

УДК 351.74 (477.62)

Берест А.О.,

Академия Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики
имени Ф.Э. Дзержинского

Berest A.O.,

*Academy of the Ministry of Internal Affairs
of the Donetsk People's Republic after F.E. Dzerzhinskiy*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В статье на основании анализа научной литературы и действующего законодательства проведено исследование проблем административно-правового регулирования государственной политики в сфере национальной безопасности и обосновываются предложения о его совершенствовании.

Ключевые слова: государство, право, государственная политика, государственное управление, безопасность, национальная безопасность, обеспечение национальной безопасности.

STATE POLICY OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY (ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT)

Based on the analysis of scientific literature and current legislation, the article studies the problems of administrative and legal regulation of state policy in the field of national security and substantiates proposals for its improvement.

Key words: state, law, public policy, public administration, security, national security, ensuring national security.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Необходимость в обеспечении национальной безопасности органично связана с возникновением и развитием Донецкой Народной Республики (далее – ДНР). Демократические преобразования, происходящие в общественно-политической жизни нашей страны, выдвигают на первый план поиск адекватных мер реагирования на угрозы национальной безопасности государства. Защита суверенитета, реинтеграция временно оккупированных и неконтролируемых территорий, обеспечение территориальной целостности и нерушимости государственных границ, установление стабильного мира являются приоритетными задачами по обеспечению национальной безопасности ДНР. Эти задачи достигаются путем проведения государственной политики в соответствии с принятыми доктринами, стратегиями, концепциями и программами в таких сферах как политическая, экономическая, социальная, военная, экологическая, научно-технологическая, информационная и др.

Актуальность темы данного исследования определяется, прежде всего, исключительной важностью задач национальной безопасности, решение которых является ключевым моментом обеспечения жизнедеятельности любого социума. Продуманная защита национальных интересов страны, адекватная реакция на внутренние и внешние угрозы выступают в качестве важнейших функций государства. Разработка и реализация эффективной политики национальной безопасности является сложной проблемой, поскольку ее решение предполагает комплексный анализ и учет совокупности

политических, экономических и других факторов, которые осуществляют определяющее влияние на формирование и реализацию национальных интересов, а также определение и достижение взаимосвязанных целей, обусловленных необходимостью защиты: природной среды, как основы бытия человека, его прав и свобод; духовных и материальных ценностей общества; государственного суверенитета и территориальной целостности государства. Кроме того, современное понимание сущности национальной безопасности предполагает учет факторов, обуславливающих более широкий взгляд на политику государства в сфере национальной безопасности.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Вопросы обеспечения национальной безопасности привлекают внимание представителей различных наук. Среди них – специалисты в области правоведения, политологии, истории, философии, теории национальной безопасности, геополитики и др.

Концептуальные положения, связанные с вопросами государственной политики по обеспечению национальной безопасности, содержат научные труды многих зарубежных ученых. Широкую известность получили работы С. Хантингтона, Г. Моргентау, У. Бэка, З. Бжезинского, Дж. Най и др.

Исследованиями в сфере национальной безопасности занимались и российские ученые, такие как А. Возжеников, В. Рубанов, А. Прохожев, А. Поздняков, К. Колин, В. Серебрянников, А. Виноградов, В. Бурлов, А. Моисеев, М. Хрусталева, М. Дзалиев, А. Урсул, А. Сергунин, А. Буркин и ряд других.

Отдельную группу научных трудов составляют работы российских ученых, посвященные геополитическому аспекту национальной безопасности, среди которых следует выделить А. Уткина, А. Кокошина, В. Мясникова, Т. Шипина, Л. Вардомского, М. Миронова, И. Кузнецова, К. Гаджиева, А. Дугина и др.

Вместе с тем, следует признать, что проблемы анализа, прогнозирования и разработки эффективной государственной политики национальной безопасности как системы целенаправленных действий политических институтов, государства и др., определения ее места и роли еще недостаточно освещены в научной юридической литературе. Текущая ситуация еще более обостряет проблему безопасности как отдельных стран, регионов, так и цивилизации в целом, поскольку значительное число современных вызовов носят глобальный характер. В этой связи интерес ученых различных областей предметного знания к осмыслению проблем безопасности в целом и национальной безопасности в частности продолжает сохраняться, несмотря на обилие публикаций по этой теме [1].

