

Дата поступления рукописи в редакцию: 27.09.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-9-114-118

Дата принятия рукописи в печать: 10.10.2025 г.

АСАТРЯН Армен Араикович,
аспирант кафедры правового обеспечения
национальной безопасности, законности и правопорядка
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, научный сотрудник
Центра исследования проблем безопасности Российской академии наук,
e-mail: mail@law-books.ru

ДОКТРИНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация. Без сомнений, обеспечение общественной безопасности входит в число наиболее приоритетных направлений государственной политики. Вместе с тем, если по основным видам национальной безопасности есть соответствующие документы стратегического планирования, то в сфере общественной безопасности на протяжении уже многих лет необходимость нового документа стратегического планирования обсуждается исключительно в рамках научных дискуссий. Однако, если предположим, что компетентные органы государственной власти и научное сообщество начнет разработку такого документа стратегического планирования, то будет ли это новой концепцией? Анализ существующих документов стратегического планирования, в частности доктрин и концепций, позволяет нам утверждать, что государственная политика в сфере обеспечения общественной безопасности должна координироваться не концепцией, а доктриной общественной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: Национальная безопасность, общественная безопасность, концепция, доктрина, доктринализация, документ стратегического планирования.

Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания «Комплексное исследование проблем общественной безопасности как стратегического приоритета национальной безопасности Российской Федерации (FFFZ-2025-0001)».

ASATRYAN Armen Araikovich,
postgraduate student at the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
sciences Researcher at the Center for Security Studies
of the Russian Academy of Sciences

DOCTRINALIZATION OF PUBLIC SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION²

Annotation. There is no doubt that ensuring public safety is one of the top priorities of government policy. However, if there are relevant strategic planning documents in the main areas of national security, then in the field of public security for many years the need for a new strategic planning document has been identified exclusively within the framework of scientific discussions. However, if we assume that the competent government authorities and the scientific community will start developing such a strategic planning document, will it be a new concept? An analysis of existing strategic planning documents, in particular doctrines and concepts, allows us to assert that state policy in the field of public security should be coordinated not by a concept, but by the doctrine of public security of the Russian Federation.

¹ Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания «Комплексное исследование проблем общественной безопасности как стратегического приоритета национальной безопасности Российской Федерации (FFFZ-2025-0001)».

² The article was prepared as part of the implementation of the state assignment "Comprehensive study of public security issues as a strategic priority of national security of the Russian Federation (FFFZ-2025-0001)".

||| **Key words:** *National security, public safety, concept, doctrine, doctrinalization, strategic planning document.*

За незначительный по историческим меркам период времени Россия прошла огромный путь от государства, переживавшего острейший внутривластный кризис, до государства – ключевого звена в формирующемся новом миропорядке. Вместе с государством эволюционный путь прошло и право, частью которого, несомненно, являются документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности (далее – документы стратегического планирования, документы).

На развитие стратегического планирования в целом оказало огромное влияние принятие Федерального закона от 28.06.2014 № 172 (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее – федеральный закон). Из закона мы узнаем о существовании множества документов стратегического планирования, в числе которых: стратегии, доктрины, основы государственной политики и другие. Анализ характерных особенностей документов позволяет нам представить их в качестве системы, где каждому документу стратегического планирования принадлежит определенная роль. Интересно то, что, несмотря на статичность системы документов стратегического планирования, сами по себе виды безопасности, да и национальная безопасность в целом находятся в постоянной динамике. Так, например, единый документ в сфере национальной безопасности из Концепции² превратился в Стратегию³. Разумеется, мы не утверждаем, что в будущем по каждому виду безопасности будет своя стратегия. Тем не менее, развитие от концепции до доктрины вполне реально. И, на наш взгляд, обеспечение общественной безопасности нуждается в такой «доктринализации».

Несмотря на фундаментальные перемены, наблюдающиеся в России в последнее десятилетие, нельзя утверждать, что содержание действующей

Концепции общественной безопасности полностью утратила свою актуальность. Для времени своего принятия это был по-настоящему прорывной документ, так как представлял собой одну из первых серьезных попыток систематизировать государственную политику и придать ей организованный характер, сформировав четкую систему взглядов о состоянии общественной безопасности, обозначив цели, задачи и принципы ее обеспечения. Однако в наше время данный документ представляется морально устаревшим и нуждающимся в качественном обновлении.

