

Профессор В.А. Томсинов

**Критические заметки
о «Стратегии национальной
безопасности Российской
Федерации до 2020 года»**

Критические заметки о «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»

Владимир Алексеевич Томсинов,
*зав. кафедрой истории государства и права юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор*

В основу данной статьи положен текст написанного мною в феврале 2015 года экспертного заключения о «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г.¹.

В условиях резкого усиления враждебной политики Западных держав по отношению к России, ухудшения состояния российской экономики, сохраняющейся слабости российской государственной власти, ее неспособности адекватно отвечать на все серьезные угрозы для нашего Отечества, возникающие как внутри государства, так и в его внешнем окружении, задача обеспечения национальной безопасности Российской Федерации чрезвычайно усложняется и приобретает повышенное значение.

Между тем содержание названного документа показывает, что наши чиновники плохо понимают, в чем состоит национальная безопасность России, не имеют адекватного представления о сущности национальных интересов Российского государства и о том, какими инструментами, средствами, способами, методами необходимо их защищать и проводить в жизнь.

Вместо реалистической оценки состояния страны, ее места в мире, характера современных межгосударственных отношений, позволяющей правильно определить главные угрозы для существования России в качестве самостоятельного, суверенного государства и как особой цивилизации, наметить соответствующую возможностям страны, российского общества в целом реакцию на них, в анализируемом документе рисуется весьма далекая от действительности картина.

В содержании «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» есть положения, вполне приемлемые

¹ Полный текст «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» был опубликован в «Российской газете» 19 мая 2009 г. («РГ» — Федеральный выпуск № 4912). См. текст этого документа также на сайте Совета Безопасности Российской Федерации: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

по своему смыслу (даже если и сформулированы не совсем неудачно). Но в целом этот документ, принятый в 2009 году, безнадежно устарел, отстал от реально текущей жизни. За прошедшие шесть лет и Россия внутри себя, и внешний мир вокруг нее претерпели крупные перемены: и наша страна, и мир в целом перешли в новую историческую эпоху.

Катастрофические события, происходящие в последнее время на Украине, заставляют более серьезно отнестись к проблеме национальной безопасности Российской Федерации, по-новому осмыслить угрозы ей, возникающие внутри российского общества и во внешнем мире. *Предельно очевидным стало, что обладание мощной армией, вооруженной ядерным оружием и совершенной военной техникой, хотя и является одним из важнейших факторов обеспечения национальной безопасности, само по себе не спасает государство от утраты самостоятельности, суверенитета, а народ, нацию – от потери своей государственности и гибели.*

История России – это история государства, которое постоянно решало вопрос не о том, *каким* ему быть, а о том – *быть* ему или *не быть*. Русское государство на всем протяжении своего исторического развития являлось государством оборонительным, оно вынуждено было проявлять особую заботу о своей защите от внешних нападений. Многочисленные войны, которые вынуждена была вести Россия, приучили русских людей к мысли о том, что главная опасность для русской нации исходит от вражеских армий и военного оружия. Соответственно защиту от агрессоров в России привыкли видеть в разработке и производстве совершенных систем вооружения: военных самолетов и кораблей, ракет и снарядов, танков и пушек.

Современные события на международной арене намного убедительнее, чем прежде, показывают нам, что войны бывают разные, и самые опасные из них ведутся не военным оружием, а духовным – поражающим людские души, и не на полях сражений, а в сфере культуры, образования, мировоззрения.

Все это требует новых подходов к пониманию сущности национальной безопасности и к выработке системы средств, способов, методов ее обеспечения. И соответственно прежде всего вызывает необходимость подвергнуть ревизии, беспощадной критике и глубокой переоценке стратегию национальной безопасности, принятую в России шесть лет назад, то есть в старую, ушедшую в прошлое эпоху. Новая эпоха только что началась, но уже многое во внутренней и внешней жизни государств превратила в исторический хлам.

Дальнейшие изменения в устройстве мира будут с каждым годом становиться все более глубокими и сильнее влияющими на внутреннее состояние ведущих мировых держав.

* * *

«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» была утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537. Данный указ признал утратившими силу:

Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. N 1300 "Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, N 52, ст. 5909) и

Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. N 24 "О Концепции национальной безопасности Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, N 2, ст. 170).

