

# Политико-правовое регулирование национальной безопасности России

Владимир Макаров

Одной из важнейших задач, стоящих перед Российской Федерацией в современный период, является задача укрепления и совершенствования политико-правового регулирования государственной и общественной жизни. Адекватность регулирования, отвечающего современным условиям российского общества, является основой эффективной и компетентной работы государственных ведомств и учреждений. Это имеет непосредственное отношение и к правовому регулированию в сфере обеспечения национальной безопасности страны.

**П**ерспективы развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современной обстановке напрямую связаны с вопросами построения гражданского общества и правового государства, с надежным обеспечением безопасности граждан, с необходимостью формирования новой или качественного совершенствования существующей в сфере обеспечения национальной безопасности системы правового регулирования, совершенствованием ее функционирования.

Именно это позволит создать адекватное современным условиям состояние правового регулирования национальной безопасности России, максимально способствовать эффективному решению задач в рассматриваемой сфере, предоставить гражданам и иным субъектам соответствующие правовые гарантии и государственную защиту, позволит избежать нарушения их законных прав и интересов.

Политико-правовое регулирование обеспечения национальной безопасно-

---

**МАКАРОВ Владимир Евгеньевич** – кандидат военных наук, профессор (Российский государственный социальный университет). E-mail: 1699636.kaf@mail.ru; E-mail: makarov\_v\_e@mail.ru

**Ключевые слова:** национальная безопасность, правовое регулирование, система обеспечения национальной безопасности, субъекты обеспечения национальной безопасности.

сти Российской Федерации ставит своей целью закрепить организацию системы обеспечения национальной безопасности России и направить в определенное русло поведение участников общественных отношений в данной сфере. Оно представляет собой общее правовое регулирование и заключается в упорядочении данных общественных отношений за счет создания, изменения или отмены правовых норм, а равно определения сферы их действия и круга субъектов. Политико-правовое регулирование призвано обеспечивать единый порядок и стабильность в регулировании организации системы обеспечения национальной безопасности и ее функционирования.

Основу политико-правового регулирования обеспечения национальной безопасности страны составляют нормы конституционного (государственного), административного, гражданского, уголовного, гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права, регулирующие наиболее важные общественные отношения в сфере обеспечения безопасности – организационные, управленческие, имущественные и охранительные правоотношения.

**В** настоящее время в России основа правового регулирования обеспечения национальной безопасности, включающая в себя совокупность относительно взаимосвязанных и внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические нормы и принципы, в основном создана.

Компетенция государственных органов, входящих в систему национальной безопасности России, в целом определена действующим законодательством и заключается в выявлении внешних и внутренних угроз безопасности России в различных сферах жизни общества, информационном обеспечении

руководства страны об этих угрозах, предупреждении их, непосредственном противодействии носителям угроз, осуществлении в пределах своих полномочий соответствующих функций по обеспечению национальной безопасности страны, осуществлении межгосударственной и межведомственной координации по направлениям борьбы с особо опасными угрозами на принципах системности и долговременности.

Компетенция различных субъектов обеспечения национальной безопасности предопределяет необходимость координации их деятельности и взаимодействия, что предполагает четкое разграничение функций, прав и обязанностей, а также оптимальную структурную организацию всей системы обеспечения национальной безопасности.

Совершенствование политико-правового закрепления системы обеспечения национальной безопасности требует одновременного использования нескольких ее характеристик:

- *организационной*, акцентирующей внимание на принадлежности органов, участвующих в обеспечении национальной безопасности к государственному аппарату, на их внутреннее построение – организацию составляющих их элементов и взаимосвязей между ними;

- *функциональной*, раскрывающей предназначение данных органов для выполнения определенных функций и решения конкретных государственных задач, стоящих перед ними;

- *юридической*, указывающей на наделение данных государственных органов необходимой компетенцией (кругом ведения и полномочий).

С точки зрения *организационного аспекта* органы государства, участвующие в обеспечении национальной безопасности, представляют собой систему, входящую в государственный механизм как органический элемент и объ-

единенных общими организационными принципами, интересами, видами, формами полномочий и ответственности.

Важным направлением развития системы обеспечения национальной безопасности должно стать законодательное закрепление ее центрального звена – Совета Безопасности Российской Федерации, которое должно быть наделено не только правом давать рекомендации Президенту страны по вопросам обеспечения национальной безопасности, но и правом давать соответствующие заключения, обязательные для учета в деятельности всех субъектов обеспечения национальной безопасности. Без рассмотрения на Совете Безопасности не должно приниматься ни одно важное политическое решение, касающееся вопросов национальной безопасности. Ст. 83 Конституции страны прямо предусматривает, что статус Совета Безопасности РФ определяется федеральным законом.

На законодательном уровне должны быть определены и постоянные члены Совета Безопасности РФ по должности.