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Анализ обширной зарубежной научно-исследовательской литературы о национальной безопасности свидетельствует о наличии доктринальных пробелов в теоретико-правовой науке ДНР, где пока не разработана соответствующая теория и отсутствует стратегия (концепция) правового обеспечения национальной безопасности, которые содержали бы в себе понятия природы, сущности, содержания, видов национальной безопасности, а также теоретическую модель их правового обеспечения соответствующими механизмами в общеправовом ракурсе, хотя специфика правового положения ДНР настоятельно требует их всестороннего рассмотрения.

Особенно это касается вопросов административно-правового регулирования деятельности субъектов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности. Назрела необходимость уточнить и классифицировать направления деятельности государства, связанные с обеспечением национальной безопасности, поскольку современные противоречия, декларативный характер положений законов, а

также их неоднозначное толкование препятствуют целенаправленной и эффективной работе органов государственной власти.

Формулировка целей статьи. Целью настоящего исследования является анализ процессов, происходящих в различных сферах общественной жизни, для формирования взвешенной государственной политики в сфере национальной безопасности и разработка механизмов ее реализации. Результаты такого анализа закладывают надежную основу для принятия оптимальных управленческих решений в сфере национальной безопасности.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Важным элементом системы жизненно важных интересов ДНР является достижение сбалансированности политических интересов граждан и государства, а также поддержка обществом осуществляемой внутренней и внешней политики. В связи с этим угрозы безопасности общества могут представлять существенные недостатки и ошибки в государственном управлении и действиях политических лидеров, институтов власти, а также решения, ведущие к социальным конфликтам.

В качестве угроз безопасности выступают социально-политические явления и процессы, а также действия (бездействие) субъектов государственной власти, способные приводить к опасным деформациям, влекущим за собой тяжелые социальные последствия для личности, общества и государства. Успешное решение проблем обеспечения национальной безопасности требует комплексного подхода к этому вопросу. Исследование процессов государственной политики в сфере национальной безопасности представляет определенную сложность в связи с ее многоаспектностью, среди которых задачи по обеспечению защиты личности, общества и государства являются одними из главных.

В ст. 4 Закона ДНР «О безопасности» № 04-ИНС от 24.12.2014 отмечается, что государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики ДНР и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер. Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Глава ДНР. Государственная политика в этой области реализуется республиканскими органами государственной власти, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности ДНР, иных нормативных правовых актов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Главой ДНР. Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

Анализ «Концепции внешней политики Донецкой Народной Республики», утвержденной Указом Главы ДНР № 56 от 01.03.2019, позволяет к основным принципам внешней политики отнести: соблюдение Конституции ДНР, укрепление демократических основ общественной и государственной жизни; гарантирование и обеспечение прав и свобод человека и гражданина; обеспечение социальной направленности экономики и устойчивого социально-экономического развития ДНР; обеспечение экономической и политической независимости государства; достижение стабильного мира, защиты национальных интересов; соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права; утверждения ДНР как полноправного и авторитетного члена мирового сообщества. Реализация указанных принципов осуществляется на основании законности, системности и комплексности применения республиканскими органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления политических, правовых, организационных, социально-экономических,

информационных и иных мер обеспечения безопасности, взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности. В этой связи следует отметить, что между политикой и безопасностью существует глубокая взаимосвязь.

