ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
(Санкт-Петербург)

На правах рукописи

ДАНИЛЕЙКО

ВИТАЛИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург - 2010

Работа выполнена на кафедре национальной безопасности ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: **доктор юридических наук ЗАЛУЖНЫЙ Александр Гаврилович**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор ХАРИТОНОВ Александр Николаевич**

кандидат юридических наук, доцент ВАХАЕВ Хож-Магомед Хумайдович

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Московский государственный гуманитарный университет имени М.А. Шолохова»**

Защита диссертации состоится 8 октября 2010 г. в 14^{oo} на заседании диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 199106, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3, зал заседаний диссертационного совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Юридического института, с авторефератом - на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 7 сентября 2010 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент **Т.Л. Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Интерес мирового сообщества к проблемам безопасности неуклонно растет, что связано с перманентными кризисными явлениями конца XX – начала XXI в., острота которых напрямую поставила вопрос о дальнейшей судьбе всего человечества. Динамичные изменения мировой геополитической ситуации, международное положение России и условия ее внутреннего развития, активизация международного терроризма, негативные факторы социально-экономического развития страны, новые тенденции в обострении угроз интересам граждан, обществу и государству ставят перед всеми органами государственной власти актуальную задачу разработки эффективных мер, направленных на практическое разрешение ключевых проблем обеспечения национальной безопасности.

В этой связи актуальность данного исследования определяется совокупностью обстоятельств.

Во-первых, проблема обеспечения национальной безопасности на данный момент представляется для России одной из ключевых, являясь, по сути, как условием, так и целью проведения реформирования во всех сферах государственной и общественной жизни. Содержание проводимых преобразований в данной сфере прежде всего должно быть подчинено обеспечению и всестороннему укреплению суверенитета России, сохранению её территориальной целостности.

Во-вторых, складывающаяся в мире ситуация характеризуется наличием «очагов напряженности», желанием межгосударственных коалиций реализовать свои геополитические планы за счет других государств, нерешенными социальными проблемами отдельных стран. В Российской Федерации назрела необходимость определить ориентиры системы безопасности как правового явления, изучить международный опыт с правовых позиций и реализовать его в процессе совершенствования законодательства о национальной безопасности.

В-третьих, значительный интерес представляет проведение комплексного исследования роли правового обеспечения национальной безопасности как одного из стержневых элементов обеспечения безопасности личности, общества и государства в России на современном историческом этапе. Сравнительно-правовое исследование в данной области с опорой на исторический отечест-

венный и современный зарубежный опыт позволит дать оценку перспективам развития и дальнейшего совершенствования правового обеспечения национальной безопасности в России.

При этом методологической основой анализа проблем обеспечения национальной безопасности России в современных условиях остается системный подход. По мнению специалистов, системное рассмотрение социально-экономического устройства общества в условиях дестабилизирующих воздействий показывает, что оно является устойчивостью динамического типа, реализуемой только при вполне определенных отношениях параметров, характеризующих состояние в экономической, идеологической сферах и сфере управления.

Дополнительно актуализирует избранную тему то, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определяет основное содержание обеспечения национальной безопасности в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. Это предполагает необходимость выработки правовых мер по ее реализации в части дальнейшей консолидации правового пространства Российской Федерации; укрепления правоохранительной составляющей сил обеспечения национальной безопасности на основании законодательства Российской Федерации, а также правовых средств обеспечения национальной безопасности; совершенствования правовых инструментов защиты государственного суверенитета и национальных интересов при формировании системы коллективной безопасности.

Все вышесказанное обусловливает актуальность обращения к заявленной теме исследования. Поэтому данная работа в определенной мере может способствовать постановке новых и решению существующих правовых вопросов, связанных с выработкой современных теоретических подходов к правовому обеспечению национальной безопасности на принципах, установленных Конституцией Российской Федерации и общепризнанными нормами международного права, с учетом российского и международного опыта.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение проблем обеспечения национальной безопасности указывает на то, что данная категория достаточно давно вошла в научный оборот. Перечень исследуемых вопросов

весьма широк, в их числе можно назвать такие аспекты, как военный, правовой, политический, экономический, технологический и др.

В связи с этим для разработки методологии и концепции данного исследования имели большое значение исследования общетеоретических проблем национальной безопасности, в которых рассматривается понятийный аппарат, раскрывающий ее структуру и содержание (труды Буянова В.С., Возженикова А.В., Лутовинова В.И., Макаренко И.К., Павленко С.З., Першина А.А., Проскурина С.А., Прохожева А.А., Смульского С.В., Явчуновской Р.А. и др.); научные труды по теоретическим вопросам правового обеспечения национальной безопасности, раскрывающим его основы, формирование и динамику конституционно-правового пространства России, конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения безопасности и др. (Авдеев Ю.И., Аленкин С.В., Алешин В.В., Барциц И.Н., Залужный А.Г., Мальцев В.А., Опалев А.В., Пчелинцев С.В. и др.).