Признание Совета Безопасности РФ в качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления в сфере обеспечения национальной безопасности страны требует выделения типовых внешних взаимосвязей, предопределяющих его внутреннюю организацию, так как каждая самостоятельная единичная структура управления требует соответствующего нормативно-правового регулирования, которое бы регламентировало:

- полноту ответственности данного государственного органа за достижение поставленной перед ними общей задачи либо функции;

- сбалансированность конкретных задач всех звеньев определенного уров-

ня по отношению к общей задаче вышестоящего уровня;

- комплексность выполнения (взаимосвязанность) всех функций, относящихся к реализации каждой поставленной задачи как по вертикали, так и по горизонтали взаимодействия;

- рациональное разделение и кооперацию усилий между звеньями системы обеспечения национальной безопасности с точки зрения выполняемых функций, минимизацию их дублирования, а также обоснованное линейно-функциональное, программно-целевое и иное взаимодействие между этими подразделениями;

- концентрацию полномочий и ответственности при решении каждой конкретной задачи за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне по горизонтали и делегировании полномочий по вертикали;

- соответствие организационно-экономического механизма контроля исполнения объема компетенции в области ответственности и полномочий принятия решений по каждой конкретной задаче.

Главной задачей оптимальной организационной структуры системы обеспечения национальной безопасности является превращение задействованных в ней органов в рациональную, динамичную и эффективно функционирующую систему, в которой каждый из образующих ее элементов осуществлял бы то, что действительно необходимо для достижения общей задачи – обеспечения национальной безопасности страны.

С точки зрения *функционального аспекта* органы государства, участвующие в обеспечении национальной безопасности, должны обладать определенной структурой и выполнять возложенные на них функции, направленные на решение конкретных задач.

*Юридический аспект* формирования системы обеспечения национальной безопасности связан с юридическим оформлением структуры задействованных органов, осуществлением ими управленческих и иных функций и закреплением их в компетенции данных органов. Задачи, поставленные перед органами, участвующими в обеспечении национальной безопасности, набор управленческих функций, которые они призваны осуществлять для решения этих задач, должны быть ясно и полно описаны в их компетенции.

В практике нормативно-правового регулирования организации и деятельности системы обеспечения национальной безопасности данное требование зачастую не соблюдается – цели и задачи рассматриваются как различные категории, без объяснения их отличий друг от друга; описание задач подменяется описанием функций без пояснения отличий между ними, а часто они даже отождествляются друг с другом. Подобная неопределенность приводит и к отсутствию четкости в определении конкретных задач, функций и полномочий задействованных органов.

Политико-правовое регулирование организации и функционирования системы обеспечения национальной безопасности в обязательном порядке должно соотноситься не только с целями, стоящими перед обществом в целом, не только с задачами, решаемыми государственными органами, образующими систему обеспечения национальной безопасности, но и учитывать тесную взаимосвязь между предоставляемыми этим органам правами и установленными для них обязанностями, так как от объема прав напрямую зависит реализация обязанностей этими органами. Искусственное увеличение объема прав и обязанностей на практике может привести к дублированию

деятельности одними государственными органами других или выходу за рамки своей компетенции, и наоборот, необоснованное сокращение прав и обязанностей может привести к парализации отдельных необходимых участков деятельности.

Таким образом, при совершенствовании правового регулирования организации и функционирования системы обеспечения национальной безопасности России необходимо учитывать, что права составных элементов данной системы при всех обстоятельствах должны быть адекватны задачам и корреспондирующим им обязанностям, а основные задачи, решаемые этими органами, их права и обязанности, принципы их организации и деятельности должны быть урегулированы, прежде всего, на уровне федерального конституционного законодательства.

**В** настоящее время при разграничении функций субъектов обеспечения национальной безопасности страны существует ряд проблем и противоречий, обусловленных отсутствием ясности в определении отдельных сфер деятельности различных субъектов обеспечения национальной безопасности. В частности, это имеет место в области борьбы с терроризмом, организованной преступностью, иными тяжкими преступлениями, угрожающими безопасности страны, разведывательной и контрразведывательной деятельности. Все это диктует необходимость более четкого распределения компетенции в сфере обеспечения национальной безопасности страны, в том числе в правовом отношении.

Совершенствование основы правового регулирования обеспечения национальной безопасности России в современных условиях требует в первую очередь:

– создания Концепции совершенствования правового регулирования обеспечения национальной безопасности с определением его основных направлений, ответственных и конкретных сроков;

– повышения роли центрального органа, координирующего деятельность в сфере обеспечения национальной безопасности страны – Совета Безопасности Российской Федерации и учреждение при нем Комитета (Центра) анализа, прогноза и стратегического планирования в данной сфере;

– создания эффективно действующего сообщества государственных органов, задействованных в этой сфере с определением зон их ответственности;

– разработки и принятия нового федерального закона «О национальной безопасности» или внесения существенных изменений и дополнений в действующий Закон РФ «О безопасности», закрепляющие основные понятия и категории, раскрывающие их содержание, более четко определяющих систему обеспечения национальной безопасности и ее субъектов, их функции, права и обязанности;

– разработки и принятия ФЗ «О Совете Безопасности Российской Федерации» с закреплением порядка его формирования, состава и компетенции (или определение его статуса в федеральном законе «О национальной безопасности»);

– внесения изменений в Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, ФЗ «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» и некоторые иные для совершенствования нормативного правового регулирования обеспечения национальной безопасности страны по основным составляющим национальной безопасности (военной, общественной,

экономической, научно-технической, информационной и др.);

– выработки и нормативного закрепления эффективного механизма координации деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности России;

– совершенствования практики создания межведомственных комиссий по тем или иным проблемам обеспечения национальной безопасности России, что позволяет объединять усилия многих органов государственной власти.

