



## Состояние системы национальной безопасности России как отражение опыта противодействия ее угрозам

Н. А. Трусов, Нижегородская академия МВД России

✉ [nikevor@yandex.ru](mailto:nikevor@yandex.ru)

Угрозы социально-экономического и военно-политического характера, вызванные как внутренними причинами, так и внешней обстановкой, выводят проблематику обеспечения национальной безопасности и выстраивание ее системы на первый план в государственном строительстве. Основным источником и движущей силой, заставляющей систему национальной безопасности трансформироваться, подстраиваясь под складывающиеся социально-экономические реалии и геополитическую обстановку, выступают угрозы национальной безопасности. На основе сравнительно-правового анализа концепций/стратегий обеспечения национальной безопасности России, автор формирует представление о ее системе и динамике ее развития на современном этапе отечественного развития. Современное состояние системы национальной безопасности является следствием накопленного Россией опыта противодействия угрозам.

*Ключевые слова:* безопасность; национальная безопасность; система национальной безопасности; угрозы национальной безопасности.

## The State of the Russia's National Security System as Expression of the Experience in Counteracting its Threats

N. A. Trusov, the Nizhny Novgorod Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs

✉ [nikevor@yandex.ru](mailto:nikevor@yandex.ru)

Threats of a socio-economic and military-political nature caused both by internal causes and by the external situation, bring the issue of ensuring national security and building its system to the fore in the process of creating the state. The main source and driving force which make the national security system transform, adjusting to the emerging socio-economic realities and the geopolitical situation, are the threats to national security. On the basis of a comparative legal analysis of the concepts/strategies of ensuring the national security of Russia, the author forms an idea of its system and the dynamics of its change at the present stage of domestic development. The current state of the national security system is a consequence of Russia's accumulated experience in counteracting threats.

*Keywords:* security; national security; national security system; threats to national security.

В настоящее время Россия стоит перед большим количеством рисков и вызовов. Связаны они как с внутренними проблемами социально-экономического характера, так и с известной нездоровой внешне-экономической и внешнеполитической обстановкой. В сложившихся условиях вопросы обеспечения национальной безопасности страны приобретают особую актуальность и практическую значимость. Угроза крупного военного противостояния двух сверхдержав и непримиримых идеологических противников XX в. выводит проблематику обеспечения национальной безопасности, выстраивание ее системы на первый план не только в риторике руководителей высших органов публичной власти России, но и в практике государственного строительства.

Национальная безопасность России является сложным системным явлением, включающим в себя целый ряд элементов (подсистем, видов), состоящих друг с другом в сложных структурно-функциональных связях. Следовательно, разрозненная, бессистемная обеспечительная деятельность не только малоэффективна, но может быть контрпродуктивной. Следствием асистемного подхода является разного рода дефектность, влекущая ошибки в построении системы обеспечения национальной безопасности страны в целом [1, с. 20–21].

В настоящее время в юридической науке выделяют как минимум пять оснований дифференциации системы национальной безопасности: в зависимости от объекта обеспечения безопасности,

сферы обеспечения безопасности, источника угрозы безопасности, ее деструктивного потенциала и государственно-территориальной организации государства. Каждая классификация в той или иной степени описывается в научной и специальной литературе [см., напр., 2; 3; 4].

Очевидно, что основным критерием дифференциации системы национальной безопасности выступает объект обеспечения. Это явно прослеживается в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. и основных нормативных документах в области обеспечения национальной безопасности России, а именно в законах о безопасности 1992 г.<sup>1</sup> и 2010 г.<sup>2</sup>.

Действующее законодательство поддерживает сложившийся в науке подход о триедином объекте обеспечения национальной безопасности: личность, общество и государство [5, с. 200; 6, с. 5]. Поэтому собственно обеспечения национальной безопасности России можно достигнуть, только гарантировав безопасность личности, общественную и государственную безопасность. При этом сами указанные разновидности безопасности также представляют собой сложные системные формирования со своей внутренней структурой, в связи с чем в научной и специальной литературе можно встретить и их детализацию [см., напр., 7; 8].

Государственно-территориальная организация России является внешним и в каком-то смысле искусственным критерием к дифференциации системы национальной безопасности. Связано это в первую очередь с тем, что обеспечение национальной безопасности любого государства не может быть равным и в полной мере определяться стандартным сложением безопасностей входящих в него территориальных единиц, поскольку представляет собой более сложное синтетическое образование, находящееся под воздействием множества условий и факторов разной природы и характера [1, с. 25]. Тем не менее данный подход имеет важное значение для планирования противодействия всем имеющимся и потенциальным угрозам национальной безопасности России.