Для подготовки настоящего исследования важное значение имели труды Дамаскина О.В., Дмитриева А.П., Идрисова Р.Ф., Петрова В.К., Райгородского В.Л., Синюкова В.Н., Шершнева Л.И. и др., раскрывающие структурно-функциональное значение основных элементов безопасности, особенности формирования правовых институтов, регулирующих правоотношения в сфере национальной безопасности.

В области современного состояния законодательства в сфере национальной безопасности и механизмов его реализации в деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности автор обращается к работам Александрова Р.А., Ашурбекова Т.А., Васильева В.А., Вахаева М.Х., Гацко М.Ф., Горбунова Ю.С., Кардашовой И.Б., Ковалева Н.Д., Комарова С.А., Майдыкова А.Ф., Морозовой Л.А., Рыжака Н.И., Тамаева Р.С., Хабибулина А.Г., Харитонова А.Н., Шпаковского Ю.Г. и др.

Однако исследований по избранной теме, особенно по правовым проблемам обеспечения национальной безопасности России в ее исторической ретроспективе, анализу современных подходов к формированию правовой основы обеспечения национальной безопасности, соотношению общепризнанных норм международного права и законодательства Российской Федерации в сфере национальной безопасности, безусловно, необходимых для восполнения пробелов в теории и истории права и государства, истории учений о праве и

государстве, еще недостаточно. Это прослеживается и в соответствующей научной, специальной и учебной литературе.

Как представляется, в исследованиях по данному вопросу требуется комплексность видения и подходов к проблемам теории и практики правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности, что в значительной мере предопределило цели, задачи и методологические основы настоящего исследования.

Целью работы является формирование оптимальных подходов к дальнейшему совершенствованию правовой основы обеспечения национальной безопасности на основе комплексного анализа исторического опыта правового обеспечения безопасности России, современного состояния российского законодательства в данной сфере и его соотношения с международными нормами.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих исследовательских задач:

- дополнительно обосновать правовое содержание понятий «безопасность» и «национальная безопасность»;

- дать определение правовой основы обеспечения национальной безопасности;

- провести историко-правовой анализ развития правового регулирования в сфере обеспечения безопасности России и выработать предложения по использованию данного опыта;

- раскрыть содержание, формы взаимодействия и сущность коллизий нормативных правовых актов, выступающих в качестве правовой основы обеспечения национальной безопасности России;

- провести комплексный анализ положений Закона Российской Федерации «О безопасности» и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года с целью выработки предложений правового характера, направленных на укрепление системы обеспечения национальной безопасности России;

- выявить противоречия между сложившейся системой норм международной безопасности и порядком их реализации в интересах национальной безопасности Российской Федерации.

- с учетом исторического опыта и общепризнанных норм международного права обозначить проблемы и определить основные направления совершенст-

вования правовой базы, регулирующей отношения в сфере обеспечения национальной безопасности России.

Объектом исследования выступают основные закономерности возникновения, формирования и развития отношений в сфере правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Предмет правового обеспечения национальной безопасности – имеющие значение для познавательной и предметно-практической деятельности юридические нормы, законодательные и иные нормативные правовые акты, связанные с отношениями в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Методология и методы исследования. Методологической основой настоящего исследования стали общенаучные и частнонаучные методы познания социально-правовых явлений и деятельности по правовому обеспечению национальной безопасности Российской Федерации (исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системный, логико-правовой, социально-правовой, институционально-правовой метод и др.).

Теоретической базой исследования явились труды отечественных ученых Арзамаскина Н.Н., Арзамасова Ю.Г., Баева В.Г., Гришковца А.А., Барцица И.Н., Вахаева М.Х., Величко А.М., Гацко М.Ф., Дроздовой А.М., Залужного А.Г., Идрисова Р.Ф., Кардашовой И.Б., Комарова С.А., Марукова А.Ф., Мокрого В.С., Морозовой Л.А., Мальцева В.А., Опалева А.В., Полищука Н.И., Прохожева А.А., Пчелинцева С.В., Райгородского В.Л., Рыжака Н.И., Смульского С.В., Хабибулина А.Г., Хабибулиной Н.И., Харитонова А.Н., Шпаковского Ю.Г., Щендригина Е.Н., Явчуновской Р.А. и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, международные документы, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти.

Источниковой базой исследования стали нормативные акты Российского государства дореволюционного периода и акты Союза ССР, Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, доклады Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за 2007 – 2009 гг. «О состоянии законодательства в Российской Федера-

ции», информационные источники, содержащие сведения о национальной безопасности и ее составляющих, аналитические материалы о системе и структуре национальной безопасности иностранных государств, законодательные и иные нормативные акты иностранных государств.

