УДК: 327 DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-4-142-151

ДОКТРИНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Устинович Е.С., Цыбаков Д.Л.[1]

Аннотация. Цель статьи – раскрыть влияние конституционной реформы 2020 года на развитие доктринального сопровождения политики государства по защите национальных интересов Российской Федерации. На фоне нарастающей конфронтации с геополитическими соперниками и спровоцированной этими кризисными явлениями в социально-экономической и социально-политической сферах актуализируется потребность в законодательном обеспечении формирования государственной стратегии в области национальной безопасности. В настоящее время Россия пересматривает подходы к выработке приоритетов в защите интересов личности, общества и государства, что требует принципиальной модернизации концептуальных основ политики в различных сферах и секторах национальной безопасности.

Авторами на основе системного подхода и анализа различных источников информации раскрыта взаимосвязь между проблематикой реализации стратегии в области безопасности страны и трансформацией нормативно-правовой базы её обеспечения, определены перспективы развития принципов и приоритетов политики национальной безопасности в деятельности государственного управления и экспертного сообщества России.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственная политика национальной безопасности, Конституция, государственная власть, гражданское общество.

Устинович Елена Степановна — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой иностранных языков и гуманитарных наук, Курская государственная сельскохозяйственная академия имени И.И. Иванова, адрес: Россия, 305021, г. Курск, ул. Карла Маркса, д. 70, e-mail: lenausti@mail.ru

Цыбаков Дмитрий Леонидович — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: Россия, 302028, г.Орёл, б. Победы, 5 а, e-mail : d413839@yandex.ru

DOCTRINAL SUPPORT OF THE STATE NATIONAL SECURITY POLICY OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM

USTINOVICH E.S. – Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of Foreign Languages and Humanities, Kursk State Agricultural Academy named after I.I. Ivanov (Russian Federation, Kursk),. e-mail: lenausti@mail.ru

TSYBAKOV D.L. – Doctor of Political Sciences, Docent, Central Russian Institute of Management – Branch of RANEPA (Russian Federation, Orel), e-mail: d413839@yandex.ru

Abstract. The purpose of the article is to reveal the impact of the 2020 constitutional reform on the development of doctrinal support for the state policy to protect the national interests of the Russian Federation. Against the background of the growing confrontation with geopolitical rivals and provoked by this crisis in the socio-economic and socio-political spheres, the need for legislative support for the formation of state strategy in the field of national security is actualized. Currently, Russia is revising its approaches to developing priorities in protecting the interests of the individual, society and state, which requires a fundamental modernization of the conceptual foundations of policy in various spheres and sectors of national security.

On the basis of the systematic approach and analysis of various sources of information, the authors disclose the relationship between the implementation of the country's security strategy and the transformation of the regulatory framework for its provision, identify the prospects for the development of the principles and priorities of the national security policy in the activities of public administration and the expert community of Russia.

Keywords: national security, state policy of national security, Constitution, state power, civil society.

Введение.

Современное состояние защищённости национальных интересов Российской Федерации наглядно свидетельствует о том, что в условиях полицентричного мира наша страна испытывает воздействие вызовов и угроз различной направленности и масштаба. Подобная ситуация потребовала модернизации конституционно-правовой основы обеспечения национальной безопасности России, реакцией на что стали поправки в Основной закон, вынесенные на всенародное голосование 1 июля 2020 года.

Отметим, что по сравнению с ситуацией 2010-х гг. к началу второго десятилетия XXI века имели место кардинальные изменения в подходах к определению вектора государственной политики в сфере защиты фундаментальных интересов России. Принципиально изменилось восприятие массовым политическим сознанием места России в современном мире. Всесторонней трансформации подверглись вызовы и угрозы, стоящие перед российским обществом[1]. Всё активнее заявляли о себе опасности «нового типа», что заставило сместить приоритеты в разработке и реализации политики защиты национальных интересов страны.

