов в области национальной безопасности, которые необходимо рассматривать системно.

3.2 Проблемы совершенствования правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации

Ключевые проблемы регулирования национальной безопасности вытекают из сложного, комплексного, многоуровневого и полисубъектного ее характера, а также привлечения норм различной отраслевой принадлежности для решения задач безопасности. Все это требует единообразия терминологии, общих принципов правового регулирования внешней и внутренней составляющей национальной безопасности как единого целого, четкого определения статуса субъектов обеспечения национальной безопасности.

В тексте Конституции РФ имеет смысл указать такую задачу государства, как обеспечение национальной безопасности, определение

термина «национальная безопасность» должно быть закреплено в Федеральном законе «О безопасности» [1], [5].

Фрагментарно на сегодняшний день представлен в Федеральном законе «О безопасности» и комплекс мер по обеспечению национальной безопасности, что далее влечет за собой проблему статуса субъектов, участвующих в ее реализации.

Если исходить из общей логики развития российского законодательства, для которого характерна цепочка «доктрина (стратегия) – федеральный закон – закон субъекта РФ – иные нормативно-правовые акты», то имеет смысл говорить о необходимости создания отдельного Федерального закона «О национальной безопасности», в котором бы был решен вопрос регулирования отдельных видов национальной безопасности, устранены коллизии в отношении статусов различных субъектов обеспечения национальной безопасности, в том числе по вопросу полномочий Правительства РФ, Федерального Собрания РФ в сфере национальной безопасности. Это, помимо всего прочего, позволит обеспечить соответствие федеральных законов Стратегии национальной безопасности [5], [57].

Недооценено значение регионального конституционного законодательства в обеспечении национальной безопасности с учетом специфики задач, решаемых субъектами Российской Федерации, а также имеющихся у них ресурсов [3].

В процессе законотворчества необходимо обратить внимание на предупреждение и устранение противоречий, возникающих в сфере обеспечения национальной безопасности как между различными субъектами страны, выполняющими федеральные программы, так и внутри субъектов – в процессе исполнения ими мер по обеспечению различных видов национальной безопасности (реализуемыми мероприятиями, их последствиями), повысить качество мониторинга, прописав обязательность и

необходимость комплексной профессиональной экспертизы нормативно-правовых актов и оценки возможных их последствий для национальной безопасности. Необходимость включения в состав экспертных комиссий представителей различных профессиональных сообществ можно наглядно продемонстрировать на «антипримере»: достаточно проанализировать те негативные последствия, с которыми столкнулись многие региональные власти, когда заработала федеральная программа обеспечения демографической безопасности в части поддержки матерей, родивших второго и последующего ребенка. Положительные эффекты от этой программы привели к обострению проблемы неравномерности распределения населения в регионах (уровень рождаемости поднялся, прежде всего, на итак уже перенаселенных территориях), ресурсной базы, включая инфраструктуру материнства и детства, а также проблем, касающихся урбанистики, национального состава территорий и прочего, что привело к целому ряду острых конфликтных ситуаций, для разрешения некоторых из них были задействованы силы и службы специального назначения. Данный пример, на наш взгляд, убедительно показывает, что при решении вопросов национальной безопасности в правовом поле необходимо любой из ее видов рассматривать как часть общей системы, где изменение одного элемента влечет за собой целую цепочку трансформаций, следовательно, необходимо скорректировать характер нормативно-правового регулирования вопросов национальной безопасности, уходя постепенно от принципов «изоляции» и «ручного управления» к выстраиванию единой, непротиворечивой правовой системы.

Ряд экспертов (А.М. Конов, В.А. Прошин, В.М. Чибинев и другие) полагает, что в данном случае имеет смысл исходить не из регламентации отдельных видов национальной безопасности, а решать правовые вопросы определения правового статуса субъектов обеспечения национальной безопасности с учетом имеющихся у них ресурсов и возможностей. При этом

важно исходить из того, что в основе государственной политики РФ по обеспечению национальной безопасности должно лежать удовлетворение интересов личности, общества и государства как федеративного, многонационального, поликонфессионального, поддерживающего плюрализм мнений. В противном случае недостаточная скоординированность политических, правовых, организационных и иных мер может привести к обострению уже имеющихся проблем, а также быть использованной как инструмент для подрыва целостности страны как внутренними, так и внешними силами.

