

УДК [321.01:34.038.1](47+57)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Е.Н. Никифорова

Российский государственный гидрометеорологический университет,
demetra1988spb@mail.ru

Обсуждается проблема обеспечения национальной безопасности на региональном уровне, что определяется сложностью современного развития Российской Федерации и потребностями практики обеспечения безопасности российского общества. Делается вывод об актуальности дифференцированных подходов, связи правовых актов со спецификой географического положения экологического состояния и экономических условий развития каждого региона Российской Федерации.

Ключевые слова: правовое регулирование, национальная безопасность, региональный уровень, законодательное обеспечение, диспропорции уровней развития регионов.

LEGAL REGULATION OF NATIONAL SAFETY ON THE REGIONAL LEVEL

E.N. Nikiforova

Russian State Hydrometeorological University

This article is devoted to the problem of protecting national security on the regional level determined by the complexity of recent Russia's development and the needs of security protection practices of the Russian society. Currently in Russian Federation there is no clearly designed system of legal foundations of its regional security. Author emphasizes that many issues in this field have no legal regulation. The conclusion about relevance of differentiated approaches, connection of legal acts with the features of geographic location of each Russian region, ecological state, and economic development is made.

Keywords: legal regulation, national security, regional level, legal security, disproportion of regional development levels.

Безопасность занимает центральное место в правовой системе Российской Федерации. Она выступает критерием ограничения основных прав и свобод человека и гражданина, а значит, определяет смысл и содержание деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации. В настоящее время имеется целый ряд исследований, в которых раскрывается в различных аспектах категория «безопасность» [5, с. 207—210]. Вместе с тем, для законодательного обеспечения и регулирования безопасности требуется урегулирование на научном и теоретическом уровнях целого ряда таких определяющих и значимых проблем, как, например, вопрос о содержании и понятии национальной безопасности. Об этом ранее уже писали некоторые авторы [8, с. 65]. Следует заметить, что категория национальной безопасности последовательно вошла в юридические акты и в теоретические источники.

Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную,

информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, а также безопасность личности.

Изучение многочисленных и известных мнений и позиций авторов в отношении категории «национальная безопасность» позволяет сделать вывод, что существует многообразие различных подходов. Все существующие позиции можно классифицировать. Так, некоторые ученые высказывают мнение о взаимосвязи понятия «национальная безопасность» с определенными возможностями, способностями противостоять любым негативным воздействиям, откуда бы они ни исходили. Другая точка зрения основана на том, что концептуальный анализ национальной безопасности проводится через характеристику опасностей и угроз, причем таких, которые способны вызвать необратимые последствия в обеспечении жизнедеятельности и совершенствовании личности, общества и государства. При таком подходе само государство, чьи границы необходимо защищать, является субъектом безопасности.

В некоторых случаях исследователи национальной безопасности обращают внимание, прежде всего, на внешнюю безопасность. Подобный ракурс изучения национальной безопасности позволяет сделать акцент на внутренние факторы, такие как размер территории государства, его природные ресурсы, социально-экономический потенциал, численность населения, и внешние факторы, такие как геополитическое положение государства, наличие либо отсутствие союзников и противостоящих коалиций, государств с совпадающими либо противоположными национальными интересами, степень контроля над мировыми источниками сырья, золотовалютными резервами, обладание передовой технологией и информационными ресурсами и т.д. [4].

Анализ существующих подходов к определению и содержанию понятия «национальная безопасность» произвел А.В. Степанов. Автор пришел к выводу, что целесообразно продолжить изучение данной темы и этих вопросов, так как они исследованы не в полной мере [11, с. 8—17].

На современном этапе качественно новый подход к изучению проблем национальной безопасности обусловлен Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [12]. Правовую основу данной Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации. Стратегия национальной безопасности является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты, основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Кроме того, значимой вехой в доктринальном понимании национальной безопасности является утверждение Концепции внешней политики Российской Федерации [13].

Принятие целого комплекса новых нормативных правовых актов требует их систематизации и разработки современной упорядоченной системы национальной безопасности, которая будет учитывать все стороны: экономические, политические и социальные.

