

**НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.  
ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ. ЧАСТЬ 2\*****Пётр Григорьевич БЕЛОВ**

доктор технических наук, доцент, профессор кафедры природно-техногенных опасностей и управления риском, Московский авиационный институт (Национальный исследовательский университет), Москва, Российская Федерация  
safsec@mail.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-2584-8185>  
SPIN-код: 5330-7190

**История статьи:**

Получена 15.03.2018  
Получена в доработанном виде 04.04.2018  
Одобрена 24.04.2018  
Доступна онлайн 15.08.2018

УДК 355.02

JEL: C13, C31, K30, Z28

**Аннотация**

**Предмет.** Во второй части работы продолжен сжатый проблемно-ориентированный анализ угроз и вызовов национальной безопасности России. Изучение категориально-понятийного, методологического, политико-правового и научно-образовательного обеспечения деятельности по нивелированию данных угроз.

**Цели.** Обоснование необходимости срочной и радикальной корректировки концептуально-критериального базиса и совершенствования организационно-технологических аспектов государственной деятельности в сфере национальной безопасности.

**Методология.** В работе применялись следующие методы: дедуктивно-аксиоматический метод, совокупность междисциплинарных инструментов для системного исследования национальной безопасности на основе категориального мышления и моделирования; программно-целевой подход к обеспечению и совершенствованию с помощью аппарата исследования операций и теории принятия решений соответствующей деятельности.

**Результаты.** В заключительной части статьи дана адекватная трактовка смысла, объекта, предмета, базовых ценностей и системы обеспечения национальной безопасности России, определены способы корректировки соответствующих национальных интересов путем смены их акцентов и включения дополнительных методов, введения количественных показателей и критериев оценки качества всей организационно-технологической деятельности по сохранению жизнестойкости нашей страны. Достоверность результатов исследования подтверждается применением дедуктивно-аксиоматического метода на основе истинных исходных предпосылок.

**Выводы.** Самосохранение России в сложившейся ныне ситуации требует срочного внедрения в практику приведенных в работе и иных мер, в первую очередь – модернизации нормативной базы, призванной не только объединять народы страны вокруг русского в борьбе за достижение данной цели, но и усилить контроль за ответственностью широкого круга должностных лиц.

**Ключевые слова:** вызовы, опасность, потребность, риск, этногеоэотосистема

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

**Для цитирования:** Белов П.Г. Нормативное обеспечение национальной безопасности России. Оценка состояния и приоритеты модернизации. Часть 2 // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2018. – Т. 14, № 8. – С. 1382 – 1400.

<https://doi.org/10.24891/ni.14.8.1382>

**Часть II.  
ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ**

*Опыт приобретает смысл лишь на основе  
и в связи с определенной теоретической идеей.*

*Г. Галилей*

**Перспективное организационно-  
технологическое обеспечение национальной  
безопасности России**

Многообразии потребностей и ценностей  
нации, с одной стороны, и негативно

влияющих на ее жизнестойкость угроз и вызовов – с другой, указывают на необходимость длительной, планомерной и целенаправленной работы по поддержанию и совершенствованию национальной безопасности (НБ). Успешно осуществить ее может лишь непрерывно действующая система, под которой следует понимать совокупность взаимосвязанных нормативных актов, организационно-технических и иных мероприятий, а также соответствующих этим документам и мероприятиям сил и средств. Ее управляемым объектом должна быть конкретная этногеоэотосистема, а главным субъектом процесса поддержания и укрепления ее жизнестойкости – государство в лице законодательной, исполнительной и судебной властей, взаимодействующих с соответствующими общественными организациями и гражданами.

Как видно из определения данной системы, в ее состав должны входить три основных компонента:

- 1) политико-правовые документы, регламентирующие требования по обоснованию и обеспечению приемлемого уровня национальной безопасности;
- 2) идеологические, демографические, дипломатические, политические, правоохранительные, природоохранные, социально-экономические и другие мероприятия, осуществляемые для повышения жизнестойкости нации, сохранения и приумножения ее базовых ценностей;
- 3) ресурсы, необходимые для проведения этих и других подобных мероприятий.

Цели и задачи, программы и механизмы гарантированного обеспечения и совершенствования национальной безопасности с помощью этой системы представлены на рис. 1 в виде совокупности соответствующих элементов и связей.

\* Окончание. Начало в журнале «Национальные интересы: приоритеты и безопасность». 2018. Т. 14. № 7. С. 1184 – 1198.

Обратим внимание на логическую стройность и конструктивность изображенной там структуры:

- наличие стратегической и тактической целей, а также семи задач по их достижению, среди которых «защита» занимает последнее место, так как является запаздывающим реагированием на уже возникшие угрозы и вызовы;
- деление целевых программ на обеспечивающие удовлетворение потребностей каждого компонента этногеоэотосистемы и парирующие мешающих этому негативных факторов;
- программно-целевой подход к обеспечению национальной безопасности, реализуемый на двух крупных этапах с использованием конкретных задач и количественных показателей.

Отметим также принципиальную невозможность создания подобной системы, если определять национальную безопасность через «защищенность интересов», ведь это словосочетание не поддается ни четкому юридически строгому определению, ни количественному нормированию и оценке сколь-нибудь объективными методами<sup>1</sup>.

Логично считать, что при системном обеспечении и совершенствовании национальной безопасности целесообразно руководствоваться следующими принципами, перечисленными в соответствии с их приоритетностью:

- соответствие всей государственной и общественной деятельности целям самосохранения, самовоспроизводства и самосовершенствования нации;
- гармоничное сочетание усилий требуемых для этого сил и средств;
- соразмерность решаемых задач и выделяемых под них ресурсов;

<sup>1</sup> Поясним, что эти особенности термина «интерес» обеспечили ему широкое применение в бытовом и политическом лексиконе, ведь слово «политика» в переводе с греческого означает «много (поли) интересов (тикос)».

- сосредоточение привлекаемых сил и средств в решающем месте и в нужный момент;
- предпочтение политико-дипломатическим и нормативно-правовым методам в сравнении с военно-силовыми;
- преобладание превентивно-профилактических мер парирования угроз вместо реагирования на уже возникшие чрезвычайные ситуации;
- постоянная готовность имеющихся сил и средств к оперативному принятию мер, соответствующих масштабу и характеру возможных вызовов;
- своевременность и результативность предупреждения кризисных ситуаций и парирования их опасных факторов;
- соответствие способов обеспечения национальной безопасности социально-политическим, научно-техническим и иным возможностям страны.

Столь же естественно считать, что для определения результативности рассматриваемой здесь системы требуются количественные показатели и критерии оценки как качества ее функционирования, так и уровня национальной безопасности. А вот при обосновании их состава необходимо учитывать следующее [1]: а) они должны отражать сущность базовых категорий соответствующей предметной области; б) быть пригодными для использования в задачах управления обеспечением национальной безопасности, решаемых с их помощью; в) учитывать имеющийся опыт применения количественных показателей для оценки качества других сложных систем. Все это означает также, что рассматриваемые здесь характеристики национальной безопасности должны быть интегральными и универсальными, наглядными и чувствительными к изменению свойств и параметров этногеоэотосистемы; отражать запас ее жизнестойкости и его динамику; учитывать как детерминистские, так и стохастические процессы в этой системе; указывать на уровень национальной безопасности и результативность мероприятий

по ее поддержанию; быть пригодными для свертывания и агрегирования; иметь малое число единиц и шкал измерения.