Важнейшей причиной появления политики как регулятора общественных отношений можно назвать потребность в безопасности членов человеческого сообщества. Политика государства в сфере обеспечения национальной безопасности – один из многих видов государственной политики. Меры обеспечения национальной безопасности многообразны и определяются соответствующей сферой общественных отношений, характером угроз, спецификой того или иного вида деятельности. Однако, несмотря на использование во многих нормативных правовых актах таких понятий, как «безопасность», «национальная безопасность», «политика», «государственная политика», «обеспечение безопасности» и т.п. до настоящего времени не выработано единого подхода к определению основного понятийного аппарата в этой сфере. Дискуссии об их сущности и содержании не прекращаются, что можно объяснить различием научных направлений, наличием широкого спектра мнений и подходов к их трактовке.

Поскольку автор в статье «Некоторые аспекты приведения в единую систему дефиниций в законодательстве ДНР о национальной безопасности» исследовал дефиниции «безопасность», «национальная безопасность», «обеспечение безопасности» и т.п., то в настоящем исследовании не ставит цели об их повторном исследовании [2, с. 430-435].

Понятия политики и национальной безопасности многогранны по своей сущности и содержанию, роли и предназначению. Несмотря на довольно широкое употребление понятий из арсенала понятийно-категориального аппарата теории национальной безопасности, проблемные вопросы обеспечения квалифицированного анализа и прогнозирования указанной политики, определение ее места и роли в системе государственного управления, не нашли должного освещения в правовой науке ДНР. Более того, в зарубежных научных исследованиях доминирует точка зрения о государственной политике как об одном из способов обеспечения национальной безопасности. Наибольший теоретический вклад в его разработку внес патриарх американской политологии, основоположник школы «политического реализма» Г. Моргентау. Он предложил исследовать проблему сквозь призму национальных интересов, что позволило соединить национальную безопасность с большой политикой. Если на ранних этапах исследований западных политологов проблема национальной безопасности рассматривалась в основном как проблема обеспечения безопасности военной, то выводы Г.Моргентау позволили включить в ее содержание все жизненно важные интересы страны и основанную на них политику государства. Государственная политика подразумевает, что она осуществляется государством – определяется, формируется и непосредственно воплощается в жизнь. Термин «политика» имеет множество оттенков. Это система общественных отношений больших социальных групп, классов и внутриклассовых и межклассовых групп, возникающих по поводу реализации их интересов через институты политической (государственной) власти. Этот термин происходит от греческого "politika" – «деятельность самоуправления в полисе, государственная деятельность», и сегодня многими трактуется как искусство управления государством, а немецкий социолог и правовед Макс Вебер считает, что политика – это стремление к участию во власти или к осуществлению влияния на распределение власти [3, с. 646]. В Кратком политическом словаре политика трактуется как «деятельность в сфере отношений между большими социальными группами, ... а также нациями и государствами» [4, с. 421], в Словаре иностранных слов – как «наука и искусство государственного управления» [5]. Н.И. Матузов считает, что политика в ее традиционном

смысле представляет собой область сложного и обширного взаимодействия между различными социальными группами, слоями, партиями, нациями, народами, государственными и общественными структурами, институтами; между властью и населением, гражданами и их объединениями [6, с. 318]. По мнению А.В. Малько под политикой также понимают сферу деятельности, связанную с реализацией потребностей и интересов различных групп людей, стержнем которой является завоевание, удержание и использование государственной власти [7, с. 3].

Имеется множество определений сущности государственной политики, основанных на различных методологических подходах. В рамках деятельностного подхода государственная политика характеризуется как «целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер» [8], «политический процесс, управленческого влияния... институтов исполнительной власти государства на все сферы общества» [9, с. 24]. Многие исследователи считают, что государственная политика представляет собой общий план действий политико-административных органов власти и управления, направленный на решение важных, влияющих на жизнь граждан общественных проблем [10]. Государственная политика, по определению С.В. Сытина, — «это одна из основных форм государственной деятельности, призванная утверждать значимость этого социального института (государства) через «производство» общественных благ для наибольшего количества лиц, через структурирование общества, «стягивая» его экономическими, культурно-политическими и иными связями, стремясь к кооперативному взаимодействию с социумом» [11]. В научной юридической и справочной литературе государственная политика определяется как «комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых государством» [12], «все то, что относится к государству, к внутренней или внешней государственной жизни, к внутренним или внешним государственным отношениям» [13], «система целей и принципов, приоритетных направлений и мер организационного, правового, экономического, социального, научного, информационного, кадрового и иного характера..., а также порядок закрепления обязанностей федеральных органов власти» [5], «ее суть составляет обеспечение правовой регламентацией объективных потребностей развития общества, воплощающейся, прежде всего, в нормативных правовых актах» [6].

