

Рожкова А. К., Черных А. Б.

К вопросу о сущности государственной безопасности: опыт Российской Федерации и Китайской Народной Республики

*Rozhkova A. K., Chernykh A. B. On the Essence of State Security:
The Experience of the Russian Federation and the People's Republic of China*

В статье рассмотрена проблема соотношения национальной безопасности и государственной безопасности, проведен анализ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2015 г. и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 г. Акцентируется внимание на отсутствии отдельного документа стратегического планирования по вопросам обеспечения государственной безопасности в Российской Федерации, а также легальной дефиниции термина «государственная безопасность». Авторами изучен опыт правового регулирования отношений, связанных с обеспечением государственной безопасности в Китайской Народной Республике: проанализирован Закон «О государственной безопасности» с точки зрения его структуры и содержания, выделены достоинства и недостатки этого нормативного акта. Сделан вывод о том, что в данном нормативно-правовом акте прослеживается последовательность и ясность формулировок, указано на обязанность граждан Китайской Народной Республики обеспечивать государственную безопасность.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственная безопасность Российской Федерации и Китайской Народной Республики, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2021 г., Закон Китайской Народной Республики «О государственной безопасности».

The article reveals the problem of the correlation of national security, state and security, analyzes the National security Strategies of the Russian Federation in 2015 and 2021. Attention is focused on the absence of a separate strategic planning document on ensuring state security in the Russian Federation, as well as a legal definition of the term «state security». The authors have studied the experience of legal regulation of relations related to ensuring state security in the People's Republic of China: the Law «On State Security» is analyzed from the point of view of its structure and content, the main advantages and disadvantages of this normative act are highlighted. This regulatory legal act traces the consistency and clarity of the wording, indicates the obligation of citizens of the People's Republic of China to ensure state security.

Keywords: national security, state security of the Russian Federation and the People's Republic of China, the National Security Strategy of the Russian Federation 2021, the Law of the People's Republic of China «On State Security».

Рожкова Анна Константиновна — помощник депутата Законодательного Собрания Иркутской области, магистрант Байкальского государственного университета.

Черных Антонина Борисовна — доцент кафедры трудового права и социального обеспечения Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, кандидат социологических наук.

© Рожкова А. К., Черных А. Б., 2021

Сегодня термины «национальная безопасность» и «государственная безопасность» все чаще встречаются и в текстах нормативно-правовых актов, и в научной литературе. Написано большое количество научных статей, читают курс в вузах по дисциплине «Основы теории национальной безопасности», защищают диссертации. Все это создает некую иллюзию, что данная сфера глубоко изучена. Законодатель не решает вопрос четкой проработки понятийно-категориального аппарата этой сферы регулирования общественных отношений. Иногда данные термины используют в качестве синонимов.

Очевидно, что обеспечение национальной безопасности в целом и государственной в частности является для государства приоритетной задачей. Но как приступить к ее решению, если понятийно-категориальный аппарат не позволяет зачастую провести различия в этих терминах, когда отсутствует отдельный нормативно-правовой акт, регулирующий область государственной безопасности? В Китайской Народной Республике (КНР) Закон «О государственной безопасности» (далее — Закон КНР) действует с 2015 г. В Российской Федерации (РФ) с 2010 г. действует Федеральный закон «О безопасности», но предмет правового регулирования данного нормативно-правового акта гораздо шире, и безопасность государства — это небольшая его часть.

Итак, в п. 6 Стратегии национальной безопасности РФ, принятой в декабре 2015 г. (далее — Стратегия 2015 г.), четко обозначено соотношение интересующих нас терминов: «Национальная безопасность включает в себя оборону и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность и безопасность личности» [1]. Однако в Стратегии национальной безопасности РФ, принятой в июле 2021 г., отсутствует даже такое перечисление составляющих (видов) национальной безопасности. Соответственно, вопрос остается методологически до конца не решенным.