Что касается предлагаемых далее интегральных *показателей* национальной безопасности, то всю их совокупность целесообразно<sup>2</sup> разделить по назначению на три основные группы, что предпочтительнее десяти не взаимосвязанных частных показателей, представленных нынешней Стратегией национальной безопасности РФ.

Первая из них должна характеризовать *здоровье нации*, включающее:

- 1) объем  $V(NT)$  национального (социального, по терминологии авторов монографии [2]) времени, рассчитываемый перемножением средних значений численности  $N$  и продолжительности  $T$  жизни ее граждан в каждый исторический период;
- 2) объем  $M(MR)$  национального достояния, образуемый результатами национального производства  $MP$  и запасами имеющимися тогда в стране природных ресурсов  $MP$ ;
- 3) потенциал развития  $P(R)$  нации, определяемый перемножением двух предыдущих показателей.

Вторая группа этих показателей призвана отражать *качество жизни нации*:

- 1) уровень удовлетворения ее гражданами имеющихся у них материальных  $U(MP)$  потребностей, определяемый принадлежащей каждому долей национального достояния вместе с коэффициентом  $k$  его полезного использования и научно обоснованными нормами потребления;
- 2) степень удовлетворения их духовных потребностей  $U(DP)$  и соблюдения

<sup>2</sup> Здесь имеется в виду *условность* любой классификации, которая обусловлена не только возможным многообразием применяемых в ней признаков деления любого множества, но также определенным произволом при выборе как их числа, так и содержания. В предлагаемом случае эти признаки характеризуют те свойства объекта национальной безопасности, которые оказывают наиболее *существенное* влияние на жизнестойкость нации.

социальной справедливости, способствующих наибольшему творческому самовыражению граждан;

- 3) направление и скорость  $dU(MP+DP)/dt$  изменения удовлетворенности материальных и духовных потребностей нации в целом.

Третья группа будет включать те издержки нации, которые обусловлены необходимостью парирования в этот же период астрономического времени негативных факторов, препятствующих сохранению жизнестойкости нации и ее базовых ценностей:

- 1) средние затраты  $M_i(C)$  на предупреждение и смягчение последствий возможных чрезвычайных ситуаций, зависящие от вероятностей  $Q_i$  появления и затрат  $C_i$  на их предупреждение;
- 2) среднюю величину социально-экономического ущерба  $M_i(Y)$  от возникновения таких происшествий;
- 3) доля суммы этих издержек  $d(NB)$  в валовом национальном продукте страны.

Знакомство с предложенными показателями подтверждает, что они удовлетворяют всем приведенным ранее требованиям: а) *отражают* жизненную силу нации совместно со степенью удовлетворенности и уверенности ее граждан в разумности политики, реализуемой властью в обычных и чрезвычайных обстоятельствах; б) одни из этих показателей (вероятности  $Q_i(t)$  и  $M_i(Y)$ , например) могут служить критериями, а другие –  $d(NB)$ ,  $M_i(C)$  и  $U(MP)$  – ограничениями задач оптимизации управленческих решений [3]; в) предлагаемые показатели в отличие от того же «состояния защищенности» пригодны для априорной и апостериорной оценки объективными методами, без чего в принципе невозможно сколь-нибудь целенаправленное управление процессом обеспечения и совершенствования национальной безопасности.

Что касается предложенных интегральных показателей, то они требуют лишь двух шкал и единиц измерения: а) безразмерные числа, удобные для оценки вероятности (меры возможности  $Q_i$ ) появления в этногеоэотосистеме чрезвычайных ситуаций; б) человеко-годы и кратные им единицы, пригодные для измерения всех остальных показателей, включая стоимость любых затрат и ущерба от утраты людьми здоровья и жизни. Национальное время является главным ресурсом нации, а его объем делится на а) *необходимое* для простого самовоспроизводства нации (борьбы с энтропией в этногеоэотосистеме) и б) *свободное* – часть всего этого ресурса, остающаяся после завершения такой борьбы.

Для облегчения восприятия предложенных показателей национальной безопасности, а также структуры и затрат национального времени, воспользуемся *рис. 2*. Сразу поясним, что *позитивные* затраты национального времени – это та их часть, которая способствуют росту потенциала развития нации, так как обычно направлена на проведение научных исследований, создание наукоемких передовых технологий и новых средств агропромышленного производства, обеспечение благополучного материнства, детства и старости, духовное развитие, воспитание и укрепление здоровья людей. Эти и другие подобные затраты выполняют прогрессивную и нравственную функцию, поэтому расходование данной части ресурса нации на удовлетворение перечисленных и иных позитивных потребностей целесообразно осуществлять в рамках общенациональных целевых программ.

А вот *негативные* затраты национального времени уже уменьшают потенциал развития нации, не способствуя ее прогрессивному развитию. В их число обычно входят расходы времени на такие занятия, как: злоупотребление гражданами алкоголем, другими химически активными веществами и пассивное использование их личного времени; насильственное присвоение людьми результатов чужого труда и бездумное

разрушение ценностей, созданных ими в предшествующий период; некачественный труд по управлению страной и бытовому обслуживанию населения, а также затраты времени на удовлетворение потребностей, превосходящих социально необходимые и научно обоснованные нормы.

Наряду с позитивными и негативными затратами данного ресурса можно выявить и те, которые имеют *альтернативное* влияние на потенциал развития нации. Например, они относятся к поддержанию обороноспособности и правопорядка в стране. Издержки на эти цели не в состоянии увеличить жизненную силу нации, но экономия на них может спровоцировать разрушительные силы, способные нанести ей гораздо больший ущерб.

Завершая настоящий раздел статьи, обратим внимание на то, что рассмотренные ранее затраты национального времени могут быть измерены как в человеко-годах и кратных им единицах, так и в эквивалентных им денежных суммах. Согласно рекомендациям Международной организации труда, ущерб от гибели одного *среднестатистического* человека может оцениваться 6 000 утраченных человеко-дней, иногда – и компенсироваться монетарным возмещением этого ущерба родственникам. Цена же каждого человеко-дня пропорциональна частному от деления стоимости ВВП конкретной страны на объем национального времени, израсходованного гражданами на его получение.

Попутно заметим, что если размеры компенсационных выплат в странах Западной Европы и Северной Америки ныне составляют 5–8 млн долл. США, а в России в пределах 1–2 млн руб. за одного погибшего, то нетрудно понять разницу – она оценивается величиной в два арифметических порядка. И именно в этом одна из главных причин наплевательского отношения к жизни граждан России, сравнительный риск гибели которых на наших автодорогах и при пожарах выше, чем у только что упомянутых стран на эту же величину!