Изучение вышеназванных нормативных правовых актов и ознакомление с научной литературой, посвященной вопросам безопасности, позволяет сделать вывод о том, что с начала создания у нас теоретических основ национальной безопасности ее основополагающими национальными стратегическими приоритетами являлись безопасность государства, его суверенитет, упрочение институтов демократического государства, выстраивание добрососедских отношений с приграничными государствами, предотвращение имеющихся интенсивных конфликтов; установление партнерских отношений с различными государствами, международными организациями.

Следует отметить, что термин «региональная безопасность» используется отдельными авторами сообразно внешним факторам безопасности, а под регионом ими понимается группа государств, выделяемая на основе общих исторических, экономических и геополитических особенностей [6].

Однако представляется интересным, что и внутри государства имеются проявления регионального уровня обеспечения его безопасности. Изучение литературных источников показало, что региональная безопасность понимается по-разному, варианты допускаются и зависят они от трактовки термина «регион». Смыслы, которые вкладываются в содержание этого понятия, весьма различны. Так, например:

1) очень часто в государственном праве термин «регион» рассматривается как идентичный термину «субъект Российской Федерации»; сущность и содержание этих понятий были подробно рассмотрены М.Г. Потаповым [10, с. 19];

2) в работах ряда авторов регион определяется с разных точек зрения: географической, экономической, административно-территориальной, политической, социально-культурной и правовой — и обозначает некоторую территорию России, включающую несколько соседних субъектов Российской Федерации;

3) еще один вариант появился после создания системы федеральных округов [14]. В этом случае регион трактуется как понятие, приравненное по своему содержанию к федеральному округу Российской Федерации: Центральный ФО, Северо-Западный ФО, Южный ФО, Северо-Кавказский ФО, Приволжский ФО, Уральский ФО, Сибирский ФО, Дальневосточный ФО [16, с. 519—522].

Особое внимание следует обратить на то, что в законодательстве Российской Федерации также не содержится единообразного подхода к содержательному наполнению термина «регион». Так, в некоторых нормативно-правовых актах Российской Федерации понятия «регион» и «субъект федерации» отождествляются. А в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных Указом Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13, определено: «регион — часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации». [15]. В вышеназванных Основах вводится понятие «макрорегион» как часть территории Российской Федерации, включающая в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке и реализации документов стратегического планирования.

Следовательно, регион совпадает с границами территории субъекта Российской Федерации; в случае объединения территорий нескольких субъектов Российской Федерации образуется макрорегион в границах федеральных округов, а при необходимости допускается возможность изменения границ федеральных округов.

Будущее развитие нашего государства определяется возможностями отдельно взятого субъекта (региона) и всей совокупности в целом. Успешная реализация государственной политики регионального развития сформирует дополнительные условия для достижения целей государства в области национальной безопасности, развития межнациональных и межконфессиональных отношений, как отмечается в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [15].

Следует отметить, что система национальной безопасности России формируется в обстановке устойчивого совершенствования российской государственности и уравнишенных федеративных отношений центра и субъектов. В литературе подчеркивается, что в тесной взаимосвязи с феноменом национальной безопасности находится феномен региональной безопасности, поскольку в определенной мере является составной частью системы обеспечения национальной безопасности страны [7]. Безопасность регионов является неотъемлемой частью национальной безопасности государства и характеризует важный институт, который гарантирует устойчивость политического режима и совершенствование государства в целом.

Проблема обеспечения региональной безопасности определяется сложностью современного развития Российской Федерации и потребностями практики обеспечения безопасности российского общества. В условиях произошедших за последнее десятилетие коренных изменений в политической, экономической, социальной и других сферах эта проблема существенно обостряется и становится все более многоаспектной.

Тем не менее высказана и другая точка зрения, в соответствии с которой термин «региональная безопасность» может не совсем подходить для употребления внутри страны, однако может быть при этом одной из характеристик состояния составляющих частей единого государства [1]. Это могут быть как отдельные субъекты Федерации, так и их группы. Сегодня группы определяются, как правило, рамками восьми федеральных округов. И здесь необходимо выделить самое важное: в регионе должны иметь место угрозы и опасности, отличительные для всех образующих региона и чем-то отличающиеся от опасностей, характерных для других регионов.