Безусловно, отождествлять национальную безопасность с государственной неверно. Тем не менее в литературе представлены разнообразные точки зрения по этому вопросу: от их полного отождествления (если рассматривать термин «нация» как государство, в этом случае однозначно получится, что «национальная безопасность» тождественна «государственной безопасности» [2, с. 351]) до отрицания необходимости в термине «государственная безопасность» (В. В. Мамонов, Ф. Г. Руденко, А. С. Рогов, Ю. Г. Федотова). Обусловлена данная дискуссия «историческими особенностями развития российской государственности, а также определенным конъюнктурным подходом к теоретико-идеологическим конструкциям прошлого» [3, с. 40]. Полагаем, что национальная безопасность и государственная безопасность соотносятся друг с другом как родовое и видовое понятие соответственно.

Д. В. Ирошников утверждает, что «вопросы, связанные с государственной безопасностью, либо вообще остаются в стороне, либо исследуются достаточно поверхностно: налицо вытеснение национальной безопасностью государственной безопасности» [4, с. 65]. С мнением Д. В. Ирошникова нельзя не согласиться. Кроме того, считаем такую тенденцию крайне негативной, требующей особого внимания со стороны законодателя.

Вопрос о соотношении терминов «национальная безопасность» и «государственная безопасность» предыдущей Стратегии 2015 г. закрыт, поскольку государственная безопасность рассматривалась как вид национальной безопасности (п. 6), а также как стратегический национальный приоритет (п. 31). Возможно, сегодня законодатель считает, что данное разъяснение уже излишне, поэтому

формулировка о соотношении указанных терминов не используется в п. 5 Стратегии 2021 г., раскрывающем содержание основных понятий.

Открытым остается вопрос о содержании и сущности термина «государственная безопасность». А. К. Рожкова пишет: «Легальная дефиниция конкретного вида национальной безопасности, как правило, раскрывается в отдельном документе стратегического планирования» [5, с. 158]. Например, в Доктрине информационной безопасности 2016 г. содержится определение информационной безопасности, равно как и в Военной доктрине 2014 г. раскрывается содержание военной безопасности и т. д. Однако стратегии, доктрины или концепции государственной безопасности сегодня нет в российском законодательстве.

Примечательно еще и то, что положения об обеспечении государственной и общественной безопасности содержатся в одном подразделе раздела IV Стратегии 2021 г. Однако иные стратегические национальные приоритеты обособлены. Например, оборона, экономическая безопасность и научно-технологическое развитие, ряд других категорий представлены отдельно друг от друга, а такие разные виды национальной безопасности, как общественная и государственная, даны в совокупности. Согласно положениям Стратегии 2021 г., у них единые цели (п. 46), задачи (п. 47), угрозы (п. 42–44). Между тем не вызывает сомнений, что у них разная сущность, правовая основа, система обеспечения, включающая в себя несопоставимые силы и средства. Провести различие между ними позволяет анализ такого документа стратегического планирования, как Концепция общественной безопасности, принятая в 2013 г.

Именно в данном нормативно-правовом акте обнаружены присущие общественной безопасности цели и задачи, принципы, основные термины, а главное — угрозы и источники угроз. Отождествление государственной и общественной безопасности обусловлено и особенностями развития российской государственности, отсутствием сегодня развитого гражданского общества, транспарентных механизмов взаимодействия и контроля между обществом и государством.

Относительно сущности государственной безопасности отметим, что существует ряд проблем, затрудняющих ее определение. Нами выделены основные среди них:

1. Проблемы государственной безопасности затрагивают большинство областей общественных отношений, соответственно, они «объективно являются предметом регулирования любой из отраслей права» [3, с. 54].

2. Правовое регулирование осуществляется исключительно на уровне федерации и не только в федеральных законах, но и в указах и постановлениях, где речь идет об организации и механизме обеспечения государственной безопасности.

3. В тексте Конституции РФ встречаются термины «государственная безопасность» и «безопасность государства». В научной литературе развернулась дискуссия по этому вопросу. Ряд авторов используют эти термины как синонимы, другие утверждают, что такое отождествление недопустимо, потому что:

- а) в тексте Стратегии 2021 г. отсутствует перечисление видов национальной безопасности, однако государственная безопасность — один из основных приоритетов государства, «поэтому она уже, чем понятие безопасность государства, которое включает в себя и военную, и общественную, и информационную составляющую;
- б) безопасность государства как термин употребляется в одном ряду с безопасностью общества и личности» [3, с. 55].