## Перспективное политико-правовое обеспечение национальной безопасности России

*Руководство страной начинать надо с исправления имен.  
Конфуций*

Как следует из приведенного ранее материала, предлагаемая здесь нормативная база представляет собой первый компонент системы обеспечения и совершенствования национальной безопасности, устанавливающий основные принципы всей государственной и общественной деятельности в этой сфере. Естественно, что среди его нормативных актов должны быть две группы документов:

- 1) одни из них издаются главой государства в целях разъяснения и приобщения нации к реализации соответствующей политики;
- 2) другие имеют статус законов, принимаемых парламентом и подлежащих обязательному исполнению всеми должностными лицами и остальными гражданами в части их касающейся.

Столь же логично считать, что подобное обеспечение должно быть *системным*, то есть учитывающим лишь те факторы, которые оказывают самое существенное влияние на жизнестойкость конкретной этногеоэотосистемы. Равно как и то, что главное внимание при этом следует уделять деятельности по опережающему прогнозу последствий принимаемых стратегических решений. Да еще – всемерному противодействию сокрытия от нации существенных для национальной безопасности сведений и привлечению к ответственности должностных лиц, которые нарушают свои функциональные обязанности по ее поддержанию.

Анализ передового зарубежного опыта [4] в сфере политико-правового обеспечения национальной безопасности показал, что используемые там документы главы государства имеют названия, начинающиеся с уже знакомых слов «концепция», «доктрина» и/или «стратегия», а парламента – «основы законодательства» либо «кодексы» и «законы»

прямого действия с признаками, уточняющими источник парируемой опасности или конкретную потенциальную жертву. В частности, в англоязычных странах в первом случае обычно используется термин *safety*, а во втором – *security*, например, *industrial* или *nuclear safety* касаются там обеспечения безаварийности в промышленной сфере и ядерной энергетике, а *homeland and information security* – внутренней и информационной безопасности, соответственно.

С учетом изложенного в перспективном политико-правовом обеспечении национальной безопасности России целесообразно иметь две подсистемы, представляющие собой совокупности а) нормативных концепций, доктрин и/или стратегий главы государства, б) законодательных актов парламента. Если предназначение первых – консолидировать работу разных ветвей власти, направленную на поддержание и совершенствование национальной безопасности за счет прогрессивного развития страны, и способствовать ее поддержке населением, то вторых – установить те грани в этой государственной и общественной деятельности, переход за которые должен немедленно пресекаться и караться. Кратко и последовательно охарактеризуем перечисленные документы, начиная с тех, которые издаются главой государства.

Как представляется, *концепция национальной безопасности* – это официальная точка зрения руководства страны на сущность данного понятия и связанных с ним факторов. Именно поэтому данный *долгосрочный* документ должен содержать ответы на следующие основные вопросы: 1) как «власть предрешающие» понимают национальную безопасность, и каково ее место в их деятельности? 2) что представляет собой возглавляемая ими страна, и к чему она стремится? 3) как ее руководство планирует достичь поставленной цели и преодолевать препятствующие этому факторы?

*Доктрина национальной безопасности* – это совокупность вытекающих из одноименной

Концепции принципов государственной политики по самосохранению, самовоспроизводству и самосовершенствованию нации, а также убедительное теоретико-пропагандистское обоснование как самих этих принципов, так и того, что сказано в одноименной Концепции и Стратегии социально-экономического развития страны<sup>3</sup>. К компетенции этого *среднесрочного* документа следует отнести уже конкретные и развернутые ответы на вопросы, касающиеся понимания руководством страны: а) базовых тенденций и противоречий ближайшего десятилетия; б) целей государственной политики по обеспечению национальной безопасности и препятствующих этому проблем и вызовов; в) возможных способов предупреждения их появления либо парирувания.

*Стратегия национальной безопасности* – это выбранный с учетом складывающейся ситуации и наиболее рациональный вариант действий руководства страны по практической реализации соответствующих концептуально-доктринальных положений. К сфере данного *краткосрочного* документа должно относиться разъяснение позиции государства по вопросам, связанным: а) с оценкой сложившейся международной и внутренней ситуации; б) с уточнением и ранжированием требующих парирувания вызовов нации; в) с определением адекватных им сил и средств; г) с организацией всестороннего обеспечения осуществляемых ими действий.

Что касается законодательных актов, то они также должны иметь иерархическую структуру, включающую один рамочный, шесть системообразующих и множество целевых законов. При этом рамочный федеральный закон мог бы иметь название «О национальной безопасности» и играть роль *каркаса* этой (второй) подсистемы политико-правового обеспечения национальной безопасности. Его главное предназначение – регулирование отношений по обеспечению жизнестойкости нации и образованной ею страны путем регламентации объекта

<sup>3</sup> Очевидно, что при отсутствии этих документов в России нельзя применять и предлагаемую здесь Доктрину.

и предмета, основополагающих принципов и механизмов, интегральных показателей и критериев оценки всей государственной и общественной деятельности в этой сфере. Иными словами, роль данного нормативного акта может быть уподоблена своеобразной конституции, то есть основному (головному) закону для данной подсистемы права.

А вот систематизирующую роль в ней должны играть соответствующие Кодексы или Основы законодательства. Эти документы являются сводными и обычными (кодифицированными) правовыми актами соответственно, а их предназначение состоит в регулировании однородных общественных отношений в конкретных сегментах деятельности по обеспечению национальной безопасности. Если точнее, то каждый такой нормативно-правовой акт обязан устанавливать *методологию* правового регулирования отношений по: а) удовлетворению жизненно важных потребностей отдельного компонента этногеоэотосистемы путем обеспечения эффективного функционирования соответствующих инфраструктур; б) либо парированию определенного вида угроз или вызовов нации и ее конкретным базовым ценностям.

Наконец, целевые законы *прямого* действия, предназначенные для осуществления еще более конкретной и специфичной функции, должны представлять собой самый нижний уровень рассматриваемой здесь подсистемы законодательного регулирования национальной безопасности. Иначе говоря, каждый из них системно регламентирует *технологии* отношений по предупреждению и/или своевременному решению конкретных проблем в этой сфере, а все вместе – по гарантированному обеспечению жизнестойкости нации. Совокупность всех предложенных ранее и взаимосвязанных нормативных документов правомерно считать *цельной иерархической* системой, примерная структура которой показана на рис. 3.

В силу очевидности содержания приведенной далее структуры перспективного политико-правового обеспечения национальной

безопасности ограничимся здесь лишь кратким пояснением конструктивности. В частности, отметим, что ее внедрение не только избавит одни нормативные документы от излишней абстрактности, а другие – от узковедомственной направленности, но и многократно увеличит их совокупную результативность. Причина тому – уже упомянутый ранее эффект эмерджентности [5], свойственный цельной системе нормативных актов, но отсутствующий у ее отдельных и разрозненных документов.

### Обсуждение основных результатов статьи

*Знать, что нужно сделать и не делать  
этого – худшая трусость.  
Конфуций*

Завершая изложение статьи, целесообразно оценить содержание ее основных положений на предмет актуальности, новизны и истинности. Сделаем это с применением соответствующих аргументов и критериев, кратко и последовательно, начиная с обоснования важности четкого определения категориального аппарата национальной безопасности. При этом уместно обратиться к имеющемуся положительному опыту, например, напомнить ряд высказываний по этому поводу не только классиков, но и современников.