В аспекте процессуального подхода государственная политика, по определению Н.А. Баранова, «есть политический процесс управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственной власти, как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирования функционированием и развитием экономики, социальной сферы и других подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер». Конкретизация процессуального взгляда на государственную политику представляет ее «как результат политического цикла со своими ступенями и этапами: инициирование политики; определение основных ее целей и направлений; разработка политики; реализация политики, включая мониторинг и контроль исполнения; оценка результатов и последствий» [14]. Государственная политика, как пишет профессор С. Г. Кара-Мурза, «осуществляет функцию целеполагания для государственного управления». Это сфера деятельности, связанная с «выработкой и согласованием с основными политическими субъектами системы целей государственного управления, а также доведение этой системы целей до субъектов, осуществляющих государственное управление» [15]. Как отмечает Д.Ф. Воронцов, даже «в законодательных актах по-разному определяется государственная политика, среди ученых нет единого мнения относительно ее понятия, в праве не

разработаны определения средств, форм, механизма реализации «государственной политики» [16]. Мы привели характерные определения понятия «государственная политика» различных авторов, которое является родовым понятием для многих разновидностей государственной политики, в том числе и для государственной политики в сфере национальной безопасности. Очевидно, что важнейшими признаками государственной политики является то, что это государственная деятельность, связанная с государственной властью, по определенным направлениям, задачам, целям, принципам такой деятельности с целью решения определенных проблем всего общества или в какой-то сфере его жизнедеятельности, поэтому, определяя понятие государственной политики в сфере национальной безопасности, необходимо исходить из этих базовых признаков.

Таким образом, в современной философской, политологической, юридической литературе, сфокусированной на проблемах государственной политики, констатируется отсутствие полной теоретической ясности в отношении сущности данного феномена. На основе анализа доктринальных подходов к определению понятия «государственная политика» дополнительно обоснована и выработана ее авторская интерпретация. С этих позиций, из диалектики взглядов на государственную политику, автор предлагает *под государственной политикой в сфере национальной безопасности понимать организованную и целенаправленную, основанную на нормативных правовых актах, деятельность органов государственной власти, с помощью которой обеспечивается защита интересов граждан, общества и государства.*

Следующей важной составляющей исследуемого нами вопроса является государственная политика в сфере национальной безопасности ДНР, которая и является в данном случае объектом административно-правового регулирования. Авторская интерпретация понятия «государственная политика» базируется на основных концептуальных подходах к определению путей обеспечения национальной безопасности в рамках государственной политики. Основными концептуальными подходами теоретико-политическая мысль определяет организационно-управленческий, который заключается в координации деятельности органов власти, создании необходимых структур в системе обеспечения национальной безопасности, и законодательный, который раскрывается через обеспечение национальной безопасности путем создания стабильной, внутренне непротиворечивой системой законодательства и через различные формы государственного надзора и контроля. Сущность организационно-управленческого подхода заключается в разработке и внедрению механизмов реализации государственной политики по обеспечению национальной безопасности, координации деятельности всех органов власти в этой сфере. Законодательный подход предполагает принятие целого ряда нормативных правовых актов с целью обеспечения внешнеполитической, внутривнутриполитической, экономической, правовой, военной, экологической, информационной и других видов безопасности. Законодательство по отношению к политике, указывает Л.И. Поспелова, выступает в двух ипостасях: во-первых, в нем закрепляется официально государственная воля; во-вторых, законодательство является одной из основных форм ее реализации [17, с. 31]. Как мы уже отмечали, на законодательном уровне понятие государственной политики в сфере безопасности дано в Законе ДНР «О безопасности» № 04-ИНС от 24.12.2014 (далее – Закон о безопасности). В нем также определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности личности, общества и государства, экологической безопасности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством ДНР, полномочия и функции органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере безопасности, а также статус Совета Безопасности Донецкой Народной Республики. Установлено, что государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется органами государственной власти, органами местного самоуправления на основе стратегии