Необходимо законодательно закрепить приоритеты в сфере международного сотрудничества, которые бы отвечали требованиям национальной безопасности, как это сделано в ряде стран, включая США. Следует установить перечень возможных сфер такого сотрудничества, условия участия государства в международных программах по безопасности, включая информационную безопасность, исходя из национальных интересов России, а также с учетом существенных рисков в сфере пограничной безопасности России прописать механизмы мониторинга приграничных государств.

Необходимо определить нормы военного сотрудничества в сфере национальной безопасности, принципы и механизмы использования военных средств для решения вопросов национальной безопасности.

Существуют проблемы и в области координации деятельности органов исполнительной власти. В течение последних десятилетий постоянно реформируются, упраздняются, оптимизируются, создаются новые структуры, занимающиеся вопросами безопасности, что автоматически приводит к необходимости изменения правовой регламентации порядка обеспечения национальной безопасности, принятию соответствующих законов, постановлений, указов, распоряжений и прочего, при этом часто законодатели и исполнительная власть не в полной мере учитывают тот факт, что изменение

одного элемента правовой системы влечет за собой изменения в работе других субъектов, задействованных в решении вопросов национальной безопасности, что приводит к межведомственным конфликтам, юридическим коллизиям, снижению уровня профессионализма кадров в отдельных областях. Так, например, достаточно сложно прошло преобразование внутренних войск МВД России в Федеральную службу войск национальной гвардии РФ, передача МВД РФ функций Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков. Изменения призваны были положительно влиять на качество обеспечения национальной безопасности, и в ряде случаев так и произошло, однако, к сожалению, в связи с недостаточной продуманностью и юридической «неаккуратностью» оформления законодательных инициатив, при этом вырос (а не уменьшился, как предполагалось) и уровень бюрократии, что во многом было связано с нечеткостью дефиниций, распределения компетенции по вопросам национальной (включая общественную) и региональной безопасности в правовых актах новых структур и вполне понятным желанием руководителей соответствующих органов защитить себя от возможных претензий.

Нуждаются также в развитии и совершенствовании и правовые механизмы взаимодействия Федеральной службы безопасности РФ с российскими и иностранными органами и организациями, физическими лицами при решении задач обеспечения национальной безопасности. И хотя количество нормативных актов в этой сфере достаточно велико, действие их не всегда должным образом скоординировано, приводя к правовым коллизиям, а восприятие регулирующих норм непрофессионалами существенно затруднено, что в ряде случаев провоцирует неконструктивные действия части населения в области обеспечения общественной безопасности и противодействия терроризму. Причем если в сфере международного сотрудничества в решении данного вопроса за последние годы было сделано достаточно много, то правовое обеспечение мер по противодействию

терроризму и экстремизму внутри страны долгое время незаслуженно находилось в тени.

Важность координации усилий закреплена и в ст. 4 Федерального закона «О безопасности» [24]. Данный закон определяет субъектов обеспечения национальной безопасности, закрепляет за Президентом РФ право определять направления государственной политики в области обеспечения безопасности, однако на практике координация действий различных субъектов сталкивается, в том числе, и с трудностями, связанными с имеющимися противоречиями или пробелами в области безопасности как на федеральном, так и на местном уровнях. Имеются случаи несогласованности действий различных министерств, включая наличие противоречивых правовых актов разных ведомств, реализация которых в результате становится затруднительна, обесценивая общую работу и имидж государства в данной сфере в обществе.

В условиях пандемии необходимость оперативного разрешения подобных противоречий встала особенно остро. В ряде случаев нескоординированность действий различных субъектов власти привела к возникновению целого ряда правовых коллизий, в том числе в области применения Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [42], Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ (ред. от 30.04.2021). Так, несмотря на то, что Верховный Суд Российской Федерации представил толкование относительно того, кто может привлекаться к административной ответственности за нарушение санитарных правил, нечеткость ряда формулировок нормативно-правовых актов, выпущенных Роспотребнадзором, некорректное использование отсылочных фраз в определенный период привели к неоправданному росту нагрузки на судебную систему, в том числе на кассационные суды. Случаи, подобные трагическим в Керчи и Казани, также каждый раз иллюстрируют нерешенные

проблемы и противоречия в области правового регулирования вопросов безопасности.