Вносит определенную путаницу и положение Федерального закона «О безопасности» 2010 г.: «Настоящий Федеральный закон определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической, безопасности личности и иных видов безопас-

ности, предусмотренных законодательством Российской Федерации» [6]. Соответственно, законодатель, наряду с общественной безопасностью, использует термин «безопасность государства», хотя логичнее было бы применять термин «государственная безопасность».

С. В. Хмелевский обоснованно полагает, что «государственная безопасность выступает средством, а должный уровень общественной безопасности — целью данного вида национальной безопасности» [7, с. 153]. Считаем, что термин «безопасность государства» шире, чем «государственная безопасность», поскольку он включает в себя, исходя из контекста, и безопасность общества, и безопасность личности. Например, ст. 82 Конституции РФ содержит слова присяги Президента: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу» [8]. В понятие «безопасность государства» в данном контексте мы включаем и безопасность личности, и безопасность общества.

Так или иначе, но легальной дефиниции нет ни у того, ни у другого термина. Хотя исследователи данного вида безопасности предлагают разнообразные варианты. Обоснованной считаем позицию Д. В. Ирошникова. Он предлагает государственную безопасность рассматривать как «сложную систему, включающую в себя следующие элементы:

1. Субъекты государственной безопасности.
2. Объекты государственной безопасности.
3. Угрозы государственной безопасности.
4. Совокупность сил и средств, необходимых для обеспечения государственной безопасности» [4, с. 65].

В качестве рабочего определения предложен следующий вариант определения, вытекающего из легальной дефиниции национальной безопасности: государственная безопасность — это состояние защищенности национальных интересов России от внешних и внутренних угроз, подрывающих суверенитет государства, его независимость и целостность, а также гражданский мир и социально-экономическое развитие.

Подобный подход мы видим и в Законе КНР «О государственной безопасности». Согласно ст. 2 этого Закона, «государственная безопасность — это состояние относительного отсутствия внешних и внутренних угроз государственной власти, суверенитету, единству и территориальной целостности, благосостоянию народа, устойчивому социально-экономическому развитию и другим важнейшим государственным интересам» [9]. Но необходимо уточнение. Переводят название этого Закона как «О государственной безопасности», но встречается и трактовка «О национальной безопасности». Для нас разница принципиальна. Закон дословно назван 国家安全. 国家, то есть «государство». Значит, корректнее перевод: «О государственной безопасности». «Нация» по-китайски — 民族.

Схожую дефиницию видим и в п. 5 Стратегии 2021 г.: «Национальная безопасность как состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [10].

Из приведенного выше определения государственной безопасности можно вычлени́ть национальные интересы Китая: «суверенитет, единство и территори-

альная целостность, благосостояние народа, устойчивое социально-экономическое развитие» [9]. Китай сегодня — это крупнейшая страна по численности населения, первая экономика мира, уже не региональная, а мировая держава, сочетающая традиции государственности времен Конфуция и современный социализм. Профессор Н. Н. Пузыня считает, что «развитие региональной системы безопасности следует продвигать параллельно с разработкой региональной экономической системы» [11, с. 144]. Это и демонстрирует КНР сегодня. В этом — залог устойчивого экономического развития, а следовательно, «влияние Китая со временем будет только возрастать» [12, с. 97].

Политику КНР в области обеспечения безопасности можно признать успешной. Она ориентирована как на укрепление коллективной безопасности в регионе и мире, так и на поддержание мира и устойчивого развития внутри государства. Национальная безопасность, по мнению Т. А. Голуненко, «рассматривается в первую очередь как формулирование и решение проблем внутри страны, нежели проблем внешнеполитических» [13].

Закон КНР «О государственной безопасности» состоит из семи глав: «общие положения, задачи государственной безопасности, полномочия по защите государственной безопасности, система государственной безопасности, обеспечение государственной безопасности, права и обязанности граждан и организаций, дополнительные положения» [9].