Научная новизна исследования состоит в решении существенной научной задачи, связанной с проблемами правового обеспечения национальной безопасности современной России, в обосновании новых подходов автора к объединению потенциала, содержащегося в отечественных нормах права и политико-правовых документах за длительный исторический период, а также в общепризнанных принципах и нормах международного права для определения их оптимального соотношения и разработки предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности.

В процессе решения перечисленных задач в диссертационном исследовании получены следующие имеющие научную новизну ***результаты*:**

– на базе исследованных правовых основ национальной безопасности в их исторической ретроспективе, анализа различных концептуальных подходов к обеспечению национальной безопасности, соотношения норм отечественного законодательства и норм международной безопасности определены основные тенденции их развития на протяжении длительного периода;

– определены реальные правовые пути преодоления противоречий, возникающих в процессе правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности современной России; разработаны на этой основе предложения по оптимальному соотношению законодательства Российской Федерации и норм международного права для дальнейшего развития правовой базы обеспечения национальной безопасности России;

– с учетом накопленного опыта правового регулирования определены направления и содержательная характеристика дальнейшего совершенствования законодательства о национальной безопасности Российской Федерации, выработаны практические рекомендации по его применению.

В этой связи:

– дополнительно обосновано правовое содержание понятий «безопасность» и «национальная безопасность»;

– дано авторское определение правовой основы обеспечения национальной безопасности;

– предложены меры повышения эффективности деятельности Совета Безопасности Российской Федерации по реализации государственной политики и совершенствованию правового обеспечения национальной безопасности России, созданию правового механизма выявления, устранения и нейтрализации угроз безопасности личности, общества и государства, а также координации деятельности субъектов правового обеспечения национальной безопасности России.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, обладающие научной новизной.

1. Вывод о том, что безопасность Российского государства тесно связана с историческими тенденциями различных эпох, в каждую из которых существовали свои особенности, выразившиеся в законодательных и иных правовых нормах. Началу государственной безопасности положило формирование государственной тайны, являвшейся существенным элементом в механизме осуществления власти.

В настоящее время необходимо говорить о функционирующей системе обеспечения национальной безопасности, складывавшейся на протяжении всего исторического периода существования государства, в первую очередь через укрепление военной безопасности, как о механизме, преобразующем принятую государством стратегию в области обеспечения различных видов безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, организаций, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

2. Положение о том, что в правовой науке сложилось два подхода к правовому обеспечению национальной безопасности: *видовой*, когда анализируется обеспечение видов безопасности (экономической, информационной, военной и т.п.) и *отраслевой*, при котором правовая основа обеспечения национальной безопасности России рассматривается через призму отраслей права. С учетом преимуществ и недостатков каждого из них необходим разумный баланс видового подхода, нацеленного на раскрытие сущности процессов, происходящих в сфере национальной безопасности, и отраслевого подхода, позволяющего вычленить юридическую составляющую проблем для создания универсальных правовых механизмов обеспечения национальной безопасности.

3. Вывод о том, что правовая основа обеспечения национальной безопасности в теоретическом смысле − это совокупность различающихся по юридической силе и относящихся к различным отраслям права норм, отражающих существо процессов, происходящих в сфере обеспечения национальной безопасности, со-

ставляющих единую систему, способствующую совершенствованию механизма правового обеспечения конкретных видов национальной безопасности.

4. Положение о том, что анализ действующего законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности указывает на фрагментарность существующей нормативной правовой базы, наличие в составляющих ее нормативных актах существенных пробелов, декларативности и противоречивости, что не позволяет результативно осуществлять их исполнение. При этом действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения национальной безопасности, в большинстве своем концептуально касаются частных угроз. В этой связи обоснованы предложения о необходимости разработки в России федерального закона «О национальной безопасности», основанные на необходимости нормативного правового обеспечения реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

5. Вывод о том, что с точки зрения теории права сложилась устойчивая тенденция приоритетности международно-правовой основы обеспечения безопасности по отношению к законодательству Российской Федерации, которая нуждается в определенной корректировке с учетом изменившихся условий укрепления национальной безопасности Российской Федерации, что предполагает поддержание баланса за счет совершенствования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и ее законодательных основ.

6. Положение о том, что благоприятные условия (в том числе в правовом их смысле) для поступательного развития и обеспечения своей национальной безопасности могут создавать только высокоразвитые в экономическом плане, способные обеспечить свою обороноспособность, внутреннюю стабильность, устойчивость правовой системы государства. В этой связи поступательное следование Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года создает условия для реализации Россией возможностей и стратегических планов по обеспечению надежной и равной безопасности государств на принципах международного права; использования в том числе международно-правовых механизмов для защиты своих национальных интересов и укрепления национальной безопасности.