национальной безопасности Донецкой Народной Республики, иных нормативных правовых актах, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Главой Донецкой Народной Республики. Однако Стратегия национальной безопасности до настоящего времени так и не принята. Законом о безопасности определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности (Глава ДНР, Правительство, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления), иных государственных органов, функции которых касаются национальной безопасности. Функциями государственного управления процессом национальной безопасности являются целенаправленные, организующие, координирующие и регулирующие влияния субъектов государственного управления национальной безопасностью, направленных на реализацию национальных интересов. Они должны регулировать все сферы жизнедеятельности общества и государства. Следует отметить, что специфика указанных функций заключается в выявлении и нейтрализации угроз национальным интересам с использованием специально создаваемых сил и средств, в частности, вооруженных сил, правоохранительных органов и др., поэтому их реализация может носить принудительный характер.

Законодательный подход также отображен в положениях Конституции ДНР, законах ДНР «Об обороне» № 84-ИНС от 14.08.2015, «О противодействии терроризму» № 46-ИНС от 15.05.2015, «О противодействии экстремистской деятельности» № 51-ИНС от 09.06.2015, «О Министерстве государственной безопасности» № 238-ИНС от 03.08.2018, «Об особых правовых режимах» № 23-ИНС от 24.03.2015, «О государственной границе Донецкой Народной Республики» №72-ИНС от 29.11.2019 и др.

Государство в процессе реализации своих функций по обеспечению национальной безопасности в соответствии с требованиями ст. 3 Закона о безопасности, обязано осуществлять:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- 4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;
- 7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- 8) координацию деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- 9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- 10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- 11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики.

Государство является основным субъектом обеспечения национальной безопасности, где главную роль в эффективности ее обеспечения играет административное право как право, регламентирующее управленческую деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности. Нормы административного права

обеспечивают реализацию механизма управления в различных сферах жизнедеятельности, устанавливают соответствующие правовые режимы, которые должны стать эффективным инструментом государственного управления в исследуемой сфере. Административно-правовое регулирование государственной политики в сфере национальной безопасности является важной составляющей общего правового регулирования в этой сфере и происходит сегодня в чрезвычайно сложных условиях военного положения, а это требует постоянного совершенствования административно-правового регулирования, учет всех позитивных и негативных факторов и тенденций для защиты личности, общества, государства, национальных интересов ДНР. На наш взгляд, в настоящее время существует острая необходимость в научно-правовом сопровождении общественных процессов, происходящих в сфере национальной безопасности как объекта административно-правового регулирования. Актуальность рассмотрения вопросов правового регулирования национальной безопасности в административном праве представляется бесспорной, что связано, прежде всего, с низкой степенью исследованности подавляющего большинства проблем, возникающих в этой сфере. Рассматривая вопросы административно-правового регулирования государственной политики в сфере национальной безопасности, его содержания, необходимо учитывать мнения ученых в отношении такого сложного правового явления, как административно-правовое регулирование в целом. Административно-правовое регулирование является сложным явлением, которое в современных условиях трансформационных преобразований в обществе наполняется новым содержанием, а, следовательно, как научная категория, активно исследуется учеными юридической науки и требует постоянного осмысления. Следует отметить, что административно-правовое регулирование является разновидностью более широкого понятия – правового регулирования, к пониманию которого научные мнения ученых также расходятся и в основе которого лежит термин «регулирование» (от лат. *regulo* – правило). В юридической литературе термин "регулирование" рассматривается как упорядочение, отладка, приведение чего-то в соответствие с чем-то [18, с. 489]. В словаре терминов по теории государства и права под общей редакцией Н.И. Панова приводится следующее определение: «Правовое регулирование – это осуществляемое всей системой юридических средств и форм результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения в соответствии с требованиями общественного развития» [19, с. 113]. Рассмотрим позиции отдельных ученых относительно определения понятия «правовое регулирование», которое в юридической литературе является достаточно распространенным и широко исследованным. Особое место в изучении данной проблематики принадлежит известному российскому теоретику права С.С. Алексееву. По его мнению, «правовое регулирование – это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями». Категория «механизм правового регулирования» имеет общее юридическое значение, однако ее рассмотрение традиционно связано исключительно с наукой теории государства и права и в большей степени именно с трудами С.С. Алексеева. Он справедливо признавал данную категорию одной из важнейших в науке и рассматривал ее как взятую «в единстве систему правовых средств (юридических норм, правоотношений, актов и др.), при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения» [20]. В данном контексте Ю.А. Тихомиров подчеркивает комплексный характер современного правового регулирования, включающего не только правовые, но и экономические, социальные и поведенческие аспекты. Он также отмечает циклический характер регулирования как процесса формирования целей, концепций, прогнозов, моделей и форм правового