Оставшиеся дифференциации системы национальной безопасности в той или иной степени связаны с основным источником и движущей силой, заставляющей систему национальной безопасности трансформироваться и корректироваться, подстраиваясь под складывающиеся социально-экономические реалии и геополитическую обстановку. Имя этого источ-

ника, этой движущей силы — угрозы (они же вызовы) национальной безопасности.

Данный тезис не только находит свое подтверждение в логике теоретических рассуждений, но и проверяется юридической практикой. Отметим отдельные теоретические позиции по данному вопросу.

Во-первых, отдельные элементы (подсистемы, разновидности) системы национальной безопасности России являются *конституционными* в том смысле, что получили закрепление в Конституции РФ. Это самые стабильные элементы системы национальной безопасности. Указание на них и закрепление в Конституции РФ обусловлено сущностными потребностями личности, общества и государства, т. е. объектов обеспечения национальной безопасности, по противодействию имманентно присущим их существованию и развитию угрозам.

К *конституционным подсистемам системы национальной безопасности России*, согласно Конституции РФ, относятся: безопасность государства (ч. 5, ст. 13; ч. 3 ст. 55; ч. 1 ст. 82; п. «д<sup>1</sup>» ст. 83; п. «к» ч. 1 ст. 102; п. «д» ч. 1 ст. 114); общественная безопасность (п. «б» ч. 1 ст. 72; п. «д<sup>1</sup>» ст. 83; п. «к» ч. 1 ст. 102); безопасность личности (ч. 3 ст. 37; п. «ж» ст. 83); безопасность граждан (ч. 1 ст. 56); безопасность отдельных категорий граждан (ч. 1 ст. 98); экологическая безопасность (п. «д» ч. 1 ст. 72); военная безопасность, когда речь идет об обороне и безопасности (п. «м» ст. 71); информационная безопасность, когда речь идет об обеспечении безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных (п. «м» ст. 71); международная безопасность, когда речь идет о поддержании и укреплении международного мира и безопасности (ст. 79<sup>1</sup>).

Отметим, что две последние подсистемы (информационная и международная безопасность) были возведены в рамки конституционных в результате конституционной реформы 2020 г.<sup>3</sup>, что подтверждает тезис об отражении в системе национальной безопасности диалектики взаимодействия национальных интересов и всевозможных угроз личности, обществу и государству на том или ином историческом этапе их существования и развития.

Впоследствии все конституционные элементы системы национальной безопасности находят свою конкретизацию в текущем отечественном законодательстве.

<sup>1</sup> О безопасности : закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15, ст. 769.

<sup>2</sup> О безопасности : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

<sup>3</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

Во-вторых, отдельные элементы (подсистемы, разновидности) системы национальной безопасности России являются *базовыми*, в связи с тем, что получили закрепление в базовых законах о безопасности. В этом смысле они не такие стабильные в общей системе безопасности, как конституционные элементы, но в то же время обладают большей правовой устойчивостью, чем иные элементы системы национальной безопасности (функциональные), которые находят свое отражение в подзаконных нормативных правовых актах.

В современной истории России было всего два закона о безопасности. Ранее действовавший Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» определял 12 подсистем системы национальной безопасности России: государственную и общественную безопасность, безопасность личности, экологическую, информационную, военную (оборонную) и экономическую безопасность, безопасность в сфере охраны здоровья населения и в сфере предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, внутреннюю безопасность, внешнюю безопасность и региональную безопасность (безопасность субъектов РФ).

Таким образом, можно заключить, что все конституционные элементы системы национальной безопасности Российской Федерации не только получили отражение в базовом законе о безопасности, но даже были конкретизированы им. Исключение составляет международная безопасность, но последняя, как уже ранее указывалось, была включена в текст Конституции РФ в 2020 г., когда сам Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» уже около 10 лет не действовал.

Действующий Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» в контексте рассматриваемого нами вопроса выстроен уже по другой логике. Смысл состоит в том, что для надежного обеспечения национальной безопасности России ее система должна быть мобильна, т. е. способна в максимально короткий срок отреагировать на внезапно возникшую (или потенциально прогнозируемую) угрозу национальной безопасности. Для этого нужно иметь возможность максимально быстро нормативно переукрепить скорректированную систему. Законодательная процедура в Федеральном Собрании РФ во временном факторе будет, очевидно, проигрывать времени принятия Указа Президента РФ по соответствующему вопросу. При этом на эффективности купирования угрозы это никак не скажется. Вероятно, поэтому действующий Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. «О безопасности», наряду с тремя под-

системами безопасности по объекту ее обеспечения и экологической безопасностью, в ст. 1 кратко указал на наличие иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В-третьих, все остальные элементы (подсистемы) системы национальной безопасности России являются *функциональными*. Они находят свое отражение в подзаконных нормативных правовых актах, прежде всего в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и иных концептуальных и доктринальных документах, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации (ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. «О безопасности»).