Теоретическая значимость работы в том, что осуществленный в ней системный анализ способствует адекватной оценке современных научных взглядов на формирование оптимальных подходов к дальнейшему совершенствованию правового регулирования в сфере обеспечения национальной безо-

пасности на основе комплексного анализа исторического опыта правового обеспечения безопасности России, современного состояния российского законодательства в данной сфере и его соотношения с международными нормами.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что она может служить базой для дальнейших научных исследований в этой важной сфере общественных отношений, в возможности использования содержащихся в ней положений для:

– совершенствования концептуальных подходов к обеспечению национальной безопасности России;

– дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации о национальной безопасности;

– подготовки лекционных курсов и учебно-методических пособий для студентов по курсу «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также работы аспирантов, занимающихся исследованием правового обеспечения национальной безопасности.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения работы обсуждались на заседании кафедры национальной безопасности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, кафедре теории и истории государства и права Юридического института (санкт-Петербург), изложены автором в 5 работах общим объемом 3,5 п.л. Результаты исследования были представлены в форме доклада и обсуждались на научных конференциях и семинарах, в том числе Межвузовской конференции «Россия: ключевые проблемы и решения» (Москва, 17 декабря 2007 г.), круглом столе «Концептуальные проблемы национальной безопасности Российской Федерации» (Москва, 16 сентября 2008 г.), Межвузовской конференции «Россия: ключевые проблемы и решения» (Москва, 10 декабря 2008 г.), круглом столе «Проблемы безопасности в сфере защиты прав несовершеннолетних» (Москва, 19 марта 2009 г.), Международной конференции «Антитеррористическое партнерство государств, бизнеса и гражданского общества: практика, наука, образование» (Москва, 18-19 марта 2010 г.), круглом столе «Современные вызовы безопасности и проблема прав человека на мир» (Москва, 8 апреля 2010 года).

Структура диссертации и последовательность изложения материала обусловлены логикой разработки темы, спецификой целей и задач исследования.

Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, излагается состояние и степень ее научной разработанности, показываются цели, задачи, объект, предмет исследования, освещаются теоретические и методологические основы исследования, применяемые методы, определяются научная новизна и практическая значимость, излагаются сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава – «История развития и теоретические основы национальной безопасности в России: понятие и сущность» – посвящена рассмотрению исторических и теоретических основ нацональной безопасности России, ее правового обеспечения, в том числе истокам зарождения национальной безопасности на Руси в средневековый период; истории формирования государственной тайны и ее правовым аспектам; историко-правовым проблемам военной безопасности; правовому пониманию сущности национальной безопасности в современных условиях.

В первом параграфе – «Исторические и правовые основы обеспечения национальной безопасности Российского государства» – рассматривается становление правовых основ национальной безопасности России на протяжении длительного исторического периода. В этой связи, в частности, отмечается, что впервые термин «безопасность» стал употребляться с 1190 г. в значении «спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности». В таком же значении понятие «безопасность» использовалось в странах Западной Европы до XVII в. В России до второй половины XIX в. термин «безопасность» в источниках права не встречался.

В период зарождения древнерусской государственности военная сила и власть были тесно связаны друг с другом и составляли единое целое. Власть принадлежала тому, кто представлял собой военную силу и мощь. Князь «владел и судил», олицетворяя собой государство, и выполнял функции верховного правителя, причем первоначально как светского, так и духовного, и, скорее всего, руководил войском, обеспечивая безопасность территории и ее границ, экономическую и личную безопасность своих подданных.

Основные функции Древнерусского государства сведены к защите внешних границ племен, входящих в «союз племенных княжеств» (т.е. государственная и региональная безопасность), наведению «порядка» внутри государственного объединения (т.е. выполнению полицейских функций - внутренняя безопасность государства) и, наконец, к контролю над международными торговыми путями, проходившими через восточнославянские земли: «из варяг в греки», Шелковый путь (т.е. международная экономическая безопасность).

«Русская правда» была первым русским памятником письменного права. Она имела широкое распространение на Руси как основной источник права и стала основой юридических норм вплоть до 1497 г., когда на ее смену пришел Судебник, изданный в Московском централизованном государстве. В «Русской правде» нашли свое отражение основные отрасли права; здесь впервые, на наш взгляд, мы находим нормы писаного права, касающиеся проблем государственной, внутренней и личной безопасности.

Государственная тайна тесно связана с государственной безопасностью, т.к. является существенным элементом в механизме властвования. В государстве имеет место политический оттенок, а также присутствует атрибут реализации государственно-властных полномочий. В то же время развитие института государственной тайны заложило основы военной безопасности как главной составной части национальной безопасности любого государства.

Военная безопасность представляет собой комплексный юридический институт со специфическими содержанием и структурой, входящий в правовой институт национальной безопасности. Юридический институт военной безопасности является исходным правовым средством в системе построения национальной безопасности, так как он включает в себя правовой материал, который обеспечивает функционирование самого государства. Он состоит из первичных единичных юридических положений − правовых норм, устанавливающих многочисленные и разнообразные по характеру и значимости государственные, общественные и личностные отношения в сфере обеспечения военной безопасности.