воздействия, правоприменения, оценки их эффективности и мер отклонения от стандартных моделей и норм; многоуровневый характер регулирования, включающего международные и национальные регуляторы и саморегулирование; принципы регулирования – опережающего «отражения», вариативности, реализации целей в новых правовых состояниях; типологию регулирующих режимов [21, с. 11-12].

Административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений, и соответственно производными от правового регулирования, а потому характеризуются их общими признаками. Так, некоторые авторы выделяют следующие общие признаки правового регулирования: являются разновидностью социального регулирования; осуществляются гражданским обществом или государством; имеют нормативно-результативный характер – осуществляются при помощи целостной системы правовых средств, которые обеспечивают претворение в жизнь норм права для достижения необходимой цели (результата); имеют организационный характер – с помощью правового регулирования отношения между субъектами приобретают определенную правовую форму (в нормах права закрепляется мера возможного или должного поведения); имеют целенаправленный характер – направлены на удовлетворение прав, свобод, законных интересов субъектов права; имеют конкретный характер – всегда связаны с реальными (конкретными) отношениями [22]. Необходимо отметить, что правовое регулирование приобретает свои особенности в зависимости от отрасли права, нормы которого используются для регулирования тех или иных правоотношений. В рамках нашего исследования идет речь именно об административно-правовом регулировании, которое характеризует специально-юридический механизм влияния административного права на поведение и деятельность его адресатов. Вследствие административно-правовой регламентации формируется юридическая основа, выделяются зафиксированные в правовых повелениях ориентиры организации деятельности участников административно-правовых отношений для достижения фактических задач административного права. Из этих различных определений понятия правового регулирования можно выделить, общее для них, а именно то, что это влияние (правовое, властное), которое имеет целенаправленный, результативный, нормативно-организационный характер, осуществляется системой юридических средств на определенный объект с определенной целью. Все это присуще и административно-правовому регулированию, только могут быть разные объекты регулирования, а юридические средства не любые, а именно административно-правовые. Приведем несколько определений понятия административно-правового регулирования, которые даются отдельными учеными. Заметим, что любой термин, используемый в науке, является отражением определенного, обычно устоявшегося понятия. Как правильно отмечает Л.Л. Кутина, термин индивидуализирует содержание понятия и выражает его правовую ценность [23, с. 205]. Многие авторы определяют административно-правовое регулирование как производное от государственного регулирования – важной составной части государственного управления и его ведущей функции. Остановившись на обсуждаемых понятиях, они трактуют регулирование как процесс установления государством общих правил (норм) поведения. При этом в качестве основных его субъектов рассматриваются органы законодательной, исполнительной и судебной власти [24, с. 8-21]. По мнению авторов учебника «Административное право» административно-правовое регулирование представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений [25]. А.А. Савостин считает, что административно-правовое регулирование – это целенаправленное воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления системы административно-правовых средств