Что же касается предложенных здесь концептуально-критериальных положений как теоретического базиса исследуемой предметной области, то сошлемся на высказывания двух наших современников, разъясняющие *плодотворность* правильного подхода к обеспечению национальной безопасности. М. Эванс: «*Теория национальной безопасности для специалистов-практиков подобна маяку для моряков. Как маяк, теоретическое знание безопасности обеспечивает «воображаемый луч», который освещает направление на цели, создавая среду, в которой может проходить практическое планирование и рациональное принятие решений*» [6]. П. Морган: «*Для практикующего специалиста в сфере стратегии национальной безопасности*

ясность целей служит функциональным эквивалентом зрения» [7].

Обосновывая правомерность авторских определений основных категорий национальной безопасности, отметим их логичность и конструктивность, выгодно отличающиеся, например, от того, что опубликовано и используется на практике. Введенная ранее трактовка национальной безопасности соответствует следующим критериям определения понятий [8]:

- 1) пригодность для максимального числа ситуаций и эмпирического исследования;
- 2) наличие связи с определениями других терминов и близость к обычному языку;
- 3) желательность увязки с теоретическими положениями, исключающими пропуск каких-либо важных аспектов.

Тогда как А.И. Поздняков рекомендует<sup>4</sup> раскрывать смысл национальной безопасности не через «жизненно важные» интересы, а использовать в качестве существенных признаков «ценности, в отношении которых следует парировать угрозы», а его зарубежный коллега [9] рекомендовал также указывать и то, «какими средствами и какой ценой» это следует делать.

Нетрудно убедиться, что данная трактовка содержания национальной безопасности соответствует только что перечисленным требованиям. Ведь в качестве отличительных свойств она включает «этногеоэотосистему» и «удовлетворение потребностей нации» – как объект и содержание соответствующей деятельности, а также «территорию», «уклад жизни» и «минимальный риск» – необходимые для этого базовые ценности и ограничение на их применение. Родовым же признаком здесь служит «способность» нации, то есть ее свойство, изменяющееся в широком диапазоне, а значит, и пригодное для определения национальной безопасности на множестве уровней, тогда как признаку «состояние» свойственны лишь два значения:

<sup>4</sup> Поздняков А.И. О понятийном аппарате теории безопасности // Безопасность. 2002. № 7-8. С. 185–191.

«да» или «нет». Кроме того, данное определение относится к классу интенциональных, которые больше других рекомендуются международным стандартом<sup>5</sup>, благодаря взаимосвязи всех их признаков.

Подтвердить же предпочтительность приведенной трактовки категории национальной безопасности можно путем сравнения, допустим, с ее официальным определением через «защищенность личности, общества и государства», которое ныне используется в качестве объекта национальной безопасности, но без раскрытия содержания этих важных понятий. Для этого приведем их наиболее распространенные определения: под *личностью* обычно подразумевается «устойчивая система социально-значимых черт, характеризующих индивидуума как члена общества», под *обществом* – «совокупность социальных связей и отношений людей с общими целями и конкретными условиями жизни», а под *государством* – «форма политической организации общества, совокупность институтов управления и организации оседлого населения, занимающего определенную территорию и подчиненного одной власти» [10].

Анализ этих определений показывает следующие несуразности: а) абстрактность<sup>6</sup> такой интерпретации первого понятия; б) гипотетичность второго (по мнению автора работы [11], в нынешней России нет общества как «самодовлеющего феномена, заставляющего правительство и остальное население считаться с собой»); в) некорректность третьего определения: государство создается не каждым обществом и оседлым населением, а лишь нацией и для повышения своей жизнестойкости путем рационального распределения соответствующих обязанностей между гражданами и

<sup>5</sup> ISO-704-2009. Terminology Work. Principles and Methods. URL: <https://iso.org/standard/31696.html>

<sup>6</sup> Иногда утверждают, что люди рождаются дважды: в первый раз как биологические особи, а во второй – как личности (причем, не все). При этом последние не нуждаются в посторонней защите, так как способны делать это самостоятельно.

созданными ими институтами. И если государство проводит политику по снижению численности нации, то этот механизм подлежит (согласно Конвенции ООН о геноциде и Всеобщей декларации прав человека) замене.

Подобные претензии относятся и к широко используемым «правам и свободам личности», содержание которых официально не определено, а их роль произвольно трактуется разными документами. Так, согласно ст. 2 Конституции РФ и разд. 2 действовавшей ранее Концепции национальной безопасности РФ – это «высшая ценность государства» и его первостепенный «национальный интерес»; при этом соблюдение и защита которых возведены ст. 2 Федерального закона «О безопасности» в главный принцип ее обеспечения!

Вот почему не случайно наличие авторского определения национальной безопасности в русскоязычной версии всемирной веб-энциклопедии, составители которой воспользовались авторской статьей<sup>7</sup>. Обратим также внимание, что его трактовка выгодно отличается от имеющихся в двух редакциях Концепции, Стратегии и Федерального закона «О безопасности». Ведь эти документы раскрывают содержание термина «безопасность» с помощью родового признака «состояние защищенности», игнорируя тот факт, что любые состояния свойственны лишь процессам, сопровождающимся изменением свойств какого-либо *объекта* (того, что можно вообразить или наблюдать в какой-то момент времени), но защищенность-то им не является!

Что касается нормативного определения национальной безопасности одноименными стратегиями других стран, то в Великобритании<sup>8</sup> и Китае [12], например, оно

<sup>7</sup> Белов П.Г. Недомолвки, подмены и неверные ценности. URL: [http://ng.ru/politics/1999-11-24/3\\_nedomolvki.html](http://ng.ru/politics/1999-11-24/3_nedomolvki.html)

<sup>8</sup> The National Security Strategy. A strong British in an Age of Uncertainty, 2010. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, October 2010. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)

вообще отсутствует, а в Австралии и Белоруссии ее трактовки не выдерживают критики. Если конкретнее, то в первой из этих стран оно излишне многословно, так как дано экстенционально, то есть перечислением объектов, попадающих в сферу этого понятия [13]. Тогда как определение национальной безопасности стратегией второй страны сводится уже к защите национальных интересов<sup>9</sup>, которые, как и упомянутая «защищенность», не являются объектами по определению.

Подчеркнем также, что предложенные в настоящей статье а) довольно узкое (интенциональное) определение национальной безопасности; б) энергоэнтропийная концепция и классификация объективно существующих опасностей; в) методы исследования и совершенствования соответствующего объекта полностью *удовлетворяют* требованиям системного подхода к профессиональной деятельности в данной сфере. Действительно, ведь эти результаты хорошо аргументированы: а) законом обратного соответствия между содержанием и объемом понятий, определяемых интенционально; б) непротиворечивостью объективному стремлению энтропии к увеличению и практике (все известные происшествия – результат ее скачкообразного прироста); в) неограниченными возможностями категориального мышления и программно-целевых методов. Кроме того, опора на совокупность этих результатов позволяет учесть все наиболее существенные жертвы и источники угроз при проведении системного исследования национальной безопасности, а затем – и в ходе ее гарантированного обеспечения и совершенствования при стратегическом планировании и оперативном управлении данными процессами.