Определённые иллюзии среди «политического класса» России в период начала 2000-х гг. относительно взаимоотношений с атлантическим сообществом были вызваны абсолютизацией экономического фактора. Последний считался главенствующим по сравнению с проблемными сферами политики и идеологии. Именно на общности экономических интересов строились попытки налаживания партнёрства Российской Федерации с традиционными геополитическими противниками – США и ведущими державами Западной Европы. Практическим воплощением указанного подхода стали совместная борьба с «международным терроризмом» и попытка «перезагрузки» отношений с США и НАТО в период 2009–2013 гг. Укрепившаяся обоюдная зависимость России и условного Запада от наднациональных секторов финансового и экономического развития оказывает во многом определяющее воздействие на политику национальной безопасности России и в наши дни.

Следует учитывать, что в последние десятилетия заявляют о себе неявные или косвенные вызовы и угрозы суверенному политическому статусу России. Большинство из актуальных на сегодня негативных факторов, воздействующих на национальную безопасность, имеют устойчивый и долговременный характер. Указанные явления принимаются во внимание при разработке концептуальных основ стратегии Российской Федерации по защите своих фундаментальных интересов. Например, Военная доктрина России в качестве доминирующих опасностей называет стремление Организации Североатлантического договора к легитимации нарушения норм международного права, попытки атлантистов взять на себя глобальные функции.

Значение смысла и содержания политики национальной безопасности последовательно раскрывалось в концептуальных документах, принимаемых на официальном уровне на протяжении 1990–2000-х гг. Уже тогда на доктринальном и нормативном уровнях закреплялась возможность тесного

[1] Буркин А.И., Возженников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С.5.

сотрудничества между обществом и публичной властью в различных сферах обеспечения безопасности. Ныне действующая Стратегия национальной безопасности нашей страны уточняет, что результативность политики государства в данной сфере прямо определена состоянием обеспечивающим её научного и нормативно-правового инструментариев.

Отметим, что в научной среде и нормативных актах, которые принимались в последние годы как в России, так и на международном уровне, аргументировалась потребность в принципиальном переосмыслении приоритетов обеспечения всех типов безопасности. Итогом экспертной и аналитической работы стало смещение акцентов на противодействие невоенным источникам, таким, как социально-экономические, информационно-технологические, демографические, экологические, гуманитарные и социокультурные. В соответствии с этим обосновывалось широкое толкование безопасности, что предполагает не только подготовку к защите от прямого военного вторжения или террористической угрозы, но и предусматривает превентивное предотвращение политического давления извне, исключение попадания страны в экономическую, финансовую, энергетическую, технологическую зависимость. Признано, что государство как основной субъект политики и политического управления должно суверенно реализовывать национальные интересы, в первую очередь – удовлетворять фундаментальные потребности каждого гражданина и каждой социальной группы.

Со временем выработался общий для всех концепций подход к идентификации субъектов, наделяемых правом участвовать в реализации политики национальной безопасности. Главенствующим из них остаётся институт национального государства, партнёрами которого могут выступать акторы международных отношений или самодеятельные объединения гражданского общества.

Некоторые авторы, например, В.С. Пирумов, предлагают расширенное толкование предмета политики национальной безопасности. К составным частям, компонентам последней в соответствии с ним относят не только обобщённые интересы личности, общества, государства, но и традиционные ценности и образа жизни народа России[1]. Обобщим, что эффективность политики в сфере безопасности базируется на следующих принципах:

– создание действенного управленческого механизма, играющего в том числе координирующую роль во взаимодействии с гражданским обществом;

– конституционное обеспечение баланса интересов между обществом и публичной властью.

[1] Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России // Проблемы глобальной безопасности. – М., 1995. – С. 49–50.

