

УДК 323 (470)

Дементьев В.Е.
Московский новый юридический институт

СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ

V. Dementjev
Moscow New Law Institute

NATIONAL SECURITY SYSTEM: STRUCTURE AND FUNCTIONS

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые дефиниции национальной безопасности Российской Федерации, анализируются пути и методы ее обеспечения. Важное место уделено анализу содержания концепций «мягкой» и «жёсткой» безопасности применительно к опыту Российской Федерации. Автор уделяет особое внимание исследованию роли гражданского общества и его институтов в обеспечении национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, «мягкая безопасность», «жесткая безопасность», национальные интересы, общественные неправительственные организации, гражданское общество, правовое государство;

Безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства, природных и техногенных систем от внутренних и внешних угроз, их устойчивость к воздействию неблагоприятных факторов, обеспечение таких внешних и внутренних условий их существования, которые гарантируют им возможность прогрессивного развития. Еще недавно было достаточно общепризнанным, что национальная безопасность характеризует состояние политических институтов общества, обеспечивающих эффективную деятельность по поддержанию оптимальных условий существования и развития личности, общества, государства во взаимодействии с природой. Однако анализ новых реалий действительности приводит к выводу о недостаточности сложившегося подхода к трактовке национальной безопасности [7]. Рассмотрим, в первую очередь, как трактуются обозначенные проблемы в политико-правовых документах.

Начнем с того, что в национальной безопасности выделяются несколько уровней безопасности: безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства, экологическая безопасность и пр. Их значимость определяется характером сложившейся системы общественных отношений, политическим устройством общества, спектром внутренних и внешних угроз. Это подтверждено в Федеральном законе РФ «О безопасности» [9], который определяет безопасность (национальную безопасность) как комплексный и масштаб-

Abstract. The article considers the key definitions of the Russian Federation national security and analyses the ways and methods of its guarantee. The contents of "soft" and "rigid" safety concepts are examined in application to the conditions of the Russian Federation. The author pays close attention to the study of the role of civil society and its institutions in providing national security.

Key words: national security, "soft safety", "rigid safety", national interests, public non-governmental organizations, civil society, the rule-of-law state.

ный феномен, состоящий из безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ст.1). В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (Стратегия НБ РФ-2020) [14] национальная безопасность определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства (п.6). Безопасность общества (общественная безопасность) предполагает наличие институтов гражданского общества, соответствующих норм, развитых форм общественного сознания, позволяющих сохранить, приумножить материальные, духовные ценности социума, наиболее полно реализовать конституционные права, свободы различных социальных групп, граждан и оптимально нейтрализовать явления, ведущие к расколу общества (в том числе диктаторские, иные противоречащие принципам демократии действия со стороны государства, его органов и должностных лиц) [8].

Общественная безопасность может быть охарактеризована такими параметрами, как: социальная справедливость; режим правозаконности; социально-экономическое благополучие граждан; демократический плюрализм; национальная определенность и т. п. При этом государственная безопасность выступает средством, а должный уровень общественной безопасности – целью данного вида национальной безопасности. Безопасность личности состоит в обеспечении конституционных прав, свобод, законных интересов, достойных качества и уровня жизни граждан, и предполагает формирование комплекса правовых и нравственных норм, институтов гражданского общества, позволяющих личности развивать и реализовывать

значимые для нее способности, удовлетворять соответствующие потребности и интересы, не испытывая при этом противодействия со стороны государства и гражданского общества. Иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации, – политическая безопасность, военная безопасность, информационная безопасность, экономическая безопасность, продовольственная безопасность, медико-биологическая безопасность, энергетическая безопасность и др. Так, в соответствии с Военной доктриной Российской Федерации [4], военная безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризуемое отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять (п.6, пп. «а»). Важно отметить, что система национальной безопасности направлена на обеспечение жизненно важных (фундаментальных) интересов, удовлетворение которых обеспечивает нормальное существование и прогрессивное развитие личности, общества и государства [6].