По объему Закон небольшой. Структура традиционна. Подобная структура характерна для российского законодательства в отношении документов стратегического планирования, таких как Военная доктрина, Концепция общественной безопасности и др. В тексте данного Закона прослеживается мысль о китайской специфике во всем, особенно «в обеспечении государственной безопасности» [9]. Кроме того, текст содержит идеологические моменты, что неудивительно для КНР. В частности, речь идет о том, что «необходимо твердо придерживаться руководства Коммунистической партии Китая и создавать централизованную эффективную и авторитарную систему руководства работой в области государственной безопасности» [9]. Именно курс Коммунистической партии, представленной на всех уровнях управления государством, является определяющим вектором обеспечения национальной безопасности: заданы приоритеты, а также «формируются главные органы управления системой обеспечения национальной безопасности» [11, с. 144].

Глава 1 «Общие положения» Закона КНР содержит следующие элементы: предмет правового регулирования (ст. 1), легальную дефиницию государственной безопасности (ст. 2), правовую основу обеспечения государственной безопасности (ст. 7), принципы (ст. 10), субъекты и объекты обеспечения безопасности (ст. 11), ответственность должностных лиц (ст. 13). Такая последовательность изложения норм отчасти характерна и для Стратегии национальной безопасности России.

Интерес представляет то, что Закон КНР содержит постулат о связи государственной безопасности и социально-экономического развития: «Защита государственной безопасности должна быть согласована с социально-экономическим развитием» [9]. Аналогичная связь прослеживается и в тексте Стратегии 2021 г. Безусловно, безопасность и развитие — диалектически связанные категории. Еще одно сходство состоит в том, что и российский, и китайский законодатель в качестве угрозы рассматривает прежде всего разведывательную деятельность, а также разграничивает государственную и общественную безопасность.

Несомненное достоинство китайского Закона заключается в том, что государственная безопасность понимается как интегральная система, включающая в себя военную, экономическую, финансовую, продовольственную, культурно-

духовную, инновационную, информационно-сетевую, общественную, экологическую, ядерную, космическую безопасность Китая. Интересы государства неразрывно переплетаются с интересами китайского общества, организаций, личности, гражданином КНР, в том числе находящимся за рубежом. Кроме того, в Законе подчеркивается важность превентивных мер (ст. 9), постоянного совершенствования мер по защите государственной безопасности (ст. 33), международного сотрудничества в области обеспечения безопасности, поскольку «создание будущих рамок безопасности должно быть принято как общее дело всеми странами региона в условиях консенсуса» [11, с. 144].

Позиция китайских властей в отношении курса своей внешней политики такова: «Еще более активное участие в преобразовании и формировании системы глобального управления» [14]. Иными словами, подразумевается продуктивное разрешение актуальных региональных и международных конфликтов совместными усилиями КНР и мирового сообщества.

В отличие от программных документов в области безопасности США, Закон КНР «О государственной безопасности» носит мирный характер, не предполагающий вмешательства во внутренние дела других суверенных государств. Напротив, первым принципом международного взаимодействия выступают, согласно ст. 10 Закона КНР, взаимное доверие, выгода, а также равенство, согласованность мер, исполнение международных обязательств, содействие коллективной безопасности и защита мира во всем мире.

Немаловажным является и включение в Закон КНР главы «Система государственной безопасности», что делает механизм его реализации и обеспечения государственной безопасности транспарентным. В целом исследуемый нами Закон Китая характеризуется как адресный и более понятный с точки зрения рядового китайского гражданина. Стратегии РФ в этой связи не хватает ясности и указания на обязанности по обеспечению безопасности конкретных государственных органов.

Общим для Китая и России является то, что субъектом обеспечения и реализации выступает государство в лице своих органов, а граждане и организации лишь «участвуют в реализации государственной политики» [6] (в России), а также «обязаны оказывать содействие соответствующим органам в реализации мер в области безопасности» [9] (в Китае). Кроме того, должны «информировать их о возможных противоправных действиях, хранить сведения, относящиеся к государственной тайне и ставшие им известными в связи с работой по борьбе со шпионажем» [9].

По нашему мнению, изложенный подход китайского законодателя в аспекте расширения состава субъектов обеспечения государственной безопасности за счет включения граждан и организаций не является оправданным. Действительно, оказывать содействие граждане должны. Но каким образом их обязать при отсутствии должного уровня профессиональной подготовки и компетенции в сфере обеспечения суверенитета, целостности, благосостояния народа и т. д.?