Недостаточно разработаны также правовые механизмы обеспечения национальной безопасности в области культуры. В п. 79 Стратегии [40] перечислены основные угрозы данного вида национальной безопасности, включая размывание ценностей, ослабление единства народа РФ, пропаганду экстремизма, попытки фальсификации истории, противоправные посяательства на объекты культуры, право народа на сохранение родного языка и его развитие. В п. 30 Стратегии [40] на долгосрочную перспективу также устанавливаются такие интересы, как укрепление национального согласия, сохранения и развития культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей, здоровья населения. Однако на практике многие из данных задач превращаются в декларативные заявления в связи с тем, что имеется ряд правовых ограничений и противоречий в законодательстве, касающихся способов обеспечения национальной безопасности в данной области, субъектов, имеющих на это право. В данном случае одним из острых противоречий является сфера образования. Так, в общих требованиях к организации воспитания обучающихся, закреплённых в ст. 12.1 Федерального закона от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2021), говорится, что программы воспитания и план воспитательной работы разрабатывается образовательными организациями самостоятельно, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, при этом в разработке программ имеют права принимать советы родителей. Ст. 63.1 Семейного кодекса Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 04.02.2021, с изм. от 02.03.2021) гласит, что родители имеют преимущественное право на обучение и воспитание своих детей перед всеми другими лицами. В ст. 13 Конституции РФ указано, что в нашей стране признается идеологическое многообразие и никакая идеология не может

устанавливаться в качестве государственной или обязательной. С учётом того, что Российская Федерация является многонациональной страной, что в ней проживают представители различных религий, а в обществе нет единства в понимании ключевых ценностей и согласия в трактовке исторических событий (особенно периода 20 века), практическая реализация задач обеспечения национальной безопасности в области культуры существенно затрудняется: в ряде случаев во избежание юридических коллизий и жалоб субъекты, ответственные за решение вопросов национальной безопасности в данной плоскости, уклоняются от активных действий, подменяют фактическую деятельность бумажной работой, стараются уйти от открытого диалога с общественностью, институтами гражданского общества, в том числе путем издания неоправданного количества невыверенных, противоречащих друг другу актов, еще более запутывающих дело. С правовой точки зрения, подобные действия являются неоправданными, так как в юриспруденции давно и хорошо известны как способы решения юридических коллизий, так и меры по их профилактике, включая юридическую экспертизу актов и согласования, систематизацию законодательства, периодическую инвентаризацию и анализ эффективности нормативных правовых актов, выявление точек возможных конфликтов в нормативном материале и так далее. В административном процессе существует и порядок работы с жалобами. Однако привлечь ответственных за подобное, по сути ненадлежащее, исполнение трудовых обязанностей с учетом действия современного Трудового Кодекса РФ достаточно проблематично, да и мало способствует разрешению самой проблемной ситуации.

Недостаточная правовая разработка мер ответственности должностных лиц в области обеспечения отдельных видов национальной безопасности существенно снижает общее качество правового регулирования в данной сфере, о чем говорят и законодатели. Сегодня применяется ряд мер по устранению выявленных недостатков, особенно активно работа ведется в

области информационной, экологической, продовольственной безопасности. Более качественно данные вопросы решены в области государственной, военной, общественной, транспортной, энергетической безопасности.

Государственная политика в области обеспечения национальной безопасности требует к себе пристального внимания постоянно, а не периодически. Соответственно, важно обеспечить надлежащий мониторинг ее эффективности. Необходимо тщательно анализировать и прогнозировать положение дел как внутри страны, так и в мире, вносить необходимые корректирующие действия. К сожалению, на сегодняшний день инициативы законодателей в области национальной безопасности периодически запаздывают, а иногда, наоборот, являются неоправданно избыточными, например, при острой ситуативной реакции на проявления экстремизма, террористические акты. В большинстве подобных случаев, по мнению экспертов, имеет смысл скорее совершенствовать механизмы исполнения имеющихся правовых актов, обратить внимание на укрепление и развитие судебной системы.

Требует внимание проблема доверия государства и общества, диалога государства с гражданским обществом по вопросам национальной безопасности. Еще одной проблемой является правовое регулирование организаций негосударственной системы обеспечения национальной безопасности в контексте общей системы безопасности. Правовым фундаментом негосударственной системы обеспечения национальной безопасности являются положения Конституции РФ (ст. 3 – принцип народовластия; гл. 8 – основы местного самоуправления), а также ряд федеральных законов, включая Федеральный закон от 19 мая 1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В качестве возможных форм взаимодействия государственных органов и общественных организаций, граждан по вопросам национальной

безопасности можно выделить такие, как: создание координационных органов (групп, комиссий, штабов и тому подобного), проведение совместных заседаний, круглых столов, совещаний; совместная разработка мер по обеспечению национальной безопасности, их публичное обсуждение, совместная реализация [13, с. 63]. На практике сегодня деятельность общественных институтов и граждан в области национальной безопасности реализуется, прежде всего, в сфере предупреждения угроз безопасности личности и общества, и в меньшей степени – государства и защите национальных интересов.