Выбранное нами наименование указанной группы элементов (подсистем) системы национальной безопасности не случайное. Наименование отражает их основное предназначение — купирование, нейтрализацию той или иной угрозы национальной безопасности для обеспечения защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства в соответствующей сфере их жизнедеятельности.

Всего в России было утверждено четыре документа стратегического характера по данному вопросу: Концепция национальной безопасности 1997 г. (в ред. 2000 г.) и Стратегия национальной безопасности (2009 г., 2015 г. и 2021 г.).

Сравнительно-правовой анализ подсистем системы национальной безопасности России в соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации 1997 г.<sup>4</sup>, утвержденной Президентом РФ Б. Ельциным, и ее редакцией 2000 г.<sup>5</sup>, утвержденной в первые 10 дней исполнения полномочий Президента РФ председателем Правительства РФ В. Путиным, уже демонстрирует коррекцию по количеству предметных сфер обеспечения безопасности. Так, из 23 подсистем системы национальной безопасности на 1997 год в обновленной редакции Концепции 2000 г. осталось лишь 14 (государственная, общественная, личности, личная, экономическая, информационная, экологическая, военная, радиационная, ядерная, в технологической, социальной и пограничной сферах, международная). Мы можем лишь догадываться и предполагать, почему 9 подсистем (духовная, глобальная, коллективная, общая, всеобъемлющая, региональная, в сфере здравоохранения и здоровья нации, в сфере внешней и внутренней политики) были исключены из официального текста Концепции 1997 г., но абсолютно справедливым является то, что многие годы отработавший в органах

<sup>4</sup> Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 52, ст. 5909.

<sup>5</sup> О Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2, ст. 170.

государственной безопасности, некогда руководитель ФСБ России, имеющий опыт работы в региональных органах публичной власти и в должности заместителя руководителя Администрации Президента РФ, В. Путин точно знал, на чем необходимо сконцентрировать усилия государства, чтобы обеспечить его целостность и попытаться сохранить суверенитет. По сути, это профессиональное осмысление проблем и вызовов, стоявших перед страной в конце 90-х гг. XX в.

Осознание того, что без надежной, научно выверенной юридической основы обеспечить национальную безопасность невозможно, детерминировало активизацию деятельности в этом направлении. Однако проблем было много! Поэтому не случайно секретарь Совета Безопасности РФ И. Иванов на круглом столе 1 февраля 2005 г. констатировал: «разброс мнений и оценок по таким ключевым понятиям и определениям, как „национальная безопасность“, „национальные интересы“, „основные угрозы национальной безопасности“, „стратегические цели России“, достаточно велик. Это показывает их сложность и многофакторность» [9, с. 78].

12 мая 2009 г. Президент РФ Д. Медведев в развитие Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Председателем Правительства РФ В. Путиным<sup>6</sup>, подписывает Указ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»<sup>7</sup> (далее — Стратегия 2009 г.).

Стратегия 2009 г., в отличие от своих предшественников-концепций, не только определяла, что такое национальная безопасность России, ее национальные интересы, угрозы национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты и др., но и существенно скорректировала элементы системы национальной безопасности. Однако практически сразу со вступлением ее в силу наша страна стала сталкиваться с новыми угрозами внешнеполитического (начало событий Арабской весны) и внешнеэкономического характера (мировой финансовый кризис), а известные политические события на Украине 2013–2014 гг. и последовавшее за ними воссоединение Крыма с Россией детерминировали санкционную экономическую и технологическую войну против России со стороны западноевропейских го-

сударств. Стратегия быстро устаревала и уже не отвечала новым вызовам времени, а катастрофические события в Сирии и подготовка Вооруженных Сил РФ к военной операции на ее территории стали триггером к замене действовавшей Стратегии 2009 г. новой версией, что и произошло 31 декабря 2015 г.<sup>8</sup>

Если Стратегия 2009 г. в системе национальной безопасности России закрепляла 30 подсистем, то в Стратегии 2015 г. их осталось 27. При этом 23 подсистемы стали общими для обеих стратегий: государственная, общественная, личности, экономическая, информационная, военная, продовольственная, энергетическая, экологическая, технологическая, лекарственных средств, товаров и услуг, жизнедеятельности населения, в чрезвычайных ситуациях, в сфере культуры, в сфере науки и образования, здравоохранения и здоровья нации, пограничной сфере, в области качества жизни граждан, а также международная, коллективная, всеобщая и региональная безопасности. В обновленную систему национальной безопасности России добавилось 4 подсистемы: глобальная, транспортная, пожарная безопасность и безопасность пищевых продуктов. Были исключены 7 подсистем: во внутриполитической сфере, социальная, духовная, оборонно-промышленная безопасность, безопасность по отдельным направлениям внутренней и внешней политики государства, а также внутренняя и внешняя безопасность.