1. – Текст «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» начинается с чрезвычайно спорного, сомнительного заявления, которое абсолютно противоречит духу и смыслу этого документа: *«Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века – остановила падение уровня и качества жизни российских граждан, устояла под напором национализма, сепаратизма и международного терроризма, предотвратила дискредитацию конституционного строя, сохранила суверенитет и территориальную целостность, восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений...*

В целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы».

Главным последствием «системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века» стало такое перераспределение материального богатства, которое вызвало и законсервировало на долгое время небывалый со времен Российской империи и крайне опасный для судьбы страны раскол российского общества по уровню материального благосостояния и соответственно социально-классовому сознанию. Этот кризис сопровождался таким упадком духовной культуры, имел такие пагубные последствия для системы образования, которые не могли не сказаться на состоянии национальной безопасности.

Россия действительно «сохранила суверенитет и территориальную целостность», но «падение уровня и качества жизни российских граждан» не остановлено, сепаратизм и терроризм столь же опасны, как и ранее, дискредитация конституционного строя не предотвращена (достаточно вспомнить «грязные», сопровождавшиеся очевидными фальсификациями, выборы в различные органы власти), нет оснований говорить и о восстановлении Россией «возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений».

Чрезвычайно оптимистичным, напоминающим своим духом документы КПСС, выглядит и утверждение о том, что в России «в целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы».

Рассматриваемому документу, безусловно, необходима преамбула, но она должна отражать действительное состояние национальной безопасности России и не скрывать тот факт, что в настоящее время угрозы жизненно важным интересам нашей страны и даже самому существованию Российского государства чрезвычайно серьезны и в современной геополитической обстановке, в связи с «украинским кризисом», все более усиливаются.

2. – Сравнение принятой в 2009 году «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» с «Концепцией национальной безопасности Российской Федерации» 1997 года в редакции 2000 года показывает, что, несмотря на различия в названиях, эти документы по характеру своего содержания аналогичны.

«*Концепция национальной безопасности...*» имеет следующую структуру:

I. Россия в мировом сообществе,
II. Национальные интересы России,
III. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации,
IV. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

«*Стратегия национальной безопасности...*» делится на следующие разделы:

I. Общие положения.
II. Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития.
III. Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты.
IV. Обеспечение национальной безопасности.
V. Организационные, нормативные правовые и информационные основы реализации настоящей Стратегии.

VI. Основные характеристики состояния национальной безопасности».

В «Стратегии национальной безопасности...» не выделяется самостоятельный раздел перечень угроз национальной безопасности, но о данных угрозах говорится в четвертом разделе этого документа, посвященном обеспечению национальной безопасности.

Такая структура «Стратегии национальной безопасности...» вполне отвечает главному предназначению документов подобного рода — служить программой действий государственных властей по защите и продвижению национальных интересов страны, а также предотвращению угроз ее существованию и поступательному развитию.

Вместе с тем эта структура соответствует общепринятой в США и в других развитых государствах структуре официальных документов о стратегии национальной безопасности.

Статья 603 Акта Голдуотера-Николса о реорганизации обороны, принятого в США в 1986 году (The Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act of 1986), внесла поправку-дополнение в статью 104 первой главы Акта о Национальной безопасности США 1947 года (The National Security Act of 1947), в которой была установлена обязанность Президента США представлять каждый год в Конгресс всеобъемлющий доклад о стратегии национальной безопасности и одновременно определена примерная структура такого доклада. Согласно ей, «каждый доклад о стратегии должен изложить стратегию национальной безопасности США и включать в себя всеобъемлющее описание и обсуждение следующих вопросов:

- 1) мировых интересов, целей и задач Соединенных Штатов, жизненно важных для национальной безопасности Соединенных Штатов;

2) внешней политики, мировых приоритетов и возможностей Соединенных Штатов обеспечить национальную оборону, необходимых для обнаружения агрессии и осуществления национальной стратегии безопасности США;

3) предполагаемое кратковременное и долговременное применение политического, экономического и военного элементов национальной мощи Соединенных Штатов для защиты или продвижения интересов и достижения целей и задач, упомянутых в пункте 1;

4) соответствие возможностей Соединенных Штатов задаче выполнения стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов, включая оценку баланса способности всех элементов национальной мощи Соединенных Штатов поддерживать стратегию национальной безопасности;

5) другие меры такого рода, которые могут содействовать информированности Конгресса по вопросам, касающимся стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов»².