Региональные приоритеты внешней политики определены Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 30.11.2016 № 640 [13]. К ним относятся: углубление и расширение интеграции в рамках Евразийского экономического союза; качественное развитие ОДКБ, дальнейшая реализация потенциала СНГ, формирование в Евро-Атлантическом регионе в долгосрочной перспективе, выстраивание конструктивного, стабильного и предсказуемого сотрудничества со странами ЕС на принципах равноправия и взаимного уважения интересов; сохранение и расширение присутствия в Антарктике; укрепление позиций в Азиатско-Тихоокеанском регионе и активизация

отношений с расположенными в нем государствами; политическое урегулирование ситуации в Сирийской Арабской Республике; расширение разнопланового взаимодействия с африканскими государствами на двусторонней и многосторонней основе и др.

Таким образом, внешние аспекты обеспечения региональной безопасности предполагают обеспечение стабильного и безопасного окружения, а также продвижение и закрепление военно-политических и экономических позиций России на мировой арене на основе использования механизмов регионального сотрудничества и развитие всесторонних связей с государствами на взаимовыгодной основе [2].

Следует отметить, что для обозначения региональных аспектов обеспечения безопасности страны на внутригосударственном уровне в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации используется словосочетание «национальная безопасность на региональном уровне» [12]. Подобный подход представляется более логичным и целесообразным, так как вносит определенную ясность в терминологию и содержание обеспечения национальной безопасности внутри государства.

Анализ основополагающих факторов обеспечения национальной безопасности на региональном уровне учитывался при разработке Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, и должен учитываться при планировании ее обеспечения.

На региональном уровне стабильному состоянию национальной безопасности отвечает сбалансированное, комплексное и системное развитие субъектов Российской Федерации, расширение и укрепление хозяйственных связей между ними.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне на среднесрочную перспективу определяется создание механизмов сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития, устранения инфраструктурных ограничений, введения механизма координации размещения транспортной, инженерной и социальной инфраструктур всех уровней, совершенствования системы стратегического и территориального планирования.

В долгосрочной перспективе угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией уровней развития регионов России, предотвращаются путем стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения числа центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития.

Исторически сложившаяся неоднородность экономического пространства России оказывает значительное влияние на эволюцию государственного устройства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономической политики. Сглаживание неоднородности экономического пространства создает более благоприятные

условия для развития общенационального рынка, оптимизации социально-экономических преобразований, формирования на качественно более высоком уровне общероссийского менталитета, укрепления единства Российского государства. Наоборот, усиление неоднородности затрудняет проведение единой региональной политики, социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка.

Следует отметить, что факторами и условиями, оказывающими влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития, являются:

- федеративное устройство Российской Федерации и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий;
- размер территории Российской Федерации и протяженность ее государственной границы, число приграничных государств;
- географические, природно-климатические, демографические и социокультурные особенности регионов;
- значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны;
- недостаточная инфраструктурная обеспеченность ряда регионов и городов, низкий уровень их экономического взаимодействия, высокая степень износа транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры.

Перспективные ориентиры и направления развития социально-экономического комплекса общерегионального значения, а также возможности развития и конечные результаты — сводные показатели экономики и социальной сферы определяют Стратегии социально-экономического развития федеральных округов на период до 2020—2025 годов. Так, например, к ним относятся:

- Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года,
- Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года,
- Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года,
- Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года,
- Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года,
- Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года,
- Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года,
- Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии при разработке региональных целевых программ и иных программных документов. Реализация положений

вышеназванных Стратегий, целевых программ и иных программных документов на региональном уровне будет способствовать сбалансированному, комплексному и системному развитию субъектов Российской Федерации, что отвечает стабильному состоянию национальной безопасности.

Здесь следует отметить еще одну Стратегию — это Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Данная Стратегия была разработана во исполнение Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969, и с учетом основных положений документов системы государственного стратегического планирования Российской Федерации. На современном этапе обеспечение национальной безопасности в Арктическом регионе в условиях расширения использования ресурсного потенциала Арктики требует новых подходов к стратегии правового обеспечения национальной безопасности, придание этому обеспечению системности и полноты [9, с. 68—75].

Вместе с тем, надо четко понимать, что для повышения эффективности управления в регионах и для успешного решения существующих экономических проблем требуется законодательная основа. Представляется, что целесообразным и актуальным будет дифференцированный подход, связь правовых актов со спецификой географического положения каждого региона Российской Федерации, экологического состояния, экономических условий развития.