Это же относится и к рекомендованным нами трактовкам «системы обеспечения национальной безопасности», ее интегральных показателей и политико-

<sup>9</sup> МЧС Республики Беларусь. URL: [http://mchs.gov.by/rus/main/konceptciya\\_nacionalnoi\\_bezopasnost\\_i\\_respubliki\\_bielarus](http://mchs.gov.by/rus/main/konceptciya_nacionalnoi_bezopasnost_i_respubliki_bielarus)

правовых документов: все они являются конструктивными и более предпочтительными. Например, в сравнении с тем, что предписано ныне действующими Стратегией и Федеральным законом «О безопасности». Дело в том, что в качестве а) способа обеспечения жизнестойкости нации там регламентирована только «защита», то есть реагирование на возникшие угрозы и вызовы; б) основных показателей национальной безопасности – нескольких характеристик, косвенно отражающих лишь качество жизни нации и военный потенциал страны; в) системы национальной безопасности – только силы и средства, а нормативные акты, регламентирующие их состав и мероприятия, в нее не включены.

Справедливости ради отметим положительный опыт Нидерландов, стратегия национальной безопасности которых наиболее пригодна для программно-целевого планирования и управления соответствующей государственной деятельностью [14]. Основное внимание этого нормативного акта уделено тем угрозам, которые способны привести к дезорганизации жизнедеятельности всей страны, а для их измерения используется Национальная методология оценки рисков. В этом официальном документе каждая учтенная угроза характеризуется собственной вероятностью и ущербом, значения которых рекомендуется определять по единой методике и с помощью одинаковых единиц измерения.

При этом рассматриваются пять жизненно важных сфер данной страны (политическая, социальная, территориальная, экологическая и экономическая), а для оценки защищенности их основных объектов рекомендуются 10 количественных критериев. Результаты прогнозирования национальной безопасности могут наглядно отражаться в форме матрицы рисков, рекомендованной международным стандартом<sup>10</sup>, и их ландшафта, используемого в докладах<sup>11</sup>. Все это, хотя и облегчает вначале

сравнение оцененных рисков, а затем и определение приоритетов по их снижению, но непосредственно *не затрагивает* деятельности по профилактическому повышению жизнестойкости основных объектов национальной безопасности.

Дело в том, что оперирование рисками связано с оценкой возможных угроз или парированием уже возникших вызовов национальной безопасности, что менее предпочтительно. Например, в сравнении с рекомендованной нами деятельностью по повышению жизнестойкости основных объектов путем удовлетворения их витальных потребностей. Ведь подобные мероприятия позволяют *снизить* уязвимость этих объектов, а значит – и минимизировать риски угроз, так как они обычно возникают там, где имеются уязвимости.

В завершение анализа приведенных результатов заметим, что рекомендуемое там объединение нормативно-правовой и нормативно-политической подсистем в единую систему перспективного политико-правового обеспечения национальной безопасности заметно повысит ее вклад в повышение жизнестойкости России. Главные причины этого – упомянутая ранее эмерджентность, а также специализация и гармонизация отношений между частями нашей этногеоэотосистемы и конкретными политико-правовыми актами. Действительно:

- 1) жизнестойкость этой системы в целом есть предмет ведения Концепции и рамочного закона о национальной безопасности, а также общенациональной Доктрины или Стратегии национальной безопасности;
- 2) процедура гарантированного поддержания жизнеспособности компонентов этногеоэотосистемы и парирования каждого класса объективно существующих опасностей регламентируется частными доктринами, кодексами и основами законодательства;
- 3) сохранение жизнестойкости критически важных инфраструктур и объектов страны, а также парирование наиболее серьезных

<sup>10</sup> ISO/IEC 31010:2009. Risk Management.  
URL: <https://iso.org/standard/51073.htm>

<sup>11</sup> The Global Risks Report 2018.  
URL: [http://iccwbo.ru/news/2018\\_WEF\\_GRR18\\_Report.pdf](http://iccwbo.ru/news/2018_WEF_GRR18_Report.pdf)

для них угроз регламентируются федеральными целевыми программами и законами.

К сожалению, ограниченный объем статьи не позволяет конкретизировать подобные положения, характеризующие самые современные технологии поведенческих войн мирного времени [15]. Важное место среди них занимает сегодня сбор и изучение сведений о специфических особенностях поведения конкретных людей, что позволяет затем создавать ситуации, вначале подталкивающие (*nudge*)<sup>12</sup>, а затем и принуждающие их (*super nudge*) к выгодным кому-то действиям [16]. А также и технологии, относящиеся уже к силовому уничтожению тех инфраструктур и объектов этногеоэотосистемы, которые имеют критически важное значение как для подрыва, так и поддержания ее жизнестойкости, хотя сведения по подобным вопросам можно найти в публикациях (см., например, [17]).

Однако и приведенных аргументов достаточно для утверждения о том, что авторские трактовки смысла, объекта, предмета и инструментария национальной безопасности не исключают возможности воспроизводства положительного в этой сфере опыта Нидерландов и других столь же развитых стран. Быть может, кроме тех аспектов, которые касаются упреждающих действий по сдерживанию развития и принуждению их конкурентов к неверным действиям не силовыми способами. Дело в том, что для этого нужны колоссальные финансовые и инструментальные средства, которыми ныне располагают лишь США, да и то совместно с Великобританией. Например, только они имеют сеть суперкомпьютеров, связанных не только между собой, но и с циклопическим банком данных Агентства национальной безопасности США, рассчитанным на хранение сведений, объем которых превышает 15-летний трафик Интернета [18]!

Как известно, ценность любого исследования определяется достоверностью и новизной

полученных им результатов. Обоснованию именно этих достоинств и было уделено главное внимание трех последних разделов настоящей статьи. Тем самым мы хотели исключить ее следующую оценку некоторыми читателями: «Да, в этой работе много и достоверного, и нового. Но все новое не достоверно, а достоверное – уже не ново. И поэтому ее результаты не представляют какой-либо ценности». Однако подобное полушутливое суждение возможно, согласно «принципу фальсифицируемости» К. Поппера, только после предъявления оппонентами соответствующих аргументов.