«Стратегия национальной безопасности Японии», принятая 17 декабря 2013 года, начинается с изложения цели этого документа. Второй его раздел посвящен «фундаментальным принципам национальной безопасности». После их изложения в этом документе определяются национальные интересы Японии и задачи национальной безопасности. Затем дается оценка безопасности окружающей среды

² «Each national security strategy report shall set forth the national security strategy of the United States and shall include a comprehensive description and discussion of the following: (1) The worldwide interests, goals, and objectives of the United States that are vital to the national security of the United States. (2) The foreign policy, worldwide commitments, and national defense capabilities of the United States necessary to deter aggression and to implement the national security strategy of the United States. (3) The proposed short-term and long-term uses of the political, economic, military, and other elements of national power of the United States to protect or promote the interests and achieve the goals and objectives referred to in paragraph (1). (4) The adequacy of the capabilities of the United States to carry out the national security strategy of the United States, including an evaluation of the balance among the capabilities of all elements of national power of the United States to support the implementation of the national security strategy (5) Such other measures as may be helpful to inform Congress on matters relating to the national security strategy of the United States».

и вызовам национальной безопасности Японии. Заключительный и самый обширный раздел «Стратегии национальной безопасности Японии» посвящен «стратегическим подходам Японии к национальной безопасности».

3. — Если структура «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» является вполне логичной и оправданной для документов такого рода, то содержание этого документа представляется неопределенным, расплывчатым, составленным по принципу «понемногу обо всем». В результате вместо стратегии национальной безопасности дано всего лишь описание главных направлений деятельности государственных властей. При этом государственная деятельность по обеспечению национальной безопасности в сущности отождествляется с государственной деятельностью вообще. Например, в пункте 38 анализируемого документа говорится: *«Главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере»*. Все указанные в приведенном пункте «главные направления государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности» на самом деле совсем не связаны исключительно с целями обеспечения национальной безопасности, а представляют собой главные направления повседневной государственной деятельности как таковой.

4. — Смещение в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» государственной деятельности по обеспечению национальной безопасности с государственной деятельностью вообще проистекает из слишком широкого понимания такого явления, как национальная безопасность. Она определяется в этом документе как *«состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства»*.

Данное определение содержит явную логическую ошибку — тавтологию: **национальная безопасность** трактуется в нем как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, позволяющее обеспечить оборону и **безопасность государства**, то есть определяемый предмет определяется через самого себя.

Вместе с тем в предложенном определении национальной безопасности нарушена иерархия ценностей, подлежащих защите. На первое место поставлены *конституционные права и свободы*, после них — *«достойные качество и уровень жизни»* и только на третьем месте упомянуты *суверенитет и территориальная целостность*. Между тем для государства именно суверенитет и территориальная целостность составляют первейшую ценность, поскольку эти свойства являются для любой государственности необходимыми сущностными признаками, условиями ее существования. Без обеспечения суверенитета и территориальной целостности невозможно обеспечить ни конституционные права и свободы, ни достойные качество и уровень жизни граждан, в то же время — как показывает исторический опыт — суве-

ренитет и территориальная целостность государства вполне могут обеспечиваться и при отсутствии у граждан закрепленных конституцией прав и свобод.

Тавтология и нарушение иерархии ценностей, подлежащих защите, обнаруживаются не только в определении национальной безопасности, но и в описании ее стратегических целей. Пункт 35 анализируемого документа гласит: *«Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе»*.

Национальная безопасность есть по существу безопасность государства и общества — государственная и общественная безопасность составляют уровни или виды национальной безопасности, поэтому говорить о *«национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности»* значит допускать тавтологию. Основы конституционного строя Российской Федерации составляют, помимо прочего, суверенитет и территориальная целостность, поэтому называть в качестве стратегических целей обеспечения национальной безопасности охрану суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации после указания на защиту основ конституционного строя РФ означает повторять уже сказанное.

5. — Но самый главный недостаток определения понятия «национальная безопасность» в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» — **смысловой**. Он заключается в понимании национальной безопасности, во-первых, как «со-

стояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», а во-вторых, в качестве такого состояния защищенности, которое «позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Понятие «национальной безопасности» определяется в данном случае словосочетанием «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», которое само нуждается в определении. Указание же на способность этого состояния защищенности «обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» никак его не характеризует, поскольку совершенно бессмысленно. Ведь очевидно, что указанное состояние защищенности само по себе неспособно все это обеспечить.