Так, если речь идет о территории субъекта Российской Федерации, то следует говорить о безопасности региона, а если о северных территориях, то — о безопасности регионов Севера как самостоятельном виде региональной безопасности.

Таким образом, в Российской Федерации на современном этапе нет упорядоченной правовой основы обеспечения ее национальной безопасности на внутригосударственном региональном уровне. Большое число проблем в этой сфере еще не нашли своего законодательного решения. Следует констатировать, что отсутствие единого подхода к основному понятийному аппарату в области национальной безопасности, слабая проработка в российском законодательстве категорий «национальная безопасность», «виды национальной безопасности», «государственная безопасность», «региональная безопасность», «национальная безопасность на региональном уровне», «региональная безопасность северных территорий», отсутствие системности в нормативном правовом регулировании, ставят задачу совершенствования правового регулирования обеспечения национальной безопасности. При этом речь должна идти о формировании такой правовой системы, которая могла бы устранять имеющиеся пробелы и реагировать на происходящие экономические и социально-политические изменения в стране и в мире с целью своевременного устранения угроз безопасности личности, общества и государства. По сути, речь должна идти о формировании новой отрасли законодательства в области защиты и гарантирования национальной безопасности. А вопросы, касающиеся национальной безопасности на уровне региона, безопасности северных территорий страны и безопасности Арктического региона, должны занять в ней самостоятельное место. Вышеизложенное позволяет

констатировать, что постановка вопроса о принятии нового федерального закона «О национальной безопасности» является весьма правомерной и своевременной. В новом федеральном законе целесообразно дать определение понятий «безопасность», «национальная безопасность», «приоритеты национальной безопасности», систематизировать и классифицировать виды безопасности.

Список литературы

1. *Алехнович С.О.* Национальная безопасность — региональное обеспечение // *Безопасность бизнеса*. 2007. № 1. <http://w.pc-forums.ru/m3252.html>
2. *Алехнович С.О.* Регион: зачем нужен «паспорт безопасности»? // *Юридический мир*. 2006. № 11.
3. *Башкунов А.А.* Социально-политическая безопасность региона Российской Федерации: состояние и тенденции // *Право и политика*. 2007. № 8.
4. *Вахрамеев А.В., Кулешев С.Г.* Национальная безопасность России. — М.: Увузовская книга. 2003. С. 5; *Золотарев В.А.* Национальная безопасность страны. — М., 1998. С. 28; *Волков Ю.Г., Мостовая И.В.* Социология. — М., 1998. С. 293—294.
5. *Калинина Л.Е.* Институциональное совершенствование безопасности в системе административного права // *Административное и муниципальное право*. 2016. № 3. С. 207 — 210.
6. *Казакова М.Н.* Региональная безопасность в системе национальной безопасности России // *Регионоведение*. 2011. № 3. <http://regionsar.ru/node/754>.
7. *Кирьянов А.Ю.* Региональная безопасность в системе национальной безопасности // *Российский судья*. 2005. № 9. <https://www.lawmix.ru/comm/8914>.
8. *Нежинская К.С.* Национальная и демографическая политика как направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: проблемы нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики // *Юридический мир*. 2013. № 3. С. 64—67.
9. *Никифорова Е.Н.* Безопасность как фактор устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации. Научно-образовательное пространство стран СНГ: история, достижения, потенциал / В сб.: *Материалы Евразийского научного форума, 25 декабря 2015 г.* / Под ред. М.Ю. Спириной. Часть II. — СПб: МИЭП при МПА ЕвразЭС, 2016. С. 68—75.
10. *Потанов М.Г.* Регион — субъект федерации: проблемы понимания и соотношения // *Вестник Омской юридической академии*. 2016. № 3. С. 17—22.
11. *Степанов А.В.* Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2015. № 2. С. 8—17.
12. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.
13. Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 05.12.2016, № 49, ст. 6886.
14. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 28.07.2016) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Перечень федеральных округов // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2000. № 20, ст. 2112.
15. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // *Собрание законодательства РФ*, 23.01.2017, № 4, ст. 637.
16. *Цыганок Н.А.* «Субъект» и «регион» федерации: проблема соотношения научных понятий // *Вестник Башкирского ун-та*. 2011. Т. 16, № 2. С. 519—522.