Таким образом, институт национальной безопасности в условиях стремительно меняющегося мира, смены ценностных его парадигм, требует к себе повышенного внимания, предполагает совершенствование законодательства и повышение качества юридической практики, что позволит надлежащим образом защитить суверенность народа и независимость государства в условиях глобализации и увеличивающегося числа острых конфликтных ситуаций, не всегда разрешаемых правовыми средствами как внутри страны, так и в сфере международной деятельности.

Заключение

Понятие «национальная безопасность» как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз и обеспеченности условий для устойчивого развития основных субъектов национальной безопасности на сегодняшний день может рассматриваться как достаточно самостоятельный правовой институт.

В Российской Федерации вопросы национальной безопасности являются частью как внешней, так и внутренней политики. В правовых документах достаточно четко определены цели государственной политики в области национальной безопасности, ключевые направления (хотя список остается открытым и потенциально может быть пересмотрен), имеется достаточно внушительная правовая база, однако она нуждается в качественном анализе и систематизации, формировании корректного понятийного аппарата, призванного не создавать, а устранять (профилактировать) возникновение противоречий в законодательстве и правоприменительной практике.

Наличие пробелов в законодательстве, юридических коллизий ведёт к осложнению правоприменительной практики, а, следовательно, к существенному снижению эффективности проводимых мероприятий, повышению издержек, риску обострения имеющихся проблем или возникновения (провоцирования) новых угроз национальной безопасности.

Анализируя совокупность нормативно-правовых предписаний, связанных с обеспечением национальной безопасности, также важно отметить то, что ее угрозы, а соответственно цели и задачи, которые приходится решать различным органам обеспечения национальной безопасности, меняются. Следовательно, для законодательных инициатив в данной области востребованы не только аналитические, но и прогностические функции, правовые акты должны меняться с учетом складывающейся ситуации, однако изменения эти должны «настраивать», а

не разрушать, вносить дисбаланс или дублировать уже имеющуюся систему работы. Необходимо учитывать вызовы, возникающие в связи с развитием новых технологий, изменениями в сфере международных отношений, внутривполитической ситуации. Так, например, если в начале 2000-х годов для Российской Федерации наиболее остро стояли проблемы сепаратизма и сохранения территориальной целостности в контексте своеобразия национальных, историко-культурных, религиозных традиций и проблем отдельных регионов, то сегодня акцент в обеспечении национальной безопасности сместился в сторону обеспечения баланса социально-экономических ресурсов, укрепления хозяйственных отношений между различными субъектами РФ, баланса прав и свобод человека и интересов общества в сфере национальной безопасности.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 20-25.
2. Борисова, О. Полный текст антитеррористического пакета Яровой и его суть [Электронный ресурс]. URL: [http://subsidi.net / ещё - выплаты / закон - яровой / item / 956 - текст - и - суть - пакета - яровой.html](http://subsidi.net/ещё-выплаты/закон-яровой/item/956-текст-и-суть-пакета-яровой.html) (дата обращения: 29.05.2021).
3. Васильев А.И. Система национальной безопасности Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): дисс. на соискание ученой степени докт. юр. н., 12.00.02 – конституционное право, государственное управление, административное право, муниципальное право, С.-Пб., 1999. 340 с.
4. Васильев С.В. Новые подходы к понятию безопасности России // Обозреватель. № 3 (110). 1999. С. 41-43
5. Вербицкая Т.В. Пути устранения недостатков правового регулирования в рамках института национальной безопасности // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2016. № 2 (36). С. 182-189.
6. Гончаров И.В. Вопросы законодательного обеспечения безопасности Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 37-39.
7. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятая резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24.10.1970 URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/i#tlaw_principles.shtml (дата обращения: 26.03.2021).

8. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646. URL: <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html> (дата обращения: 22.04.2021).
9. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343386/ (дата обращения: 26.05.2021).
10. Жинкина И.Ю. О понятии – «Безопасность государства» // США. Канада. Экономика, политика, идеология. 1995. № 9. С. 57-67.
11. Западный В.В. Угрозы в пограничной сфере в условиях полиэтничности государства // Вестник границы России. 2016. № 6 (191). С. 48–52.
12. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юрид. ин-т МИИТа, 2002. 209 с.
13. Коженко Я.В. Государственно-частное партнерство: антикризисный инструмент или современная угроза национальной безопасности России // Аграрное и земельное право. 2017. № 2 (146). С. 62 – 65.
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2021 (дата обращения: 11.03.2021).
15. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // Консультант плюс: справочно-правовая система.
16. Корнев А.В. Безопасность государства: эволюция идеи и практики // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 19-20.