6. — Пониманию национальной безопасности в качестве «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» соответствуют представленные в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» трактовки понятий «национальные интересы Российской Федерации» и «угрозы национальной безопасности».

Национальные интересы Российской Федерации определяются в рассматриваемом документе как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства», то есть под национальными интересами фактически подразумеваются просто потребности государства в национальной безопасности.

Понятие же «угроза национальной безопасности» определяется как *«прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства»*. В этом определении опять обнаруживается тавтология, повторение терминов и нарушение иерархии государственных и общественных ценностей.

7. — Подлинный и вполне определенный смысл понятие «национальная безопасность» приобретает, если под ним понимать не «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», а **условия, обеспечивающие защиту от внешних и внутренних угроз жизненно важных для существования и поступательного развития государства Российская Федерация национальных интересов и фундаментальных ценностей.**

В этом случае в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» необходимо будет дать четкий перечень не только национальных интересов, включающих в себя интересы государства, общества и личности, но и фундаментальных ценностей, составляющих духовную основу Русской цивилизации.

8. — Определение «национальной безопасности» в качестве «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» предполагает лишь оборонительную или охранную деятельность государства, не предусматривая его творческой, созидательной деятельности, и при этом исключает содействие общества обеспечению национальной безопасности. Неслучайно в анализируемом документе к «силам обеспечения национальной безопасности» отнесены только государственные институты и органы, а именно: *«Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воин-*

ские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации».

Определение же национальной безопасности как **совокупности условий, обеспечивающих защиту от внешних и внутренних угроз жизненно важных для существования и поступательного развития государства Российская Федерация национальных интересов и фундаментальных ценностей**, предполагает не только оборонительную или охранительную по своему характеру государственную деятельность, но и *государственную деятельность созидательную, создающую необходимые для сохранения и развития российского государства условия*. Эта деятельность не может быть эффективной без содействия всего общества.

9. — При определении понятия «национальная безопасность», необходимо также иметь в виду, что термин «безопасность» в данном словосочетании носит весьма условный характер. Строго говоря, он означает состояние, при котором отсутствуют опасности или угрозы. Но такое состояние, то есть состояние защищенности, является невозможным для государства и общества любой страны. Определение «национальной безопасности» в качестве «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» означает придание этому понятию свойства недостижимого, неосуществимого в действительности идеала. И только определение национальной безопасности как совокупности условий, обеспечивающих защиту от внешних и внутренних угроз жизненно важных для суще-

ствования и поступательного развития государства Российская Федерация национальных интересов и фундаментальных ценностей наполняет содержание понятия «национальная безопасность» реальным смыслом.

10. – Сравнительный анализ принятых в развитых странах официальных документов, излагающих стратегию национальной безопасности. Показывает, что ключевым моментом их содержания является определение НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ».

Содержание «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» также строится на основе определенного понимания национальных интересов. Статья 21 указанного документа объявляет, что «национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;
- в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира».

Приведенная формулировка явно нуждается в доработке.

Очевидно, что первостепенный национальный интерес России заключается в обеспечении суверенитета и территориальной целостности государства Российской Федерации. Без соблюдения этого интереса никакие другие национальные интересы России осуществлены быть не могут.

«Незыблемость конституционного строя», предполагающая консервацию юридических основ государственного строя, не может счи-

таться национальным интересом России, поскольку дальнейшее развитие российской государственности предполагает серьезные перемены в этом строе, его совершенствование и, скорей всего, принятие новой конституции, более соответствующей современному состоянию гражданского общества в России.

Очевидно, что в данном случае более уместно говорить не о «незыблемости конституционного строя», а о поддержании конституционного порядка.

Что же касается «развития демократии и гражданского общества и повышения конкурентоспособности национальной экономики», то это всего лишь средства для проведения в жизнь настоящих национальных интересов России. Любопытно, что почти во всех развитых государствах официальные документы, излагающие стратегию национальной безопасности, в перечне национальных интересов на первое место неизменно ставят именно сохранение суверенитета и территориальной целостности, а не развитие демократии. В «Стратегии национальной безопасности США» вообще отсутствует представление о демократии как выражении национального интереса.

Так, «Стратегия национальной безопасности Японии», принятая 17 декабря 2013 года, декларирует: «Национальными интересами Японии являются, в первую очередь, сохранение своего суверенитета и независимости; защита ее территориальной целостности; обеспечение безопасности жизни, личности и собственности ее граждан, обеспечение ее выживания путем поддержания собственного мира и безопасности, основанных на свободе и демократии и сохранении их богатой культуры и традиций».