Основной целью совершенствования нормативного правового регулирования организации и деятельности системы обеспечения национальной безопасности страны как на законодательном, так и на подзаконном уровне является обеспечение эффективного решения возложенных на нее задач. Поэтому основными направлениями совершенствования основы правового регулирования обеспечения национальной безопасности России в настоящее время являются:

– формирование единого понятийно-категориального аппарата, устранение пробелов и противоречий в федеральном законодательстве, обеспечение его приоритета и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Федерации;

– уточнение всех элементов системы обеспечения национальной безопасности и оптимизация их роли в предупреждении посягательств на безопасность страны;

– разработка конкретного плана с определением очередности подготовки необходимых законодательных и иных нормативных правовых актов в области организации и деятельности системы обеспечения национальной безопасности страны;

– более четкое разграничение компетенции элементов системы обеспечения национальной безопасности Рос-

сии в сферах профилактики и противодействия угрозам национальной безопасности;

- разработка и реализация организационных и правовых механизмов защиты целостности государства, национальных интересов, единого правового пространства, законных прав, свобод и интересов граждан и иных субъектов права;

- совершенствование правовых основ сотрудничества между государственными органами России, задействованными в сфере обеспечения национальной безопасности страны и соответствующими государственными органами стран ближнего и дальнего зарубежья для развития взаимодействия, направленного на создание и поддержание условий, обеспечивающих данным государственным органам возможность более эффективно решать возложенные на них задачи, в том числе за счет объединения усилий в борьбе против общих угроз.

Реализация вышеназванных направлений совершенствования основ правового регулирования обеспечения национальной безопасности России позволит сформировать долговременный надежный и эффективный механизм защиты интересов России в соответствии с научным обоснованием и следующими принципами:

- *системностью* (подготовка законов и иных нормативных правовых актов должна осуществляться с учетом необходимости создания системы в целом, а не разработки и принятия нормативных правовых актов под давлением внешних обстоятельств в срочном порядке);

- *полнотой* (система законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности должна полно закреплять и регулировать все аспекты, существенно необходимые для эффектив-

ного устранения и противодействия ее угрозам);

- *внутренней и внешней согласованностью* (в системе законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности не должно быть внутренних противоречий, она также не должна противоречить общему законодательству и иметь идентичный понятийно-категориальный аппарат).

**Н**аиболее актуальным с точки зрения совершенствования конституционного законодательства применительно к сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в настоящее время является:

- закрепление основ конституционного строя в качестве объекта обеспечения безопасности государства;

- более четкое закрепление полномочий органов государственной власти страны в сфере обеспечения национальной безопасности, а также в установлении конституционных принципов взаимодействия между ними;

- определение места и роли органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере обеспечения национальной безопасности страны.

Совершенствование административного законодательства в интересах обеспечения национальной безопасности требует:

- более четкого определения правового режима специально охраняемых территорий особо режимных объектов, закрытых административно-территориальных образований и иных охраняемых объектов;

- совершенствования механизма реализации полномочий правоохранительными органами и специальными службами;

- установление ответственности должностных лиц органов государственной власти, администрации пред-

приятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений за неисполнение обязательных для них представлений правоохранительных органов и спецслужб;

– совершенствования правового регулирования гласного и конфиденциального сотрудничества с правоохранительными органами и спецслужбами лиц, давших на то согласие.

Совершенствование уголовного и уголовно-процессуального законодательства в интересах обеспечения национальной безопасности страны предполагает:

– уточнение ряда диспозиций составов преступлений, отнесенных к

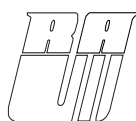
подследственности органов безопасности;

– криминализацию ряда новых деяний, связанных с посягательствами на безопасность государства;

– усиление уголовной ответственности за ряд преступлений против государственной власти;

– совершенствование законодательства в области предупреждения совершения преступлений.

В определенном совершенствовании нуждается и ряд иных отраслей российского законодательства, связанных с регулированием общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности страны.



**ОБОЗРЕВАТЕЛЬ** <http://www.rau.su>  
**OBSERVER** E-mail: [observer@nasled.ru](mailto:observer@nasled.ru)

*На сайте Вы найдете информацию о печатных и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2010 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.