17. Ларин В.Н. Безопасность развития и развитие безопасности // Свободная мысль. 1996. № 7. С. 37-43
18. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2000. 303 с.
19. Макаренко И.К., Морозов В.С. Военная безопасность государства: сущность, структура и пути обеспечения на современном этапе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vrazvedka.ru> (дата обращения: 26.04.2021).
20. Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 24-34.
21. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Прогресс, 2013. 656 с.
22. Мелихов А.И., Процко Г.С. Конституционно-правовые основы демографической безопасности в Российской Федерации // Философия права 2014. № 1 (62). С. 56-59.
23. Минаев А.В. Влияние и роль концепций на охрану Государственной границы Российской Федерации в конце XX века // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 17–20.
24. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
25. О безопасности гидротехнических сооружений: Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1997. №30. Ст.3589.
26. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. №50. Ст. 4873.
27. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]:

Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ // Консультант плюс: справочно-правовая система.

28. О внешней разведке: Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №3. Ст.143.

29. О военном положении [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

30. О государственной охране [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27.05.1996 N 57-ФЗ (последняя редакция) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

31. О качестве и безопасности пищевых продуктов: Федеральный закон от 2.01.2000 № 29-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. №2. Ст.150.

32. О международных договорах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ // Консультант плюс: справочно-правовая система.

33. О мерах по обеспечению национальной безопасности России и защите граждан России от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турции [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 28. 11. 2015 № 583 // Консультант плюс: справочно-правовая система

34. О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 7.03.2020 № 175 (ред. от 28.12.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

35. О парламентском контроле: Федеральный закон от 7.05.2013 № 77-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2013. №19. Ст.2304.

36. О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1994. №35. Ст.3649.

37. О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

38. О противодействии экстремисткой деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ // СЗ РФ. 2002. №30. Ст.3031.

39. О ратификации конвенции Шанхайской организации сотрудничества против терроризма [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 02.10.2010 № 253-ФЗ // Консультант плюс: справочно-правовая система.

40. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

41. О федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 3.04.1995 № 40-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. №15. Ст.1269.

42. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // Консультант плюс: справочно-правовая система.

43. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1999. №42. Ст.5005.

44. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.11.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. №40. Ст.3822.

45. Об отдельных мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21.06.2019 N 287 // Консультант плюс: справочно-информационная система.

46. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рабиновича Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда РФ от 24.01.2013 №119-О URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24012013-n/> (дата обращения: 01.06.2021).

47. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 N 608 (ред. от 13.05.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

48. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 322 (ред. от 30.04.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

49. Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева; 2-е изд. М.: Изд-во РАГС, 2005. 344 с.

50. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 №10-П URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27571/ (дата обращения: 01.06.2021).

51. По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста» [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 26.11.2012 № 28-П URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138405/ (дата обращения: 26.05.2021).

52. По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р.Р. Зайнагутдинова, Р.В. Кудаева, Ф.Р. Файзулина, А.Д. Хасанова, А.И. Шаваева и запросом Свердловского областного суда [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2010 № 8-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99733/ (дата обращения: 02.06.2021).

53. Программа взаимодействия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области информационно-правового сотрудничества с органами государственной власти государств – участников Содружества Независимых Государств: Указ Президента РФ от 29.03.1994 № 607 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. №14. Ст. 1409.

54. Серебрянников В.В. Новая модель безопасности: диалектика средств ее обеспечения // Мировая экономика и международные отношения. 1991. № 3. С.31-40.

55. Толстухин Д.А. Современное международное положение и актуальные проблемы обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере // Вестник границы России. 2017. № 1 (192). С. 49-56.

56. Хартия европейской безопасности (Стамбул, 19 ноября 1999 г.) // Независимая газета. 23.11.1999; Ведомости Федерального собрания Российской Федерации. 11.01.1999. № 2. Ст. 206.

57. Чапчиков С.Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование: дисс. на соискание ученой степени докт. юр. н., 12.00.01 – теория и история

права и государства; история учений о праве и государстве, Курск, 2018. – 412 с.

58. Экспертное заключение на проекты Федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 18.04.2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: [http://president - sovet.ru / presscenter / news / read / 315](http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/315) (дата обращения: 30.05.2021).