На основе изложенного делается вывод о том, что безопасность российского государства тесно связана с историческими тенденциями различных эпох, в каждую из которых существовали свои особенности, выразившиеся в законодательных и иных правовых нормах. Начало «государственной безо-

пасности» положило формирование государственной тайны, являвшейся существенным элементом в механизме осуществления власти.

В настоящее время необходимо говорить о функционирующей системе обеспечения национальной безопасности, складывавшейся на протяжении всего исторического периода существования государства, в первую очередь, через укрепление военной безопасности, как о механизме, преобразующем принятую государством стратегию в области обеспечения различных видов безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, организаций, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства.

Во втором параграфе – «Понятие и сущность национальной безопасности в современном обществе» – исследуется правовое содержание понятия «национальная безопасность» с точки зрения защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, позволяющей обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

В частности, отмечается, что национальная безопасность − один из основных факторов стабильного развития государства. Она формируется в русле объективных процессов и как сложная система рассматривается во взаимосвязи ее функциональных элементов: национальных интересов; угрозы национальной безопасности; защиты (обеспечения) национальной безопасности. Например, недостаточно представления о национальной безопасности как о состоянии защищенности от внешней военной угрозы, как потенциальной возможности предупреждения нападения, нейтрализации военного давления извне, способности дать отпор и т.д. Это важная, но не единственная составляющая национальной безопасности. Для устранения или предотвращения появления конкретной угрозы национальной безопасности приходится прибегать к той или иной защите (обеспечению безопасности). Методы защиты могут быть самыми разнообразными. Их главное свойство и направленность − это адекватность угрозам и снижение уровня опасности.

В юридическом смысле безопасность − это состояние защищенности объекта от угроз, вреда или зла. Множество теоретико-правовых конструкций определения безопасности объединяет стремление передать это состояние посредством конкретных признаков, например, «состояние или положение потенциальной жертвы, когда для нее нет опасности (угрозы), т.е. изменений

свойств в худшую сторону (прежде всего для жизни и здоровья людей, для окружающей их природной среды)», или через «национальную устойчивость – состояние, обеспечивающее достаточную экономическую и военную мощь нации для противостояния опасностям и угрозам для ее существования, исходящим как из других стран, так и изнутри собственной страны». Национальная безопасность понимается также и как определенное поддерживаемое состояние международных отношений, взаимозависимое от национальных правоотношений, которое можно использовать как в международном, так и во внутригосударственном правовом регулировании.

Поэтому автор полагает, что с юридической точки зрения некорректно определять понятие национальной безопасности как априорное, выводимое только из внутреннего опыта единичного субъекта международных и внутригосударственных отношений. Оно должно быть проанализировано как общепризнанное, применяемое на уровне международно-правового регулирования и трансформированное в национальное законодательство государств.

Во второй главе – «Правовое обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации» – дана общая характеристика правовой основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, рассмотрены роль Закона «О безопасности» и Концепции национальной безопасности в ее формировании, а также правовые аспекты Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Проведен анализ общих проблем законодательного обеспечения национальной безопасности России и изложены предложения по подготовке федерального закона «О национальной безопасности Российской Федерации» в качестве основы формирования единой системы правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности.

В первом параграфе – «Правовые основы обеспечения национальной безопасности в современной России» – дана характеристика и осуществлен комплексный анализ правовой основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В работе, в частности, отмечается, что правовое регулирование обеспечения национальной безопасности можно рассматривать как «осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения» в сфере обеспечения национальной

безопасности. Основным источником права (в формально-юридическом смысле) для создания правовой основы обеспечения национальной безопасности России является нормативный правовой акт как один из наиболее эффективных способов закрепления (изменения) юридических норм, регулирующих наиболее важные общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности. В этой связи делается вывод о том, что правовая основа обеспечения национальной безопасности в теоретическом смысле − это совокупность различающихся по юридической силе и относящихся к различным отраслям права норм, отражающих существо процессов, происходящих в сфере обеспечения национальной безопасности, составляющих единую систему, способствующую совершенствованию механизма правового обеспечения конкретных видов национальной безопасности.

Правовой основой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности России является законодательство, регламентирующее отношения в сфере обеспечения безопасности. Основополагающее значение в правовом регулировании обеспечения национальной безопасности России принадлежит Конституции Российской Федерации как нормативному правовому акту высшей юридической силы. При этом федеральные законы являются важнейшим элементом этого законодательства.

Осознание российским законодателем необходимости нормативного правового регулирования такой исключительно важной и ответственной сферы деятельности государства, как обеспечение безопасности, привело к принятию Закона «О безопасности». На определенном этапе развития российского общества Закон стал методологическо-правовой основой теоретической и практической деятельности в сфере национальной безопасности.