Действующая редакция «Стратегия национальной безопасности Венгрии» перечень национальных интересов также начинается с указа-

ния на «сохранение ее суверенитета, территориальной целостности и конституционного порядка» и только потом идет «осуществление демократии, политического плюрализма, принципов господства права, свободы предпринимательства и человеческих прав и фундаментальных свобод».

11. — Развитие демократии не может ставиться на первое место в перечне национальных интересов, то есть выше, чем интересы сохранения суверенитета и территориальной целостности государства — уже по той причине, что бывают ситуации, когда для сохранения суверенитета и территориальной целостности государства часто требуется ограничение прав и свобод граждан и замена демократических форм осуществления государственной власти на диктаторские. Об этом убедительно свидетельствует исторический опыт — в частности, пример института такой чрезвычайной, экстраординарной магистратуры, как диктатура в Древнем Риме. Неслучайно, конституции развитых государств предусматривают на случай возникновения серьезных угроз государственному строю введение в стране чрезвычайного положения.

12. — Далее заметим: превращение Российской Федерации «в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира» может быть декларировано в качестве национального интереса Российской Федерации, однако при этом надо иметь в виду, что осуществление данного интереса предполагает:

Во-первых, многократно бóльший удельный вес российской экономики в составе экономики мировой.

Во-вторых, не менее, чем в два раза бóльшую численность населения России.

В-третьих, наличие полноценной денежной единицы, пользующейся доверием со стороны мировых финансовых организаций.

В-четвертых, значительно более сильное, нежели теперь культурное и информационное влияние России на так называемую мировую общественность.

В-пятых, тесный экономический и политический союз стратегического характера между Россией, Индией, Китаем.

Быть мировой державой и вести внешнюю политику мировой державы — значит нести на себе огромное бремя. По многим признакам совершенно очевидно, что в ближайшее десятилетие Россия не будет способной взять на себя это бремя, а невыполнимая, не осуществимая в действительности цель не может декларироваться в качестве национального интереса России. «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» должна быть документом, опирающимся не желания и фантазии, а на реалистические оценки состояния страны, ее места в мире, характера межгосударственных отношений.

В этой связи необходимо учитывать и то, что сохранение гегемонии США на мировой арене и недопущение возникновения сверхдержавы, способной ограничить доминирование США в мире, является главной стратегической задачей правительства США, о чем прямо заявлено в последнем докладе президента США Барака Обамы о стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов. Поэтому попытка России стать мировой державой будет встречать ожесточенное противодействие со стороны США. Причем, как показывают события на Украине последнего года, американское правительство

в своих действиях не будет связывать себя обязательством соблюдать нормы международного права.

13. — Перечень национальных интересов в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» необходимо расширить. Учитывая, что опорой российской государственности служит русская нация, следует предусмотреть в качестве одного из главных национальных интересов укрепление русской нации. Это означает прежде всего сохранение и стимулирование развития русской культуры. Культурная деятельность российского государства в этом направлении должна быть многократно усилена и тесно взаимосвязана со школьным образованием.

Надо иметь в виду, что истоки современной трагедии украинского народа коренятся в той реформе школьного образования, которая была проведена в получившей статус суверенного государства Украине в начале 90-х годов XX века. Именно в рамках школьной программы началось воспитание населения Украины в духе русофобии, неприязни русской культуры.

14. — Принятая в 2009 году «Стратегия государственной национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» была призвана отразить переход России к новой государственной политике в области национальной безопасности. Этот переход объясняется в первой статье анализируемого документа тем, что в 2000-е годы были «в целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы», а также дальнейшим развитием процесса глобализации международных политиче-

ских и экономических отношений, «формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства».

На мой взгляд, обновленная редакция «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» необходима еще и по причине произошедшего в течение последних двух десятилетий крушения прежнего относительно устойчивого международного правопорядка и наступления периода хаоса в международных отношениях, при котором резко усилилось стремление мировых держав решать межгосударственные конфликты военной, финансовой или экономической силой. В «Стратегии национальной безопасности Японии» новое состояние межгосударственных отношений описывается следующим образом: *«С началом двадцать первого столетия баланс сил в международном сообществе изменился в беспрецедентной степени и это существенно повлияло на динамику международной политики».*

Рано или поздно баланс сил на мировой арене установится, и хаос сменится новым международным правопорядком, но это довольно отдаленная перспектива.