регулируемая, закрепленных в нормах действующего законодательства [26]. Можно привести определения и других ученых относительно понятий «правовое регулирование», «административно-правовое регулирование», но в пределах допустимого и оптимального объема статьи относительно рассматриваемого вопроса считаем целесообразным ограничиться вышесказанным и на этой основе дать собственное определение понятия административно-правового регулирования государственной политики в сфере национальной безопасности. По нашему мнению *под административно-правовым регулированием государственной политики в сфере национальной безопасности следует понимать осуществляемое с помощью всей системы административно-правовых средств целенаправленное, нормативно-организационное воздействие на государственную политику с целью ее формирования и реализации для защиты личности, общества и государства, обеспечения национальных интересов Донецкой Народной Республики.*

Среди административно-правовых инструментов обеспечения государственной политики национальной безопасности выделяются:

- специальные правовые режимы обеспечения безопасности (государственной границы, государственной тайны, оборота оружия, наркотиков, особо охраняемых природных территорий и т.д.);
- механизм введения специальных правовых режимов (военное положение, чрезвычайное положение, контртеррористическая операция и др.);
- единая централизованная система управления в сфере безопасности;
- наличие специальных органов обеспечения безопасности (вооруженные силы, органы государственной безопасности, МЧС ДНР, органы внутренних дел и др).

Следует признать, что в настоящее время существуют локальные и разрозненные массивы правовых норм, касающиеся отдельных видов национальной безопасности ДНР. Прежде всего, это связано с отсутствием Стратегии национальной безопасности, которая должна предусматривать, помимо прочего, развитие нормативной правовой основы организации и функционирования системы обеспечения безопасности государства, направленной на устранение разобщенности субъектов данной системы, неоправданного дублирования их отдельных функций, а также недостаточного уровня взаимодействия и координации их деятельности. В противном случае неполнота и противоречивость законодательной базы по некоторым вопросам правового обеспечения государственной политики в сфере национальной безопасности ДНР, недостатки в координации и взаимодействии органов безопасности, недостаточная эффективность контроля их деятельности неизбежно приведут к снижению результативности их деятельности.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. В целом, правовое регулирование государственной политики в сфере национальной безопасности по отдельным ее видам осуществляется на основании более чем 70 законов и указов Главы ДНР, более 100 постановлений Правительства ДНР, а также других подзаконных актов. Большинство из них носят фрагментарный характер, порождают локальные, разрозненные массивы правовых норм, относящиеся к различным отраслям права. Последнее связано с тем, что вопросы национальной безопасности пронизывают фактически все сферы общественных отношений и объективно могут быть предметом регулирования в любой из существующих отраслей права. С учетом того, что Законом о безопасности к основным элементам системы безопасности нашей страны отнесено законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности личности, общества и государства, само законодательство в области национальной безопасности Донецкой Народной Республики может выступать источником ее угроз. С учетом вышеизложенного мы можем сформулировать следующие выводы относительно

основных направлений нормативного правового регулирования в сфере обеспечения безопасности ДНР:

- повышение качества нормативного правового регулирования в указанной сфере путем принятия новых нормативных правовых актов и устранения существующих пробелов и противоречий в действующем законодательстве;
- совершенствование организационного и правового положения элементов системы обеспечения безопасности государства;
- выработка и нормативное правовое закрепление оптимального механизма координации деятельности структурных элементов системы обеспечения безопасности государства.

При этом необходимо помнить, что эффективное правовое регулирование — одно из важнейших гарантий государственной политики обеспечения национальной безопасности.