Закон сыграл определенную роль на начальном этапе формирования нормативной правовой базы в сфере обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации, однако при всей прогрессивности его идей в работе отмечаются некоторые его недостатки, в том числе декларативный характер многих его положений, неадекватность реальной действительности, которые в определенных условиях могут способствовать углублению и обострению противоречий в обществе. Автор разделяет мнение, что причина этому заключается в отсутствии базовой, научно обоснованной концепции национальной безопасности на момент его принятия, и полагает, что сегодня он уже не решает в

полном объеме всех поставленных задач, как несколько лет назад. Закон требует серьезных изменений, а возможно, и изложения в новой редакции.

В работе отмечается, что необходимость разработки концептуального документа, отражающего долговременные стратегические задачи и приоритеты в осуществлении политики национальной безопасности, основные направления деятельности всех структур по обеспечению национальных интересов, возникла на этапе, когда Россия оказалась в зоне воздействия широкого спектра угроз, создавших реальную опасность существованию самого государства. Концепция национальной безопасности Российской Федерации в свое время стала важным базовым документом в определении государственной политики в сфере национальной безопасности.

Вместе с тем данный документ не устранил ряд проблем концептуального характера, связанных с правовым регулированием в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. При всех особых юридических свойствах и достоинствах Концепции в работе отмечены факторы, ослаблявшие ее действие.

Замена действовавшей почти девять лет «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года фактически подвела черту под этапом становления новой российской государственности. Новый документ сохраняет преемственность с Концепцией, но делает акцент не просто на защиту жизненно важных интересов, а на безопасность через развитие.

С правовой точки зрения очень важно, что в новой Стратегии предпринята попытка четко определить основные понятия, которые ранее неоднозначно формулировались в разных правовых актах: «национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации», «угроза национальной безопасности», «стратегические национальные приоритеты», «система обеспечения национальной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности», «средства обеспечения национальной безопасности». В то же время автор указывает на то, что критерии национальной безопасности должны отражать способность общества предвидеть вредные воздействия; предотвращать вредные воздействия; переносить вредные воздействия; восстанавливаться после вредных воздействий. К сожалению, эти вопросы не нашли отражения в рассматриваемой Стратегии.

Основываясь на проведенном анализе действующего законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности, диссертант указывает на такие его недостатки, как фрагментарность существующей нормативной правовой базы, наличие в составляющих его нормативных актах существенных пробелов, декларативности и противоречивости, что не позволяет результативно осуществлять их исполнение. При этом действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения национальной безопасности, концептуально касаются частных угроз. В этой связи обоснованы предложения о необходимости разработки в России федерального закона «О национальной безопасности», основанные на необходимости нормативного правового обеспечения реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Во втором параграфе – «Основные направления развития законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации» – отмечается, что в настоящее время в Российской Федерации сформирована определенная правовая база для обеспечения национальной безопасности страны: Федеральным Собранием приняты федеральные конституционные и федеральные законы, а Президентом Россйиской Федерации и Правительством Российской Федерации изданы нормативные правовые акты, регулирующие отношения в различных сферах национальной безопасности. В частности, эти отношения регулируются Конституцией Российской Федерации, десятью концепциями, шестью доктринами, более чем 70 федеральными законами, более чем 200 указами Президента Россйской Федерации, около 500 Постановлениями Правительства Российской Федерации, конституциями и нормативными актами субъектов Российской Федерации, а также другими подзаконными актами. При этом законодательная основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации постоянно развивается.

В то же время потребность в совершенствовании законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности остается актуальной. Созданная законодательная база в сфере обеспечения национальной безопасности России, к сожалению, пока представляет собой разрозненные массивы правовых норм, касающиеся отдельных видов национальной безопасности и относящиеся к различным отраслям права.

Первая проблема, с которой сталкивается законодатель, как полагают многие специалисты и отмечается в диссертации, – «это отсутствие концепции развития

нормативной правовой основы организации и функционирования системы обеспечения национальной безопасности России». Отсюда возникает большое количество вопросов, которые ждут качественного правового решения.

Анализируя точку зрения авторского коллектива монографии «Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации», автор приходит к выводу о том, что в правовой науке сложилось два подхода к правовому обеспечению национальной безопасности: *видовой*, когда анализируется обеспечение видов безопасности (экономической, информационной, военной и т.п.) и *отраслевой,* при котором правовая основа обеспечения национальной безопасности России рассматривается через призму отраслей права. С учетом преимуществ и недостатков каждого из них, отмечается в работе, необходим разумный баланс видового подхода, нацеленного на раскрытие сущности процессов, происходящих в сфере национальной безопасности, и отраслевого подхода, позволяющего вычленить юридическую составляющую проблем для создания универсальных правовых механизмов обеспечения национальной безопасности.