15. — Осмысление реалий геополитической обстановки, сложившейся в результате событий на Украине в последние годы, безусловно, должно найти отражение в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Одной из этих реалий стали новые угрозы национальным интересам России, а именно: попытки военной силой подавить очаги русской культуры в государствах, возникших из республик, входивших в состав СССР граничащих с Россией, политические, экономические и финансовые санкции и др.

Эти угрозы требуют применения Россией для защиты своих интересов таких мер, которые ранее ею не применялись.

Вооруженная агрессия против другого государства также сменила в последние десятилетия свои формы. Вместо прямого военного нападения одного государства на другое стали применяться добровольческие военные отряды, набираемые и организуемые частными военными компаниями. Особенно широкое распространение эта практика получила в США. Очевидно, что Россия должна заимствовать опыт частных военных компаний для защиты собственных национальных интересов за пределами страны.

16. — Еще одной угрозой национальной безопасности является поведение носителей государственной власти, несоблюдение ими законов, их пренебрежение требованиями правопорядка со стороны носителей государственной власти. Подобным поведением они уничтожают доверие людей к своему государству и тем самым обрекают его на революционную катастрофу. «Доверие к власти, — подчеркивал в своей работе “О сущности правосознания” русский мыслитель И.А. Ильин, — есть признание ее правотворческой компетентности, ее правой воли и ее благонамеренной силы; недоверие к власти есть непризнание ее, отказ в санкции, отвержение ее авторитета; иными словами, это есть *начало ее ниспровержения*. Революция зарождается в стране не в момент уличных движений, но в тот момент, когда в душах начинает колебаться доверие к власти».

Распространение в обществе презрения к носителям государственной власти Ильин рассматривал в качестве процесса, неминуемо влекущего за собой разложение правосознания и более того — распад и моральных устоев нормальной человеческой жизни. «Когда народ теряет уважение к своей власти или начинает питать к ней даже презрение, — отмечал он, — то это означает, что его настигло глубокое духовное бедствие. Презрение к государственной власти есть начало

всеобщего духовного развенчания и совлечения; за отрицанием публичных обязанностей идет отрицание всяких связей: презрение к государственному авторитету разлагает правосознание, разложение правосознания неминуемо захватывает честь и совесть, убивает чувство меры и справедливости, угашает веру и религию. Народ становится жертвою *духовного нигилизма*. Поэтому **тот, кто облечен властью, имеет священную обязанность поддерживать уважение к ней. “Престиж” власти и “авторитет” власти составляют драгоценное достояние народа, его духовное богатство, залог его силы и расцвета: это есть накопленное веками уважение народа к самому себе и к своему национальному духу».**

Опыт мировой истории учит, что настоящими «революционерами» и успешными разрушителями государства — *величайшими государственными преступниками* — во всех случаях революционных катастроф были сначала **носители верховной государственной власти**. Именно они своим поведением наносили первый и самый страшный удар по зданию государственности, вызывая в нем трещины и... революцию.

Ведь государство это не только совокупность учреждений или институтов, но еще и **духовное поле, заставляющее население повиноваться носителям публичной власти, соблюдать законы, выполнять свои гражданские и государственные обязанности**. Ядром этого духовного поля является, с одной стороны, доверие народа к лицам, обладающим государственной властью, а с другой — уважительное отношение людей, составляющих правящий слой, к своему народу, его достоинству, традициям, интересам и потребностям.

17. — Слабым местом «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» является вопрос об инструмен-

тах и механизмах ее реализации на практике. В анализируемом документе они называются «силами обеспечения национальной безопасности». К ним отнесены: «Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации». В этом перечне отсутствует такой важный орган, как суд.

В России на суд всегда смотрели и смотрят как на орган карательный, часть государственного аппарата. Между тем настоящий суд является органом общественным, это один из самых значимых институтов общественной жизни. В нем разрешаются общественные конфликты, причем самым цивилизованным способом, в форме свободного соревнования фактов и аргументов. Создание настоящего, независимого суда — одна из главных задач обеспечения национальной безопасности.