Список использованной литературы

1. Медведев, М.В. Подходы к трактовке понятия «национальная безопасность» / М.В. Медведев. // Молодой ученый. – 2020. – № 23(313). – С.517-520. – URL: <https://moluch.ru/archive/313/71316/> (дата обращения 16.06.2022). – Текст: непосредственный.
2. Берест, А.О. Некоторые аспекты приведения в единую систему дефиниций в законодательстве ДНР о национальной безопасности / А.О. Берест // Актуальные проблемы права и пути их решения: Материалы Международной научно-практической конференции, 26 ноября 2021 г. Донецк / Академия МВД ДНР им. Ф.Э. Дзержинского; редколлегия: Тареев Д.С., Берест О.В. и др. – Донецк: Академия МВД ДНР им. Ф.Э. Дзержинского, 2021. – 616 с. – Текст: непосредственный.
3. Вебер, М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. – Москва: Прогресс, 1990. – 808 с. – Текст: непосредственный.
4. Краткий политический словарь. – Москва, 1989. – Текст: непосредственный.
5. Словарь иностранных слов. – Москва, 2004. – Текст: непосредственный.
6. Матузов, Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Москва, 2006. – Текст: непосредственный.
7. Малько, А.В. Цели и средства в праве и правовой политике. – Саратов, 2003. – Текст: непосредственный.
8. Вертакова, Ю.В., Лаврикова, Н.И. Содержание и ключевые особенности региональной политики в социальной сфере. Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2016. – Текст: непосредственный.
9. Государственная политика: Понятие, направления, выработка, принципы // Государственная политика и управление: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – Москва, 2006. – С. 35-38. – Текст: непосредственный.
10. Государственная политика: механизмы и технологии формирования. Сборник материалов круглого стола, проведенного в Государственной Думе ФС РФ / Под ред. В.В. Бурматова, С.А. Мелькова, А.П. Кошкина, К.А. Картушевой. – Москва: Белый ветер, 2014. – С. 12-52, 101-123, 139. – Текст: непосредственный.
11. Сытин, С.В. Основные подходы к механизмам выработки государственной политики. Социально-гуманитарные знания. – 2010. – Текст: непосредственный.

12. Матузов, Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. – Текст: непосредственный.
13. Алексеев, Н.Н. Предисловие. Идея государства. 2-е изд. Санкт-Петербург, 2001. – Текст: непосредственный.
14. Баранов, Н.А. Лекция 4. Государственная политика. Сущность государственной политики. – URL: <https://www.nicbar.ru/politology/study/49-kurs-gosudarstvennaya-politika-i-upravlenie/494-lektsiya-4-gosudarstvennaya-politika>. – Текст: непосредственный.
15. Кара-Мурза, С.Г. Государственная политика и управление. Лекция 4. В кн.: Якунин В.И., Кара-Мурза С.Г., Вершинин А.А., Каменский А.В. Лекции по политологии. – Москва: Научный эксперт, 2014. – Текст: непосредственный.
16. Воронцов, Д.Ф. Государственная политика: понятие, виды, соответствие праву и справедливости как элемент решения проблем современной экономики. Актуальные проблемы российского права. – 2011. – Текст: непосредственный.
17. Пospelова, Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: специальность 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Людмила Ивановна Пospelова. – Москва: ВНИИ МВД России, 2001. – 147 с. – Текст: непосредственный.
18. Скаун, О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Харьков: Консум, 2001. – 656 с. – Текст: непосредственный.
19. Панов, Н.И. Словарь терминов по теории государства и права: Учебное пособие. – Харьков: Основа, 1997. – 180 с. – Текст: непосредственный.
20. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – Москва, 1966. – 187 с. – Текст: непосредственный.
21. Тихомиров, Ю.А. О теории правового регулирования: сравнительный анализ // Журнал российского права. – 2009. – № 12. – С. 11-12. – Текст: непосредственный.
22. Теория государства и права: Учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – Москва: НОРМА-ИНФРА, 1988. – 570 с. – Текст: непосредственный.
23. Кутина, Л.Л. Формирование языка русской культуры. – Москва; Ленинград, 1964. – Текст: непосредственный.
24. Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А., Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации. – Москва, 2000. – Текст: непосредственный.
25. Бельский, К.С., Козлов, Ю.М., и др. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. – Москва, Юрист, 1999. – Текст: непосредственный.
26. Савостин, А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений в период социальных реформ (историография и современные проблемы): Монография. – Москва: ВНИИ МВД России, 2003. – Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 15.07.2022