Действующая Концепция общественной безопасности представляет собой «гибрид» двух документов стратегического планирования – концепции и доктрины. Для обоснования указанной позиции сравним Концепцию с более близкими ко времени настоящего исследования документами стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности – Концепцией внешней политики Российской Федерации⁴ и Доктриной энергетической безопасности Российской Федерации⁵.

Как известно, концепция в целом представляет собой систему взглядов о чем-либо. Именно с этого начинается содержание концепций. Однако в отличие от концепции внешней политики, концепция общественной безопасности не содержит упоминаний о том, что является документом стратегического планирования. Возможно, это связано с тем, что документ был принят до вступления в силу указанного выше федерального закона? Но в федеральном законе концепция не упоминается как документ стратегического планирования. Можно утверждать, что под формулировкой «... и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности ...» в подп. «в» п. 1 ст. 11 федерального закона как раз и попадает концепция. Однако это лишь предположение. В полной мере концепция упоминается как документ стратегического планирования в указе Президента Российской Федерации от 08 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378

² Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» / «Российская газета», № 247, 26.12.1997

³ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 05.07.2021, № 21 (часть II), ст. 5351

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 03.04.2023, № 14, ст. 2406

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины Энергетической безопасности Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 20.05.2019, № 20, ст. 2421

Российской Федерации»¹, а именно в подп. «б» п. 21 как документ, разрабатываемый в рамках целеполагания на федеральном уровне. Для признания концепции документом стратегического планирования это сыграло ключевую роль. В связи с чем, когда/если будет принято решение о принятии новой концепции общественной безопасности, в нем должно быть упоминание об этом.

В целом, в существующей нормативной правовой базе нет положений о структуре документов стратегического планирования. Однако и без этого очевидно, что действующая концепция по своему содержанию выходит далеко за рамки системы взглядов. Так, например, в ней содержатся разделы, посвященные целям и задачам. Мы принимаем во внимание тот факт, что концепция – документ, принимаемый в рамках целеполагания. В соответствии со статьей 3 федерального закона, под целеполаганием понимается определение целей и направлений обеспечения национальной безопасности. Исходя из сложившейся практики, постановка целей и задач в сфере обеспечения национальной безопасности относится к доктринам (и к стратегиям, но в рамках настоящего исследования остановимся на доктринах). Для развития системы документов стратегического планирования четкое разграничение их «функционала» является крайне важным. В сравнительно недавно принятой Концепции внешней политики нет постановки цели и задач. Данный документ, на наш взгляд, больше соответствует природе концепции, именно как системы взглядов. В связи с тем, что в концепции внешней политики нет постановки целей и задач, то отпадает и необходимость в определении этапов ее реализации.

Доктрина – документ стратегического планирования, содержание которой не просто конкретизирует Стратегию национальной безопасности Российской Федерации. Доктрина принимается именно с целью ее реализации. Таким образом, доктрина документ стратегического планирования более высокого уровня. Рассуждая о доктрине, не можем не согласиться с позицией Л.А. Кононова, в соответствии с которой доктрина представляет собой документ стратегического планирования: «... в котором изложена научно обоснованная государственная политика в отношении одной общественно значимой проблемы с обозначением механизмов ее решения, указанием задач и целей государственной политики» [3]. Дополним лишь, что доктрины принимаются по отдельным видам

национальной безопасности (информационная, энергетическая и др.), которые по своему содержанию выходят за рамки одной значимой проблемы.

Основная задача доктрины, конечно же, детализация содержания стратегии в отношении одного вида безопасности, без чего стратегия получилась бы огромным по содержанию документом стратегического планирования. По содержанию доктрины очень сильно похожи на Стратегию национальной безопасности, но по одному конкретному виду безопасности. Так, например, в доктрине энергетического безопасности, перечисляются основные цели, задачи, а также угрозы и вызовы национальной безопасности в сфере энергетики, что можно встретить и в Стратегии национальной безопасности. В той или иной степени схожее мы можем увидеть в Концепции общественной безопасности, что свидетельствует о предпосылках к доктринализации общественной безопасности.