Всеобъемлющий характер данного Закона не привычен, с нашей точки зрения, так как он регулирует и отношения, «касающиеся энергетики (ст. 21), продовольственной безопасности (ст. 22), информационной безопасности (ст. 25), противодействия терроризму и экстремизму (ст. 28), экологии (ст. 30), ядерного оружия и ядерной энергетики (ст. 31)» [15, с. 151]. Однако в КНР «на настоящий момент сформирована прочная правовая основа национальной безопасности» [16]: от обеспечения суверенитета страны до создания действующего механизма применения «мягкой силы» в культурном поле других государств.

Таким образом, Закон «О государственной безопасности» КНР нацелен не только на организованное обеспечение безопасности государства, но и на страте-

гическое планирование этой сферы. Проблема обеспечения государственной безопасности в России, как и в Китае, особенно остра в условиях «кризиса современных моделей и инструментов экономического развития, диспропорции в развитии государств, снижения уровня глобальной безопасности» [10]. Следовательно, законодатель, скорее всего, примет отдельный документ стратегического развития в области обеспечения государственной безопасности, в котором будет раскрыта как сущность данного вида национальной безопасности, так и основные угрозы, вызовы и механизм обеспечения государственной безопасности.

Литература

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212 (утратил силу).
2. Шободоева А. В. О соотношении понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность» // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск: Изд-во Байкальского государственного университета, 2016. С. 347–355.
3. Шободоева А. В. Теория национальной безопасности Российской Федерации: учебник. В 2 ч. Ч. 2. Иркутск: Изд-во Байкальского государственного университета, 2017. 307 с.
4. Ирошников Д. В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 65–70.
5. Рожкова А. К. К вопросу выделения новых видов национальной безопасности: идеологическая безопасность (потенциал Церкви) // Теория государства и права. 2020. № 3. С. 157–169. DOI: 10.25839/MATGIP.2020.19.3.013
6. О безопасности: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
7. Хмелевский С. В. Современная система национальной безопасности России: структурно-функциональный анализ // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 152–161.
8. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
9. О государственной безопасности: закон Китайской Народной Республики [Электронный ресурс] // Chinalaw.center. URL: https://chinalaw.center/administrative_law/china_state_security_law_2015_russian/ (дата обращения: 21.06.2021).
10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 [Электронный ресурс] // Pravo.gov.ru. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007030012> (дата обращения: 05.07.2021).
11. Пузыня Н. Н. Особенности обеспечения национальной безопасности в КНР // Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической ситуации: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск: Изд-во Байкальского государственного университета, 2017. С. 133–138.
12. Рожкова А. К. Подходы к пониманию нематериального культурного наследия в России и Китае: вопросы правового регулирования культурной безопасности // Правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: история и современность: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск: Изд-во Байкальского государственного университета, 2020. С. 93–98.
13. Голуенко Т. А., Степанова О. В. Основные направления концепции национальной безопасности Китая // Grand Altai Research & Education. 2018. № 1 (8). С. 38–41. DOI: 10.25712/ASTU.2410-485X.2018.01.07
14. Отчет о состоянии региональной безопасности КНР [Электронный ресурс] // Чжунхуа жэньминь гунхэго вайцзяюбу [Министерство иностранных дел КНР]. URL: <http://www.fmprc.gov.cn/web> (дата обращения: 21.06.2021).

15. Кондрат Е. Н., Петров П. А., Сальников М. В. Концепция национальной безопасности Поднебесной: традиционная и всеобъемлющая // Юридическая наука и современность. 2017. № 12. С. 143–163.
16. Беляева Г. С., Беляев В. П. Современные зарубежные концепции национальной безопасности: правовое измерение // Вопросы безопасности. 2016. № 5. С. 11–23. DOI: 10.7256/2409-7543.2016.5.20794

Контактные данные:

Рожкова А. К.: 664003, Иркутск, Ленина ул., д. 11;
e-mail: rannette@mail.ru.

Черных А. Б.: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;
e-mail: antonina_komar@mail.ru.

Contact Details:

Rozhkova A. K.: 11 Lenina Str., Irkutsk 664003, Russia;
e-mail: rannette@mail.ru.

Chernykh A. B.: 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;
e-mail: antonina_komar@mail.ru.