Анализ ныне действующих и разрабатываемых нормативных актов, как отмечается в работе, свидетельствует об отсутствии системообразующих, концептуальных законов прямого и непрямого действия в сфере обеспечения национальной безопасности. В то же время отмечается явная избыточность и многократное дублирование как юридических, так и нормативно-технических требований по вопросам обеспечения «частных безопасностей». В принятых законах отсутствует механизм реализации общегосударственной политики обеспечения безопасности, не очерчены компоненты ее регулирования и контроля, не приводится классификация специфических опасностей, угроз и вызовов наряду с ущемляемыми ими потребностями, ценностями и интересами, крайне мало конкретных рекомендаций исполнителям.

Поэтому корректировка действующего законодательства должна осуществляться в направлении создания единой, целостной системы, позволяющей регулировать весь спектр правоотношений в сфере обеспечения национальной безопасности. Юридической основой, соответствующей реалиям сегодняшнего дня, позволяющей создать эффективную систему национальной безопасности, мог бы быть базовый, системообразующий закон «О национальной безопасности Российской Федерации».

Закон должен стать результатом тщательной верификации всего законодательства о национальной безопасности Российской Федерации на предмет правильного отражения в нем национальных интересов России, системности, оптимальности, комплексности, эффективности, соответствия целям, современным условиям и угро-

зам национальной безопасности Российской Федерации. Закон должен учесть многие новации федеральных законов, являющихся по отношению к нему отраслевыми, создать необходимые условия для их дальнейшего совершенствования.

В третьей главе – «Влияние права международной безопасности на правовое регулирование в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» – проведен анализ нормативной правовой базы международной безопасности, роли международных договоров и соглашений Российской Федерации с различными государствами для обеспечения национальной безопасности, а также сравнительный анализ правового обеспечения национальной безопасности в иностранных государствах (США и Китай) и Содружестве Независимых Государств.

В первом параграфе – «Правовой опыт международной практики по вопросам безопасности» – в частности, отмечается, что большую роль в разрешении проблем в области безопасности сыграли международные организации. Особая роль принадлежит Организации Объединенных Наций, которая преследует цель поддерживать международный мир и безопасность и принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру, подавления актов агрессии или других нарушений мира. В этом случае можно говорить о том, что де-юре установлена международно-правовая обязанность государств - членов ООН содействовать поддержанию международной безопасности.

Однако, как справедливо полагают многие авторы и отмечается в работе, до конца 1980-х годов основной моделью решения теоретических и практических проблем безопасности и в нашей стране являлась парадигма государственной безопасности, в рамках которой все проблемы безопасности страны решались на основе приоритета интересов государства, а обоснование вопросов обеспечения безопасности проводилось в этот период в основном в закрытых учреждениях органов государственной власти.

В то же время автор придерживается точки зрения, согласно которой в этот период (в особенности в 50-е – 60-е гг.), когда из-за противостояния между Востоком и Западом остро стоял вопрос о выживании всего человечества, маловероятной была возможность рассмотрения вопросов национальной безопасности и через призму безопасности общества и отдельной личности.

Более того, именно реальная возможность взаимного уничтожения подтолкнула государства к заключению таких соглашений, как «Договор об Ан-

тарктике» (Подписан в г. Вашингтоне 01.12.1959); «Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой» (Подписан в г. Москве 05.08.1963); «Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела» (Подписан в г. Вашингтоне, Лондоне, Москве 27.01.1967); «Договор о нераспространении ядерного оружия» (Подписан в г. Москве, Вашингтоне, Лондоне 01.07.1968); «Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения» (Подписан в г. Москве, Лондоне, Вашингтоне 11.02.1971); «Договор между СССР и Соединенными Штатами Америки об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО)» (Подписан в г. Москве 26.05.1972. Договор прекратил действие 14.06.2002); «Основы взаимоотношений между СССР и Соединенными Штатами Америки» (Приняты в г. Москве 29.05.1972); «Соглашение между СССР и Соединенными Штатами Америки о предотвращении ядерной войны» (Заключено в г. Вашингтоне 22.06.1973); «Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе» (Подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) и другие важные документы.

С учетом того, что такого уровня и содержания соглашения с точки зрения важности безопасности государства нашей страной больше не заключались, в работе делается вывод о том, что благоприятные условия (в том числе в правовом их смысле) для поступательного развития и обеспечения своей национальной безопасности могут создавать только высокоразвитые в экономическом плане, способные обеспечить свою обороноспособность, внутреннюю стабильность, устойчивость правовой системы государства. В этой связи поступательное следование Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года создает условия для реализации Россией возможностей и стратегических планов по обеспечению надежной и равной безопасности государств на принципах международного права; использования, в том числе, международно-правовых механизмов для защиты своих национальных интересов и укрепления национальной безопасности.