Национальные интересы отражают общие жизненно важные интересы личности, общества и государства, сформулированные правящей элитой как объективная форма потребностей государственноорганизованного социума на основе ее ценностных предпочтений и с учетом складывающейся обстановки [10]. Можно сказать иначе: это – совокупность внутренних и внешних суверенных потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства, и реализуемых посредством стратегических национальных приоритетов. Последние отражают важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности. На-

циональные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу, как они определены в вышеназванных документах, заключаются в развитии демократии, институтов гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики; обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации; превращении России в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира [1, 2, 3].

Весьма интересным для политологического анализа представляется перечень опасностей и угроз, определенных названными выше документами. Сравним их с тем, как опасности и угрозы трактуются в так называемой «мягкой концепции» национальной безопасности. В странах Западной Европы все более популярной становится идея «мягкой» безопасности, трактующий безопасность как повсеместное уважение и защиту основных прав и свобод человека, гражданина, сохранение социальной стабильности, создание условий, позволяющих раскрыться всем креативным способностям личности и максимально обезопасить ее, в том числе от самой себя [5]. Уже в конце XIX в. в Европе формируются некоторые принципы концепции «мягкой» безопасности, нашедшие применение, в частности, во внешней (колонизаторской) политике Великобритании, Франции, Италии и ряда других метрополий. Речь идет, в частности, о концепции «мягкого» подавления сопротивления населения оккупированной страны (как вариант: «разделяй и кнутом и пряником и властуй»), предложенной Ж. Галлиени и Л. Лиотэ [6] и использованной ими в 1896-1905 годах во французских, в то время, Индокитае и на Мадагаскаре. По их мнению, удовлетворенность туземцев, подкрепленная хорошим урожаем картофеля, «перевешивает дорогостоящее использование армейского корпуса». В рекордный срок Франция построила здесь дороги и целые города для аборигенов. Однако на практи-

ке у «мягкой» безопасности вскрылась одна, весьма неприглядная сторона: ее реализация оказалась возможной только при кооперировании с жестокими и коррумпированными представителями местной элиты – племенными вождями, главарями банд, наркобаронами и мздоимцами-губернаторами. Надо заметить, что концепция «мягкого» подавления сопротивления населения оккупированной страны, пройдя ряд трансформаций, была использована воинскими контингентами стран-членов НАТО в операциях на территории бывшей Югославии, а в настоящее время широко применяется в Афганистане. Здесь эта концепция известна под названием «региональных восстановительных подразделений» (Provincial Reconstruction Teams, PRT). PRT декларирует, что военнослужащий армии США, Германии, иного государства-члена НАТО является не столько разрушителем, сколько миротворцем. Он оказывает помощь, применяя оружие в случае угрозы и для защиты жизней тех, кто несет населению оккупированной страны перспективы новой жизни – строит дороги, оросительные каналы, больницы, восстанавливает разрушенные талибами памятники древности, воспитывает детей, растит хлеб, а не опиумный мак [15].

Вместе с тем в настоящее время концепция «мягкой безопасности» применяется, в первую очередь, во внутренней политике европейских государств. По словам отечественного эксперта в области национальной безопасности Т.Г. Пархалиной, современный Запад «воспринимает безопасность в широком смысле этого слова, включая не только жесткую безопасность (hard security), то есть военно-политические аспекты национальной безопасности, но и мягкую безопасность (soft security). Например, после Второй мировой войны в Европе начал осуществляться грандиозный политический проект «Европейская интеграция». Главная цель его отцов-основателей Робера Шумана и Жана Монэ (Парижский договор от 1951 г.) состояла в том, чтобы сцепить экономики, прежде всего, Франции и Германии, двух стран, которые на протя-

жении столетий генерировали войны на территории Европейского континента. Сделать войны невыгодными ни экономически, ни политически. Цель достигалась посредством двух механизмов: военно-политического (НАТО с привязкой США) и социально-экономического (сначала – Общий рынок, затем – Европейское экономическое сообщество и, наконец, – Европейский союз). Проект европейской интеграции хотя и зигзагами, но неуклонно продвигается вперед» [11]. Ключевые особенности «мягкой» безопасности в том, что она:

- 1) ориентирована не на конфликт, а на компромисс и общественное согласование;
- 2) подчеркивает самостоятельность личности и самоорганизацию общества;
- 3) признает плюрализм, различие и напряженность;
- 4) носит преимущественно ненасильственный, мирный характер;
- 5) опираясь на частный опыт и интересы, выступает на стороне общего блага, даже если различные действующие лица, выступающие от лица публичной власти или институтов гражданского общества, понимают под безопасностью абсолютно разные вещи.