18. — Кроме того, самостоятельной силой обеспечения национальной безопасности следует считать гражданское общество, а также непосредственно действующее в нем самоуправление. Местное самоуправление может стать силой, которая будет эффективно работать на поддержание национальной безопасности. Хотя бы уже тем, что будет сплачивать граждан, формировать утраченную ныне конструктивную общественную солидарность не в борьбе с кем-либо, а в созидательной работе на благо малого социума.

Между тем в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» вопросу местного самоуправления уделено мало внима-

ния. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятый 6 октября 2003 г. (№ 131-ФЗ) уходит от традиции, заложенной Земской реформой 1864 года. Успех земской реформы был связан с умением законодателя представить дело так, чтобы общество чувствовало себя активным участником преобразований и считало новые институты самоуправления как бы продолжением ранее существовавших.

19. — Последний раздел анализируемого документа посвящен «основным характеристикам состояния национальной безопасности». Однако их перечень выглядит весьма сомнительным и не соответствует значению понятия «национальная безопасность», определенному в начале документа. Он включается в себя:

- «уровень безработицы (доля от экономически активного населения);
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения);
- уровень роста потребительских цен;
- уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;
- уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами».

Определение «национальной безопасности, данное в начале анализируемого документа, подразумевает под нею состояние защищен-

ности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства». Однако в указанных «основных характеристиках состояния национальной безопасности» ничего не говорится о защищенности личности, гарантиях соблюдения ее прав и свобод, праве каждого гражданина России на достойное качество и уровень жизни.

20. — Выше отмечалось, что одним из бросающихся в глаза недостатков анализируемого документа является отсутствие иерархии в перечне целей и задач национальной безопасности, а также в описании национальных интересов Российской Федерации. Отсутствие иерархии обнаруживается и в перечне «источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности», который дается в статье 37 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Здесь на первое место почему-то поставлена «разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации». При этом коррупция, «деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ» упоминается в самом конце данного перечня.

21. — В тексте «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» слишком много утверждений, которые иначе, как

ложными или, по меньшей мере, спорными, сомнительными, трудно назвать.

Так, в статье 19 говорится про «успешную интеграцию России в глобальное экономическое пространство и международную систему разделения труда». Но ведь санкции, введенные против России западными державами, показали, что успешной для России эту интеграцию невозможно назвать. Она сделала Россию более уязвимой от политика-нов жестокого Западного мира.

22. — Следует обратить внимание и на многочисленные стилистические погрешности рассмотренного документа. Так, в конце первой статьи мы видим следующую фразу: «Россия в качестве **гаранта** благополучного национального развития переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности». Возникает вопрос, что здесь имеется в виду: кому Россия гарантирует «благополучное национальное развитие»? И какое национальное развитие является благополучным?

23. — «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» должна выражать собой основные доктрины государственной идеологии России. Наличие в стране передовой, рациональной, продуманной в своих основополагающих идеях государственной идеологии является одной из главных предпосылок нормального развития любой государственности, жизненно важным для нее условием безопасности. Такая идеология имела, например, в Древнем Египте: она определяла место носителя верховной государственной власти в мироздании, его роль в жизни общества, функции подчиненного ему государственного аппарата, устанавливала иерархию сословий, освящала правопорядок (см. об этом в книге: *Томсинов В. А. Государство и право Древнего Египта. М.: Зерцало, 2011. С. 170–285, 376–380*).

Государственную идеологию имело и такое древневосточное государство, как Вавилон. Основные ее постулаты были выражены в прологе и эпилоге к «Законам Хаммурапи». Развитую и постоянно развивавшуюся систему государственной идеологии имел Древний Рим. Становление основ современного бюрократического государства, происходившее в Западной Европе в XVI–XVIII веках, было процессом формирования не только институтов государственной власти, но и соответствовавших им доктрин государственной идеологии: теории абсолютной монархии или доктрины «смешанного правления», разделения властей, теории «общественного договора» и «естественных прав человека», концепции «господства права» и др.

В истории России государственная идеология имела особое значение. Она представляла собой не просто совокупность политических и правовых идей и доктрин, раскрывавших высокое предназначение русской государственной власти и тем самым поддерживавших ее авторитет. Русская традиционная государственная идеология одновременно играла роль социо-нормативного регулятора, задавая носителям государственной власти определенное мировоззрение, определенную программу политического поведения. Она составляла одну из важнейших цивилизационных основ Русской государственности.