В диссертации таже акцентируется внимание на положениях Конституции Российской Федерации (ст. 15, п. 4), согласно которым общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если междуна-

родным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В этой связи отмечается, что Федеральные конституционные законы «О военном положении» (ст. 22), «О чрезвычайном положении» (ст. 37) и в еще большей степени Закон «О безопасности» (ст. 6) конкретизируют прямую связь общепризнанных принципов и норм международного права с безопасностью Российской Федерации.

В то же время с точки зрения национальной безопасности Российской Федерации, отмечается в работе, у данного вопроса есть две стороны. Во-первых, априори признается приоритет общепризнанных принципов и норм международного права по отношению к российским законам. Во-вторых, исходя из формальной логики из этого следует, что и международные договоры Российской Федерации не могут содержать положений, тем или иным образом ущемляющих национальные интересы Российской Федерации.

Из вышеизложенного вытекает противоречие, состоящее в том, что обязательность применения правил международного договора Конституцией Российской Федерации устанавливается, а обязательность заключения договоров, не противоречащих национальным интересам Российской Федерации, – нет.

Поэтому в работе делается вывод о том, что с точки зрения теории права сложилась устойчивая тенденция приоритетности международно-правовой основы обеспечения безопасности по отношению к законодательству Российской Федерации, которая нуждается в определенной корректировке с учетом изменившихся условий укрепления национальной безопасности Российской Федерации, что предполагает поддержание баланса за счет совершенствования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и ее законодательных основ.

Во втором параграфе – «Правовое обеспечение национальной безопасности в иностранных государствах (США и Китай) и Содружестве Независимых Государств» – на опыте США и Китая анализируется правовое обеспечение национальной безопасности в ведущих странах, проводится его сравнение с нормативной базой стран СНГ в сфере обеспечения национальной безопасности; на основе сравнительного анализа делаются выводы о применимости зарубежного опыта в российских условиях.

Автор в диссертационном исследовании также приходит к выводу о том, что система обеспечения национальной безопасности не может быть сформиро-

вана без использования правовых средств, так как именно право обеспечивает ее эффективное функционирование, стройность элементов данной системы, четкость работы механизма их взаимодействия. В складывающихся условиях, когда граница между угрозой безопасности и степенью ее проявления постоянно изменяется, перед государством и обществом стоит важная задача совершенствования нормативной правовой базы в интересах укрепления национальной безопасности страны с учетом зарубежного опыта и на основе международных договоров и соглашений.

В то же время, поскольку проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации пронизывают все сферы общественной жизни, специфика их законодательного регулирования зависит от особенностей каждой из сфер, где обнаружены угрозы безопасности личности, общества и государства, а также от того, насколько правильно и своевременно они осмыслены и насколько адекватны ответы по предупреждению и предотвращению этих угроз, совершенствование законодательства Российской Федерации о национальной безопасности должно осуществляться в направлении выработки дополнительных правовых гарантий соответствия конституционно-правовых основ защиты национальных интересов Российской Федерации общим принципам и концептуальным подходам к правовому обеспечению национальной безопасности России, принципам и приоритетам обеспечения безопасности государства.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются его основные выводы и предложения.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях

1. Публикации в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобразования Российской Федерации

1. *Данилейко В.В.* Правовое регулирование в сфере национальной безопасности: теоретический аспект: статья [Текст] // В.В.Данилейко /Современное право. 2010. № 4. – 0,7 п.л. (в соавт.; соавт. не разделено).
2. *Данилейко В.В*. Вооруженные Силы Российской Империи в системе обеспечения национальной безопасности в период XIX – XX вв. Правовой аспект: статья [Текст] // В.В.Данилейко / Закон и право. 2010. № 4. – 0,7 п.л.

3. *Данилейко В.В.* Общепризнанные нормы международного права и законодательство Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности: статья [Текст] // В.В.Данилейко / Современное право. 2010. № 5. – 0,7 п.л. (в соавт.; соавт. не разделено).

2. Иные публикации

4. *Данилейко В.В*. Вооруженные Силы РФ на современном этапе: главные проблемы и пути их решения: статья [Текст] // В.В.Данилейко / Россия: ключевые проблемы и решения: сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 7. Часть 3./ Под общей редакцией В.К.Егорова, А.С.Горшкова, В.М.Герасимова, М.А.Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 55-61.
5. *Данилейко В.В*. Роль Вооруженных Сил Российской Империи в период XVIII – XIX в. как основополагающего элемента обеспечения безопасности государства: статья [Текст] // В.В.Данилейко / Россия: ключевые проблемы и решения: **с**борник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 8. Часть 3. / Под общей редакцией В.К.Егорова, А.С.Горшкова, В.М.Герасимова, М.А.Кашиной. - М.: Изд-во РАГС, 2009. – С. 109-115.