В научных подходах констатируется, что уже на этапе создания и принятия российской Конституции были фундаментальные проблемы правового обеспечения национальной безопасности[1]. В то же время широкий научный плюрализм, характерный для исследовательских оценок, доказывает, что теоретико-правовой конструкт национальной безопасности по-прежнему нуждается в корректировках и дополнениях. Без дальнейшего концептуального обоснования понятийные проблемы, которые актуальны к настоящему времени, усложняют решение задачи борьбы с угрозами и вызовами современной эпохи. Проблема обоснования приоритетов стратегии государства в области национальной безопасности диктует необходимость регулярной корректировки действующего законодательства, включая и дополнение норм Основного закона Российской Федерации.

За постсоветский период органы исполнительной и представительной власти во взаимодействии с экспертным сообществом проделали значительный объём работы в сфере теоретико-правового обеспечения политики в сфере безопасности.

В Конституции Российской Федерации с момента её принятия были отражены фундаментальные принципы политики государства в области национальной безопасности. Уже в преамбуле Основного закона страны декларировалась необходимость построения суверенитета и государственности нашей страны, предписывалось укреплять ответственность за её историческую судьбу перед ныне живущими и грядущими поколениями соотечественников. Важнейшее значение имеет конституционное положение о том, что институт государства несёт ответственность за целостность территории России, будучи обязан обеспечивать её территориально-политическое единство.

Рубежным этапом в развитии доктринальной основы политики защиты национальных интересов стал 2009 г., когда были утверждены нормативные акты: Стратегия национальной безопасности России до 2020 года и Военная доктрина Российской Федерации.

Их дополнил Федеральный закон «О безопасности», отменявший действовавший с 5 марта 1992 года согласно решению ещё Верховного Совета РСФСР одноимённый нормативный акт[2]. Причиной упразднения последнего стало его противоречие с принятой 12 декабря 1993 г. Конституцией Российской Федерации.

---

[1] Иншаков С.М. Конституционные основы обеспечения национальной безопасности. // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. – 2017. – № 1(770). – С. 89–100.

2 Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. Федеральный выпуск № 295(5374) от 29.12.2010 г.

Кардинальным образом положение в сфере безопасности изменилось на фоне мирового политического кризиса 2014–2015 гг., спровоцированного государственным переворотом в Киеве и переходом Украины под протекторат Европейского союза и США. С этого времени военная опасность стала реальностью для ближних подступов Российской Федерации, когда боевые действия развернулись в ареале её традиционного культурного и геополитического влияния. Если на рубеже XX–XXI столетий основной опасностью для политической стабильности России признавалась мировая террористическая гроза, то после воссоединения с Крымом и поддержки национально-освободительной борьбы республик Донбасса начался этап открытой конфронтации с атлантическим сообществом и патронируемыми им международными организациями – НАТО и Европейским союзом.

Против России были объявлены противоречащие международному законодательству секторальные экономические санкции, военная инфраструктура Организации Североатлантического договора была распространена на страны так называемой «Новой Европы», включая прибалтийские государства, то есть на территорию бывшего СССР. Оказались пересмотрены доктринальные положения политики обороны и безопасности США, их союзников и аффилированных с ними евроатлантических институтов. Их общий контекст сводился к признанию России одним из опасных соперников западного мира, нацеленного на стратегию геополитического реванша. Во исполнение принятых в Вашингтоне и Брюсселе решений принимались меры по экономической, военно-политической и духовно-информационной изоляции Российской Федерации, включая отказ от сотрудничества в решении проблем глобальной и региональной безопасности.

Отмеченные факторы стали основным мотивом ревизии нормативно-правовой основы политики защиты национально-государственных интересов России. Для этого потребовалось принять новые редакции «Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года» и Военной доктрины России. Сегодня их трактуют как основополагающие в деле планирования доктринальных приоритетов политики защиты национальных интересов России. Базовые положения Стратегии сегодня закрепляются в законодательных актах, детализирующих механизмы и средства укрепления безопасности личности, общества и государства. Особенно важным А.Я. Неверов признает включение в число основных критериев оценки уровня национальной безопасности, удовлетворенность граждан России состоянием защищённости прав и свобод, личных и имущественных интересов[1].