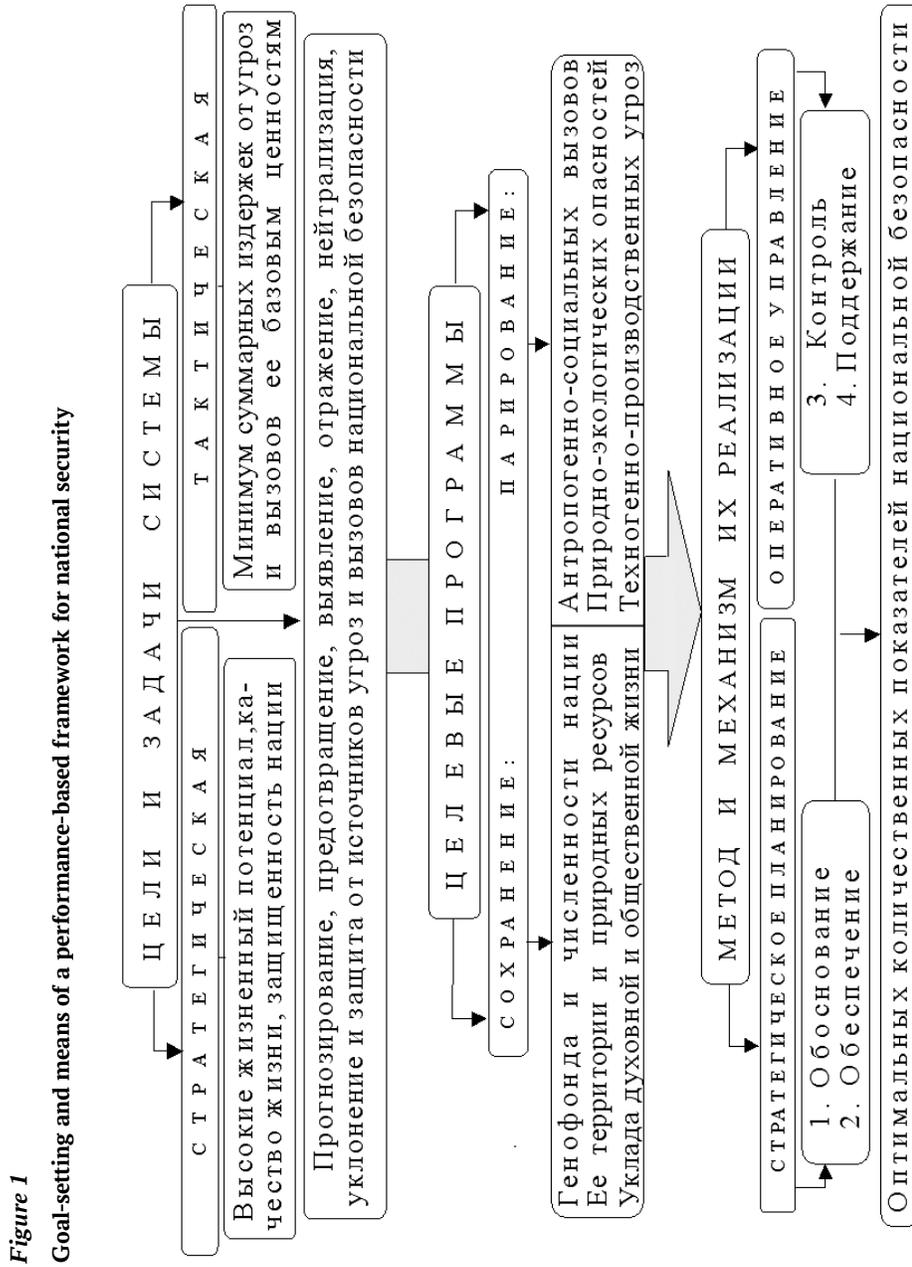
Отсюда следует, что при отсутствии опровергающих аргументов предложенные в статье концептуально-критериальные положения национальной безопасности являются ценными. А это указывает на их пригодность для дальнейшего развития и плодотворного применения на практике. В том числе, и особенно – для совершенствования подготовки специалистов по национальной безопасности.

## Выводы

1. Показана несостоятельность нынешнего нормативного обеспечения национальной безопасности России, характеризуемого неверным выбором основных объектов, методов, ценностей и приоритетов соответствующей государственной деятельности, что чревато гибелью нации.
2. Предложены адекватные природе вещей трактовки концепции и инструментария национальной безопасности, основанные на междисциплинарном подходе к ее системному исследованию и программно-целевому обеспечению.
3. Обоснованы предложения по уточнению категориально-понятийного аппарата национальной безопасности и совершенствованию организационно-технологического и политико-правового обеспечения этой жизненно важной для России деятельности.

<sup>12</sup> Sunstein C.R. Why Nudge?: The Politics of Libertarian Paternalism (The Storrs Lectures Series). Yale University Press, 2015. 192 p.

**Рисунок 1**  
Целеполагание и средства программно-целевого обеспечения национальной безопасности

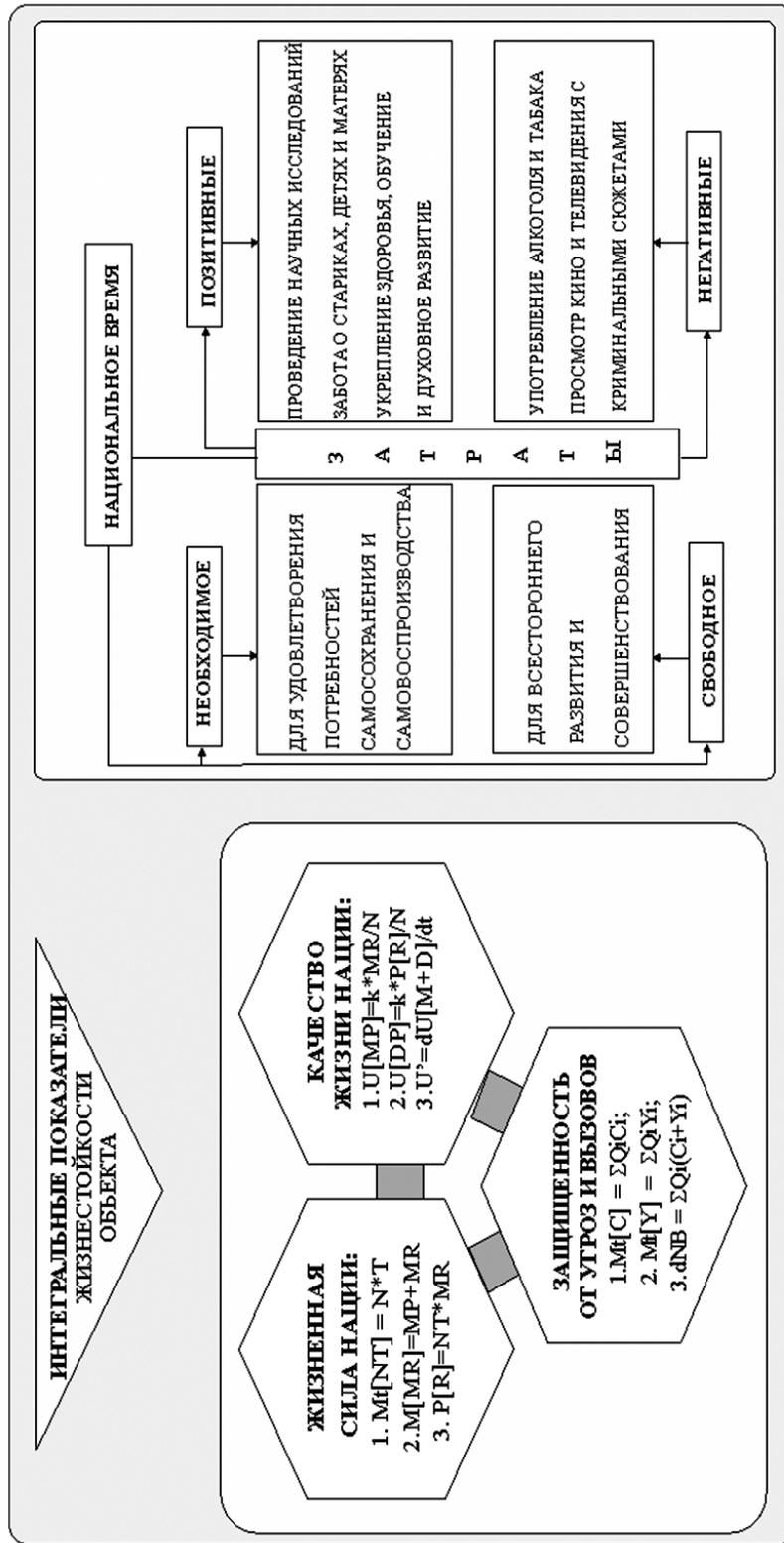


Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2  
Структура показателей национальной безопасности и главного ресурса нации