Государственная идеология жизненно необходима современному государству. Она есть система духовных ценностей, придающая смысл существованию государства, поддерживающая авторитет государственной власти среди населения.

Между тем действующая в настоящее время Конституция России устанавливает в статье 13, что *«в Российской Федерации признается идеологическое многообразие»* и что *«никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной»*.

В этих условиях было бы целесообразным и вполне логичным придать значение выразителя государственной идеологии современной России документу под названием «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации».

ВЫВОДЫ:

Анализ «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года, приводит к следующим итоговым выводам:

1) Названный документ в целом соответствует и по своей структуре и по содержанию документам, выражающим стратегию национальной безопасности ведущих мировых держав. Однако если структура «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» является вполне логичной и оправданной для документов такого рода, то содержание этого документа представляется неопределенным, расплывчатым, составленным по принципу «понемногу обо всем». В результате вместо стратегии национальной безопасности дано всего лишь описание главных направлений деятельности государственных властей. При этом государственная деятельность по обеспечению национальной безопасности в сущности отождествляется с государственной деятельностью вообще.

2) Смещение в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» государственной деятельности по обеспечению национальной безопасности с государственной деятельностью вообще проистекает из слишком широкого определения такого явления, как национальная безопасность. Данное определение содержит явную логическую ошибку — тавтологию: **национальная безопасность** трактуется в нем как состояние защищенности личности,

общества и государства от внутренних и внешних угроз, позволяющее обеспечить оборону и **безопасность государства**, то есть определяемый предмет определяется через самого себя.

3) Самый главный недостаток определения понятия «национальная безопасность» в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» — **смысловой**. Это понятие определяется словосочетанием «*состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз*», которое само нуждается в определении.

4) Определение «национальной безопасности» в качестве «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» предполагает лишь оборонительную или охранную деятельность государства, не предусматривая его творческой, созидательной деятельности, и при этом исключает содействие общества обеспечению национальной безопасности.

5) Подлинный и вполне определенный смысл понятие «национальная безопасность» приобретает, если под ним понимать не «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», а **условия, обеспечивающие защиту от внешних и внутренних угроз жизненно важных для существования и поступательного развития российского государства национальных интересов и фундаментальных ценностей**.

6) Предложенное мною определение предполагает не только оборонительную или охранительную по своему характеру государственную деятельность, но и государственную деятельность созидательную, *создающую необходимые для сохранения и развития российского государства условия*. Эта деятельность не может быть эффективной без содействия общества.

7) Определение «национальной безопасности» в качестве «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» означает придание этому понятию свойства недостижимого, неосуществимого в действительности идеала. И только определение национальной безопасности как совокупности условий, обеспечивающих защиту от внешних и внутренних угроз жизненно важных для существования и поступательного развития российского государства национальных интересов и фундаментальных ценностей наполняет содержание понятия «национальная безопасность» реальным смыслом.

8) Необходимо заново переработать статью 21 и все другие статьи документа, где идет речь о национальных интересах России. Перечень национальных интересов Российской Федерации, данный в статье 21, не соответствует совокупности реальных национальных интересов России. Конкретные рекомендации относительно поправок в эту статью даны в пунктах 3 и 4 настоящего экспертного заключения.

9) Такой же серьезной переработке должна подвергнуться статья 112, в которой идет речь об «основных характеристиках состояния национальной безопасности».

10) Слабым местом «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» является вопрос об инструментах и механизмах ее реализации на практике. Конкретные рекомендации по этому вопросу даны в пункте 7 настоящего экспертного заключения.

11) Необходимо исправить ложные или сомнительные утверждения, касающиеся оценки современной международной ситуации, складывающейся вокруг России и достижений нашей страны в предшествующий период. «Стратегия национальной безопасности Рос-

сийской Федерации до 2020 года» должна быть документом, опирающимся не желания и фантазии, а на реалистические оценки состояния страны, ее места в мире, характера межгосударственных отношений.

12) Одним из главных предпосылок нормального развития любого государства, жизненно важным для него условием национальной безопасности является наличие в стране передовой, рациональной, продуманной в своих основополагающих идеях государственной идеологии. В условиях, когда действующая в настоящее время Конституция России устанавливает в статье 13, что «в Российской Федерации признается идеологическое многообразие» и что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной», было бы целесообразным и вполне логичным **придать значение выразителя государственной идеологии современной России документу под названием «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации».**

2 марта 2015 г.



В.А. Томсинов