[1] Неверов А.Я. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации как политический приоритет // Социум и власть. – 2016. –№ 6. – С.88–93.

По состоянию на 2020 г. в нормативном корпусе Российской Федерации конкретизированы полномочия всех ветвей и уровней публичной власти в деле обеспечения различных уровней и секторов безопасности.

Особая роль в определении курса государства в сфере национальной безопасности отведена главе государства. В соответствии с федеральным законодательством Президент России формулирует ключевые направления политики национальной безопасности, утверждает её доктринальные положения, формирует и руководит работой Совета Безопасности страны, устанавливает пределы должностных обязанностей федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Именно Президент, согласно Конституции, наделён полномочиями по введению режима чрезвычайного положения на всей территории страны или в отдельных административно-территориальных образованиях. Важнейшее полномочие главы государства в данной сфере – принятие решений о практических мерах в деле борьбы с терроризмом и политическим экстремизмом.

Исходя из вышеизложенного, становится понятен источник инициатив по внесению поправок в Основной закон нашей страны в период 2020 г., включая и те из них, что имеют прямое отношение к тематике противодействия вызовам и угрозам национально-государственным интересам России.

Несмотря на осознание экспертным сообществом необходимости корректировки фундаментальных положений доктринальных и нормативных основ в сфере безопасности, конкретные предложения по их совершенствованию встретили неоднозначную реакцию в общественном мнении и средствах массовой информации. В комментариях по поводу внесения поправок в Конституцию Российской Федерации подчёркивается, что реальное состояние защищённости национальных интересов зачастую не соответствует социальным ожиданиям и потребностям в поступательном стабильном развитии России в XXI столетии.

Конституционная реформа 2020 г. вызвала противоречивые оценки в обществе и в экспертной среде. Наиболее часто высказывается мнение, что основной её смысл сводился к конъюнктурным соображениям исполнительной власти. На наш взгляд, всесторонняя оценка последствий внесённых в Конституцию изменений в недалёком будущем станет предметом интенсивной общественно-политической и научной дискуссии.

В данном контексте обоснуем, что в своём большинстве конституционные изменения в сфере политики национальной призваны устранить дефекты и пробелы в области защиты национальных интересов, ставшие наследием системного политического кризиса 1990-х гг.

Прежде всего необходимо выделить из перечня конституционных поправок те положения, что непосредственно затрагивают тематику политики обеспечения национальной безопасности. Главенствующее значение из них имеют, на наш взгляд, признание недопустимыми действий, направленных на посягательство на часть территории Российской Федерации, а также призывы к нему. В то же время сохраняется возможность изменения границ России при использовании инструментов делимитации, демаркации и редемаркации, что вызывает неоднозначное восприятие общественного мнения в тех регионах, что сегодня являются объектом территориальных притязаний со стороны сопредельных государств, например, трёх муниципальных образований Сахалинской области, расположенных на Курильских островах.

Не менее важна поправка в статьи 79 и 125, где устанавливаются полномочия Конституционного суда относительно исполнения международных договоров и постановлений международных судов в случаях, когда они противоречат отечественному законодательству. В то же время остаётся и далее нерешённым ключевой вопрос политико-правового обеспечения национальных интересов, связанный с признанием верховенства отечественного законодательства над международным.

В статью 83, пункт «Ж» вносится поправка о наличии «внутренних угроз» национальной безопасности, проявления которых ранее фиксировались только в научной литературе1.

Большой общественный резонанс вызвало закрепление в Конституции ограничений для кандидатов на высшие должности в системе исполнительной, представительной и судебной власти в Российской Федерации. В статье 77 для них закрепляется запрет на наличие иностранного гражданства и вида на жительство (для некоторых категорий государственных служащих уже имеющийся в российском законодательстве), а также не допускается право владения счетами и вкладами в зарубежных банковских и кредитных организациях. Вместе с тем социальные ожидания относительно затронутой проблемы остались в значительной мере неудовлетворёнными, так как общество готово было выразить согласие с более строгими запретами для чиновников, судей и депутатов, включая невозможность для них иметь недвижимое имущество в зарубежных странах и отказ от иностранного гражданства/подданства для родственников должностных лиц.