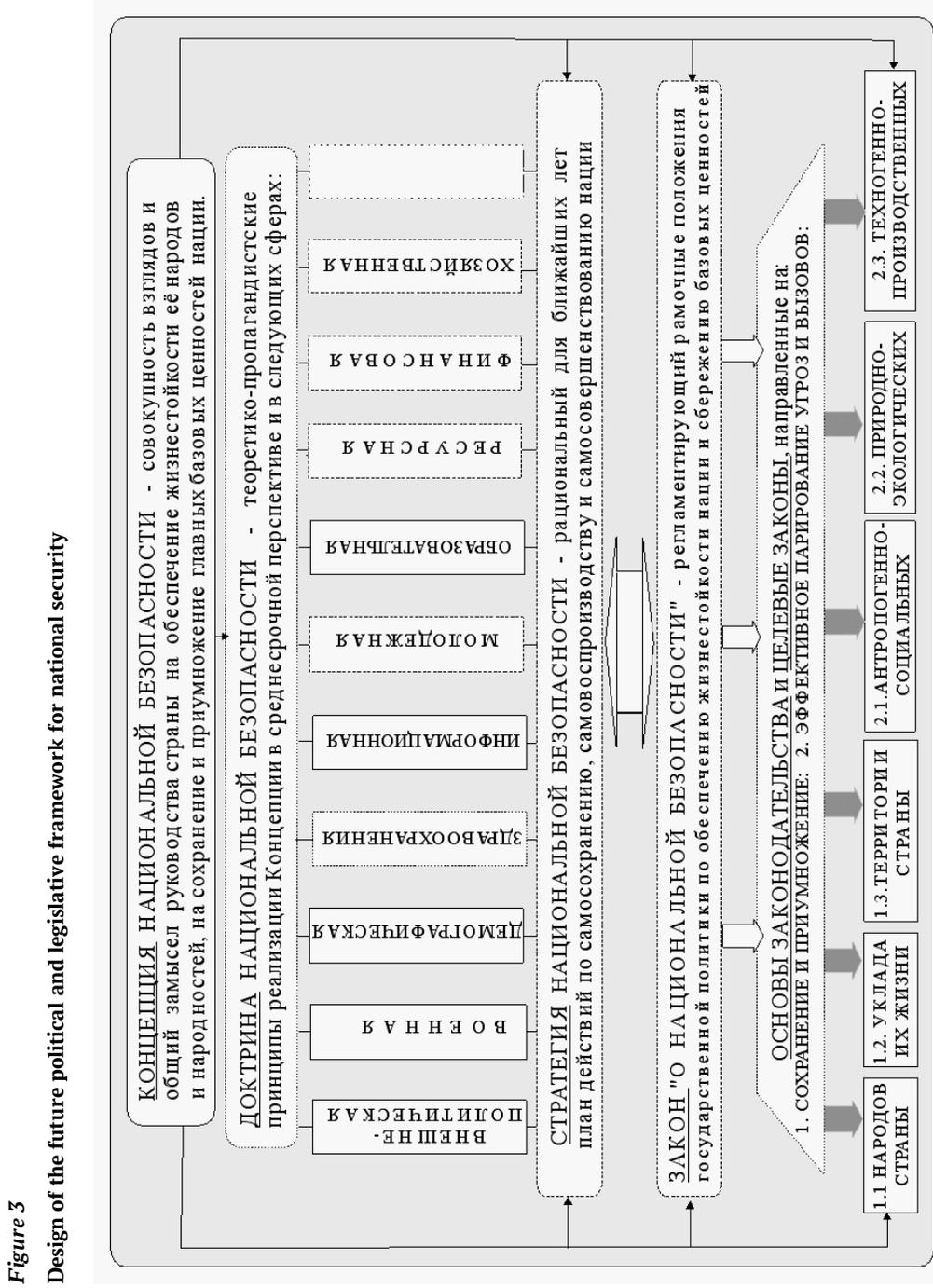
Figure 2  
The mix of national security indicators and the principal resource of the nation



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

**Рисунок 3**  
Структура перспективного политико-правового обеспечения национальной безопасности



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

## Список литературы

1. *Алешин В.А.* Обеспечение национальной безопасности России: проблемы, пути решения: монография / в 2-х т. Ростов н/Д: Терра, 2003. Т. 1. 288 с.; Т. 2. 304 с.
2. *Гвардейцев М.И., Кузнецов П.Г., Розенберг В.Я.* Математическое обеспечение управления. Меры развития общества. М.: Радио и связь, 1996. 246 с.
3. *Ларичев О.И.* Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах. М.: Логос, 2002. 392 с.
4. *Беляева Г.С., Беляев В.П.* Современные зарубежные концепции национальной безопасности: правовое измерение // *Вопросы безопасности*. 2016. № 5. С. 11–23.  
URL: <https://doi.org/10.7256/2409-7543.2016.5.20794>
5. *Черкашин А.К.* Полисистемный анализ и синтез. Новосибирск: Наука, 1997. 502 с.
6. *Evans M.* Towards an Australian National Security Strategy: A Conceptual Analysis // *Security Challenges*. 2007. Vol. 3. Iss. 4. P. 113–137.  
URL: <https://regionalsecurity.org.au/Resources/Files/vol3no4Evans.pdf>
7. *Morgan P.M.* National and International Security: Theory Then, Theory Now // *Asian Journal of Political Science*. 2003. Vol. 11. Iss. 2. P. 58–74.  
URL: <https://tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02185370308434227>
8. *Войшвилло Е.К.* Понятие как форма мышления: логико-гносеологический анализ. М.: Изд-во Московского ун-та, 1989. 239 с.
9. *Buzan B.* Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations // *Journal of Peace Research*. 1984. Vol. 21. Iss. 2. P. 109–125.  
URL: <https://doi.org/10.1177/002234338402100203>
10. *Возжеников А.В.* Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М.: Изд-во РАГС, 2002. 424 с.
11. *Кожин В.В.* Победы и беды России. М.: Алгоритм, 2000. 448 с.
12. *You Ji.* China's National Security Commission: Theory, Evolution and Operations // *Journal of Contemporary China*. 2016. Vol. 25. Iss. 98. P. 178–196.  
URL: <http://dx.doi.org/10.1080/10670564.2015.1075717>
13. *Taylor B.* The Evolution of National Security Studies // *National Security College Occasional Paper*. 2012, April. No. 3.  
URL: [https://nsc.crawford.anu.edu.au/files/uploads/nsc\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2017-05/occasional-3-taylor.pdf](https://nsc.crawford.anu.edu.au/files/uploads/nsc_crawford_anu_edu_au/2017-05/occasional-3-taylor.pdf)
14. *Mennena M.G., Van Tuyl M.C.* Dealing with Future Risks in the Netherlands: The National Security Strategy and the National Risk Assessment // *Journal of Risk Research*. 2015. Vol. 18. Iss. 7. P. 860–876. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>
15. *Ларина Е.С., Овчинский В.С.* Новая военная стратегия США и поведенческие войны // *Информационные войны*. 2015. № 3. С. 27–34.
16. *Engelhardt T.* Shadow Government: Surveillance, Secret Wars, and a Global Security State in a Single-Superpower World. Chicago: Haymarket Books, 2015.