Под «доктринализацией» общественной безопасности в рамках настоящего исследования, мы понимаем трансформацию системы идей в конкретные доктринальные положения. Общественная безопасность, на наш взгляд, наиболее выделяющийся вид национальной безопасности. Основная причина в многогранности ее содержания. В той или иной степени в ней пересекаются если не все, то большая часть видов безопасности (транспортная, информационная и другие). Такая многогранность делает ее чувствительной к содержанию других документов стратегического планирования, но не должно ставить ее в положение зависимого документа стратегического планирования. Таким образом, считаем, что одно из важнейших видов национальной безопасности не может быть ограничена исключительно в рамках системы взглядов.

В ходе проведения Специальной военной операции (СВО) Россия столкнулась с целым рядом угроз общественной безопасности. В их числе: использование информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для распространения информации (дезинформации), способной разжечь межнациональную и межконфессиональную рознь; использование социальных сетей и иных систем передачи текстовых сообщений для организации осуществления диверсионно-подрывной деятельности на территории Российской Федерации. Указанные угрозы носят не потенциальный, а реальный характер, что в свою очередь стало причиной существенного повышения роли государства в обеспечении общественной безопасности. Новое положение государства в обществе требует более «свежих» подходов к обеспе-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 15.11.2021, № 46, ст. 7676

чению общественной безопасности. Исходя из чего, обновление основного документа стратегического планирования в сфере обеспечения общественной безопасности – необходимость далеко не теоретическая.

Однако вызывает затруднение ответ на вопрос о том, когда такой документ будет принят и будет ли принят вообще. Ранее на заседании Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по общественной безопасности уже высказывалось соображение о необходимости активизации работы по подготовке проекта новой Концепции общественной безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹. Однако с тех пор прошел уже не один год. В связи с чем, дискуссии вокруг того, будет ли новый документ стратегического планирования в сфере обеспечения общественной безопасности принят не утихают. Как мы выше уже отмечали, общественная безопасность представляется очень многогранным видом безопасности. Возможно, что в ходе анализа реализации Концепции общественной безопасности было принято решение отказаться от единого документа стратегического планирования и сконцентрироваться на ключевых видах общественной безопасности в рамках разных документов. Ведь, как мы ранее отметили, общественная безопасность тесно переплетена с другими видами национальной безопасности. Исходя из этого, возможно, есть необходимость выделения именно «общественного» в национальной безопасности. Именно этим, на наш взгляд, можно обосновать принятие указа Президента Российской Федерации от 09 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»². Тем не менее, это лишь предположение. Есть ученые, по мнению которых концепция общественной безопасности не забыта. Так, С.И. Гирько уверен в «... неизбежности возврата к работе над Концепцией общественной безопасности в будущем» [2], в чем нельзя с ним не согласиться. Учитывая реальную необходимость в существовании подобного документа стратегического планирования, сложно представить, что государство оставит указанный вид национальной безопасности без внимания. Вместе с тем, как мы уже ранее отметили,

обеспечение общественной безопасности должно закреплять в рамках не концепции, а доктрины общественной безопасности.

Так как концепции и доктрины относятся к документам стратегического планирования, принимаемым в рамках целеполагания, считаем необходимым уделить отдельное внимание горизонту такого целеполагания. По мнению З. Тадеуша, «общественная безопасность должна быть рассмотрена на период 15-100 лет ... [4]». На наш взгляд, указанный период хоть и выглядит внушительным даже для долгосрочного целеполагания, но не является чем-то нереализуемым. Кто-то может возразить, заявив, что произошедшие за последнее десятилетие изменения в России невозможно было предугадать во время принятия Концепции общественной безопасности, исходя из чего, принятие нового документа стратегического планирования на столь долгий период неэффективно. Мы же придерживаемся позиции, что документы стратегического планирования, принимаемые в рамках долгосрочного целеполагания эффективны только при периодической актуализации содержания [1] (в том числе, точечного). Таким образом, теоретически, принятие нового документа стратегического планирования в сфере общественной безопасности на (сверх)долгосрочную перспективу реально и реализуемо, однако, маловероятно. На практике важно не то, на какой период принимается такой документ (пятьдесят лет, сто лет). Важна лишь периодическая актуализация.

Если новым документом стратегического планирования в сфере обеспечения общественной безопасности будет доктрина, то ее «срок службы» следует либо привязать к Стратегии национальной безопасности (то есть шесть лет), либо сократить до трех лет. Наиболее оптимальным мы находим срок службы в три года. Основная польза такой модели заключается в возможности прослеживать реализацию Стратегии национальной безопасности в целом, и ее положений в части общественной безопасности, в частности.