Несомненную ценность имеет поправка в статью 67 о защите правды о

1 Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета – 2010 г. – Федеральный выпуск № 144(8198) от 04.07.2020.

национальной истории и недопустимости развязывания пропаганды, которая бы была нацелена на неуважение к народному подвигу при защите нашей Родины.

В то же время с принятием поправок 2020 г. в Конституцию Российской Федерации не следует считать завершённым процесс модернизации доктринальной основы политики национальной безопасности. Очевидным его приоритетом, согласно авторской позиции, должно быть избрано формирование негосударственной подсистемы обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Завершая обзор конституционной реформы 2020 г. с точки зрения её влияния на политику национальной безопасности, следует указать на их актуальность и своевременный характер. Взаимосвязь внесённых корректировок с практикой защиты национальных интересов страны доказывается включением в Конституцию ряда дефиниций, прежде разработанных в теории государственной и общественной безопасности, например, понятия «внутренних угроз». В то же время эффективность принятых изменений будет определяться способностью органов государственного управления и экспертного сообщества развить конституционные положения о безопасности в концептуальных разработках в сфере обеспечения национальной безопасности современной России.

Библиография/References:

1. Буркин А.И., Возженников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 478 с.

2. Иншаков С.М. Конституционные основы обеспечения национальной безопасности // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. – 2017. – № 1 (770). – С. 89 – 100.

3. Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. – 04.07.2020. –№ 144(8198).

4. Неверов А.Я. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации как политический приоритет // Социум и власть. – 2016. – № 6. – С.88 – 93.

5. Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России // Проблемы глобальной безопасности. – М., 1995. – С. 49 – 50.

6. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – URL: https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html (дата обращения 23.05.2020).

7. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. – 29.12.2010. – № 295(5374).

1. Burkin, A.I., Vozzhenikov, A.V., Sineok, N.V. (2008) Natsional'naia bezopasnost' Rossii v kontekste sovremennykh politicheskikh protsessov [National security of Russia in the context of modern political processes]. – M.: Izd-vo RAGS. – 478 p. (In Russ.)

2. Inshakov, S.M. (2017) Konstitutsionnye osnovy obespecheniia natsional'noi bezopasnosti [Constitutional foundations for ensuring national security] // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Obrazovanie i pedagogicheskie nauki [Vestnik of Moscow State Linguistic University. Education and teaching]. – № 1 (770). – P. 89 – 100. (In Russ.)

3. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii s izmeneniiami, odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniia 1 iiulia 2020 g. [The Constitution of the Russian Federation with the changes approved during the all-Russian vote on July 1, 2020] // Rossiiskaia gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. – 04.07.2020. –№ 144(8198). (In Russ.)

4. Neverov, A.Ia. (2016) Strategiia natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii kak politicheskii prioritet [The strategy of national security of the Russian Federation as a political priority] // Sotsium i vlast' [Socium and power]. – № 6. – P.88 – 93. (In Russ.)

5. Pirumov, V.S. (1995) Metodologiia kompleksnogo issledovaniia problem bezopasnosti Rossii [Methodology for a comprehensive study of security problems in Russia] // Problemy global'noi bezopasnosti [Problems of global security]. – M. – P. 49 – 50. (In Russ.)

6. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 31 dekabria 2015 goda № 683 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii» [Decree of the President of the Russian Federation of December 31, 2015 No. 683 "On the National Security Strategy of the Russian Federation"]. – URL: https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html (data obrashcheniia 23.05.2020). (In Russ.)

7. Federal'nyi zakon ot 28 dekabria 2010 g. № 390-FZ «O bezopasnosti» [Federal Law of December 28, 2010 №390-FZ "On Security"] // Rossiiskaia gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. – 29.12.2010. – № 295(5374). (In Russ.)