17. *Levis T.G.* Critical Infrastructure Protection in Homeland Security. John Willey & Sons, 2006. 584 p.
18. *Schneier B.* Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World. Norton & Company, 2015. 320 p.

**Информация о конфликте интересов**

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

## REGULATORY FRAMEWORK FOR RUSSIA'S NATIONAL SECURITY. EVALUATION OF THE CURRENT SITUATION AND MODERNIZATION PRIORITIES. PART TWO

Petr G. BELOV

Moscow Aviation Institute (National Research University), Moscow, Russian Federation  
safsec@mail.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-2584-8185>

### Article history:

Received 15 March 2018  
Received in revised form  
4 April 2018  
Accepted 24 April 2018  
Available online  
15 August 2018

**JEL classification:** C13, C31,  
K30, Z28

**Keywords:** challenges,  
danger, need, risk, ethno-geo-  
ethosystem

### Abstract

**Importance** The article presents a brief dedicated analysis of threats and challenges to Russia's national security, and categories, concepts, methodologies, political-legal and scientific-educational framework for their repulsion.

**Objectives** I provide the rationale for an urgent and dramatic adjustment of fundamental concepts and criteria and improvement of the organizational and technological aspects of governmental activities in this area.

**Methods** The research employs the deductive-axiomatic method and cross-disciplinary tools to comprehensively study the national security through thinking and modeling by category, performance-based approach to sustaining and improving the process through operational research and decision theory.

**Results** In the final part of the article, I interpret the meaning, target, focus, basic values and system of Russia's national security, indicating methods to adjust respective national interests by shifting their focus and including additional methods, introducing quantitative parameters and criteria to evaluate the overall organizational and technological activity for the national sustainability. The reliability of the findings are corroborated by the deductive-axiomatic method based on trustworthy assumptions.

**Conclusions and Relevance** It is impossible for Russia to protect and preserve itself without urgent measures and modernization of the regulatory framework designated to unite the peoples of Russia and condemn those officials who prevent this instead of assisting.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

**Please cite this article as:** Belov P.G. Regulatory Framework for Russia's National Security. Evaluation of the Current Situation and Modernization Priorities. Part Two. *National Interests: Priorities and Security*, 2018, vol. 14, iss. 8, pp. 1382–1400.  
<https://doi.org/10.24891/ni.14.8.1382>

### Acknowledgments

This article finalizes the research which was commenced in *National Interests: Priorities and Security*, 2018, vol. 14, iss. 7, pp. 1184–1198.

### References

1. Aleshin V.A. *Obespechenie natsional'noi bezopasnosti Rossii: problemy, puti resheniya: monografiya* [Ensuring the national security of Russia: Issues and solutions: a monograph]. Rostov-on-Don, Terra Publ., 2003, vol. 1, 288 p., vol. 2, 304 p.
2. Gvardeitsev M.I., Kuznetsov P.G., Rozenberg V.Ya. *Matematicheskoe obespechenie upravleniya. Mery razvitiya obshchestva* [The mathematical framework for management. Social development measures]. Moscow, Radio i svyaz' Publ., 1996, 246 p.

3. Larichev O.I. *Teoriya i metody prinyatiya reshenii, a takzhe Khronika sobytii v Volshebnykh stranakh* [Decision-making theory and methods, and the Chronicles of events in Wonderlands]. Moscow, Logos Publ., 2002, 392 p.
4. Belyaeva G.S., Belyaev V.P. [Modern national security conceptions of foreign States: legal aspect]. *Voprosy bezopasnosti = Security Issues*, 2016, no. 5, pp. 11–23. (In Russ.)  
URL: <https://doi.org/10.7256/2409-7543.2016.5.20794>
5. Cherkashin A.K. *Polisistemnyi analiz i sintez* [Polysystemic analysis and synthesis]. Novosibirsk, Nauka Publ., 1997, 502 p.
6. Evans M. Towards an Australian National Security Strategy: A Conceptual Analysis. *Security Challenges*, 2007, vol. 3, iss. 4, pp. 113–137.  
URL: <https://regionalsecurity.org.au/Resources/Files/vol3no4Evans.pdf>
7. Morgan P.M. National and International Security: Theory Then, Theory Now. *Asian Journal of Political Science*, 2003, vol. 11, iss. 2, pp. 58–74.  
URL: <https://tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02185370308434227>
8. Voishvillo E.K. *Ponyatie kak forma myshleniya: logiko-gnoseologicheskii analiz* [The concept as a form of thinking: Logic and epistemological analysis]. Moscow, Moscow State University Publ., 1989, 239 p.
9. Buzan B. Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. *Journal of Peace Research*, 1984, vol. 21, iss. 2, pp. 109–125.  
URL: <https://doi.org/10.1177/002234338402100203>
10. Vozzhenikov A.V. *Natsional'naya bezopasnost' Rossii: metodologiya issledovaniya i politika obespecheniya* [National security of Russia: The research methodology and implementation policy]. Moscow, RANEPА Publ., 2002, 424 p.
11. Kozhinov V.V. *Pobedy i bedy Rossii* [Victories and troubles of Russia]. Moscow, Algoritm Publ., 2000, 448 p.
12. You Ji. China's National Security Commission: Theory, Evolution and Operations. *Journal of Contemporary China*, 2016, vol. 25, iss. 98, pp. 178–196.  
URL: <http://dx.doi.org/10.1080/10670564.2015.1075717>
13. Taylor B. The Evolution of National Security Studies. *National Security College Occasional Paper*, 2012, no. 3.  
URL: [https://nsc.crawford.anu.edu.au/files/uploads/nsc\\_crawford\\_anu\\_edu\\_au/2017-05/occasional-3-taylor.pdf](https://nsc.crawford.anu.edu.au/files/uploads/nsc_crawford_anu_edu_au/2017-05/occasional-3-taylor.pdf)
14. Mennena M.G., Van Tuyll M.C. Dealing with Future Risks in the Netherlands: The National Security Strategy and the National Risk Assessment. *Journal of Risk Research*, 2015, vol. 18, iss. 7, pp. 860–876. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>
15. Larina E.S., Ovchinskii V.S. [New military strategy of the USA and behavioral wars]. *Informatsionnye voyny = Information Warfare*, 2015, no. 3, pp. 27–34. (In Russ.)
16. Engelhardt T. *Shadow Government: Surveillance, Secret Wars, and a Global Security State in a Single-Superpower World*. Chicago, Haymarket Books, 2015.

17. Levis T.G. *Critical Infrastructure Protection in Homeland Security*. John Willey & Sons, 2006, 584 p.
18. Schneier B. *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*. Norton & Company, 2015, 320 p.

**Conflict-of-interest notification**

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.