Резюмируем вышеизложенное. Сложившейся практика разработки документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, демонстрирует, что Концепция общественной безопасности 2013 года по своему содержанию представляется собой сочетание доктрины и концепции. Так, в частности, цели/задачи, а также угрозы в соответствующей сфере безопасности присущи доктринам, а не концепциям. Мы считаем, что при возникновении государственно-властной воли по обновлению документа стратегического планирования в сфере обеспечения общественной безопасности, то

¹ Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации - <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2699/> (дата обращения: 16.06.2025)

² Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» / «Собрание законодательства РФ», 14.11.2022, № 46, ст. 7977

таким документом должна быть именно доктрина. К тому же, срок службы такой доктрины следовало бы сократить до трех лет. Такая мера позволила бы поддерживать основной документ стратегического планирования в сфере обеспечения общественной безопасности актуальным (например, при помощи точечных обновлений), а также позволило бы прослеживать реализацию Стратегии национальной безопасности, которая, как известно, принимается сроком на шесть лет.

Однако остается открытым вопрос, будет ли разработан и утвержден новый документ стратегического планирования в сфере общественной безопасности. Учитывая тот факт, что Концепция от 2013 года морально устарела, а новый документ еще не приняли, то, возможно, что государство пересмотрело необходимость в принятии единого документа стратегического планирования в сфере общественной безопасности. Как уже вышло было отмечено, в связи с тем, что по своему содержанию общественная безопасность в той или иной степени включает в себя и множество других видов безопасности, не исключено, что было принято решение сосредоточиться на вычлениении именно «общественного» из национальной безопасности. Именно так можно обосновать принятие указа Президента Российской Федерации от 09 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Однако, это лишь предположение, реальность же может быть не столь однозначна.

Тем не менее, мы считаем, что в результате усиления позиций государства в обществе в связи с проведением Специальной военной операции (СВО), реальная необходимость в организованной и скоординированной государственной политике в сфере общественной безопасности ощущается как никогда. И это задачу можно было бы решить, утвердив новый документ стратегического планирования – Доктрину общественной безопасности Российской Федерации.

Список литературы:

[1] Асатрян А.А. Целеполагание и прогнозирование на долгосрочную перспективу в сфере правового обеспечения национальной безопасно-

сти Российской Федерации /А.А. Асатрян // Транспортное право и безопасность. – 2024. -№3(51). - С.91-99.;

[2] Гирько С.И. Разработка Концепции общественной безопасности на новый период приостановлена, но необходима, как никогда / С.И. Гирько // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». – 2021. - № 24. – С.11-21.;

[3] Кононов Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации / Л.А. Кононов // Право и современные государства. – 2017. -№2. – С.55-66.;

[4] Тадеуш З. Концепция общественной безопасности / З. Тадеуш // Техносферная безопасность, надежность, качество, энерго – и ресурсосбережение : материалы 21 Международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 09-13 сентября 2019 года. Том 1. Выпуск 21. – Ростов-на-Дону: Донской государственный технический университет, 2019. – С.312-326.

References:

[1] Asatryan A.A. Targeting and forecasting for the long term in the field of legal support of national security of the Russian Federation/A.A. Asatryan// Transport law and security. – 2024. -№3(51). - S.91-99.;

[2] Girko S.I. The development of the Concept of Public Security for a new period has been suspended, but is more necessary than ever/S.I. Girko// Bulletin of the public research laboratory “Interaction of the penal system with civil society institutions: historical, legal and theoretical-methodological aspects.” – 2021. - № 24. - S.11-21.;

[3] Kononov L.A. The role of official documents: concepts, doctrines and strategies in the political governance of the Russian Federation/L.A. Kononov// Law and modern states. – 2017. -№2. - S.55-66.;

[4] Tadeusz Z. Concept of public safety/Z. Tadeusz//Technosphere safety, reliability, quality, energy and resource saving: materials of the 21st International Scientific and Practical Conference, Rostov-on-Don, September 09-13, 2019. Volume 1. Issue 21. - Rostov-on-Don: Don State Technical University, 2019. - S.312-326.