2 июля 2021 г. Президент РФ В. Путин утвердил новую Стратегию национальной безопасности России<sup>9</sup>. С одной стороны, шестилетнее ограничение срока действия предыдущей Стратегии 2015 г. формально требовало ее замены в 2021 г., однако и объективные причины, связанные с появлением новых и усилением имеющихся угроз национальной безопасности, были также налицо. За период действия Стратегии 2015 г. Россия и мир оказались на пороге Третьей мировой войны, прежде всего из-за обострения обстановки на полях сражения в Сирии и столкновения интересов вокруг ситуации с Украиной. Усилилось санкционное давление на нашу страну фактически по всем направлениям экономики, расширился инструментарий формирования из России «политического изгоя», растет число нарушений прав русскоговорящих граждан и интересов Российской Федерации за рубежом. При этом идет борьба

<sup>6</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>7</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>8</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть II), ст. 212.

<sup>9</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). 03.07.2021.

с коронавирусной инфекцией, за улучшение эпидемиологической обстановки и др.

Стратегия 2021 г. закрепила в системе национальной безопасности России уже 21 подсистему, что на 6 меньше, чем в ранее действовавшей Стратегии 2015 г. При этом уже только 14 подсистем системы национальной безопасности остались для обеих стратегий общими (в предыдущем сравнении их было 23), а если сравнивать все стратегии, то общими для них уже будут только 12 подсистем системы национальной безопасности.

В обновленную систему национальной безопасности России Стратегия 2021 г. добавила 7 подсистем: гидрометеорологическую, биологическую, химическую, радиационную, дорожного движения, безопасность проводимых на территории Российской Федерации общественно-политических и иных мероприятий и безопасность, связанную с осуществлением иностранными государствами технической разведки. Были исключены 13 подсистем: пожарная, технологическая, транспортная, лекарственных средств, товаров и услуг, в области качества жизни граждан и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в пограничной сфере, в сферах культуры, науки и образования, здравоохранения и здоровья нации, а также всеобщая и региональная безопасность.

Таким образом, на протяжении более десятка лет в отечественной конституционной практике отчетливо прослеживается развитие подсистем системы национальной безопасности России в соответствии со Стратегиями 2009 г., 2015 г. и 2021 г. как по их количеству, так и по их предметным сферам. Соответ-

ствующая корректировка детерминирована не только обновлением спектра угроз безопасности, но и уточнением функционального содержания отдельных подсистем. В частности, безопасность в пограничной сфере (безопасность Государственной границы) по своему функциональному содержанию может быть составляющей государственной безопасности, а оборонно-промышленная — военной [1, с. 24].

За современную историю России концепции/стратегии ее национальной безопасности закрепили 44 разные подсистемы системы национальной безопасности, которые пять раз подвергались корректировке. Минимальное количество подсистем (14) закрепляла Концепция 1997 г. в ее редакции 2000 г. Максимальное количество (30) — Стратегия 2015 г. Современное состояние системы национальной безопасности России, включающее 21 подсистему, отражает накопленный Россией опыт противодействия существующим и прогнозируемым в перспективе угрозам национальной безопасности.

В заключение отметим, что все подсистемы национальной безопасности России тесно связаны между собой и находятся в диалектической зависимости. Эффективная организация обеспечения национальной безопасности предполагает не только четкое системное представление о феномене национальной безопасности, но и понимание синтетической связи между ними, что неизменно будет способствовать выработке более точной политики при планировании использования ресурсного (в широком смысле слова) потенциала и определению наиболее эффективных мер обеспечения национальной безопасности.

## Список литературы

1. Трусов Н. А. Система национальной безопасности России // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3(35).
2. Кардашова И. Б. Основы теории национальной безопасности : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020.
3. Нижник Н. С. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика. СПб., 2002.
4. Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2018.
5. Ахметов А. И., Аминов И. Р. Понятие, цели и виды национальной безопасности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 5-2(44).
6. Мельников В. И. Роль и место региональной безопасности в общегосударственной системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2010.
7. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. М., 2004.
8. Блатин С. В. Государственная безопасность Российской Федерации: становление и современное содержание понятия // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 4(60).
9. Трусов Н. А. Правовое закрепление понятия и системы национальной безопасности России // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4(28).