При этом в качестве главных источников опасности теперь уже считаются не внешние, а внутренние угрозы, такие, как паразитизм крупных корпораций и финансовых институтов, имеющих «местную прописку», низкий уровень их социальной ответственности [10], терроризм, коррупция, незаконная торговля наркотическими средствами и психотропными веществами, оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, торговля людьми, инфекционные болезни, эпидемии, эпизоотии, ухудшение состояния окружающей среды и т. п. Таким образом, понятие «безопасность» становится многомерным и органично включает в себя экологическую, экономическую, человеческую, общественную, культурную, информационную, этническую и другие виды безопасности. При использовании таких подходов сами граждане начинают через свои объединения, иные институты гражданского общества принимать

активное и более ответственное участие в обеспечении безопасности и построении сотрудничества в целях достижения безопасности. И, конечно же, меняются методы обеспечения безопасности. На смену силовым приходят несиловые методы, такие, как переговоры, совместные исследовательские проекты, программы, договоренности.

Этот факт говорит о том, что в современных условиях невозможно обеспечить безопасность силами исключительно одного субъекта – государства. К тому же нередко общественное мнение с глубоким подозрением относится к государственным органам, непосредственно отвечающим за безопасность. И здесь в качестве еще одного, а иногда и ведущего субъекта обеспечения безопасности постепенно, но все более уверенно начинает выступать гражданское общество. Отсюда, в частности, формируется и совершенствуется надлежащий гражданский контроль над публично-властными структурами безопасности (вооруженными силами, правоохранительными органами, пр.) в виде специальных уполномоченных со стороны гражданского общества, инициированных общественностью парламентских расследований, широкими прерогативами СМИ в выявлении и приятии огласке значимых для безопасности явлений и процессов.

С научной точки зрения вышеперечисленное можно объяснить не иначе как тем, что высокоразвитое, прежде всего, в социально-экономическом отношении, цивилизованное государственноорганизованное общество, взыскательно проанализировав свое историческое прошлое, с удивлением вдруг обнаружило, что насилие как реакция на угрозы безопасности личности, обществу и государство, зачастую бессмысленно и контрпродуктивно. Следовательно, чтобы не подвергать себя новым опасностям и угрозам, такое общество как бы обречено решать свои внутренние проблемы безопасности в форме диалога и достижения консенсуса между всеми членами социума, независимо от их национальности, профессиональной, конфессиональной принадлежности, по-

ловозрастных особенностей, социального статуса, нахождения в публичной власти, институтах гражданского общества или «выпадения» из них.

Между тем несколько иное преломление «мягкой» безопасности происходит в областях внешней и военной политики государств. Как известно, с незапамятных времен во многих странах, в том числе и в нашей стране, доминировала так называемая модель «жесткой» безопасности («Карфаген должен быть разрушен», «разрубить Гордиев узел»), когда приоритетными считались внешние угрозы, и ставка делалась, главным образом, на силовое решение проблем. Для нашей страны понимание «мягкой безопасности» именно в таком ее формате только начинает складываться и реализовываться на практике. При этом, формируя соответствующие стратегии и доктрины, их разработчики исходят из тех реальных условий, в которых существует Россия, а они потенциально заключают в себе как внешние, так и внутренние угрозы.

Основными внешними угрозами национальной безопасности России являются: несостоительность существующей глобальной и региональной архитектуры, ориентированной, особенно в Евроатлантическом регионе, исключительно на Организацию Североатлантического договора (НАТО); планы продвижения военной инфраструктуры НАТО к границам России; попытки придания этой Организации глобальных функций, идущих вразрез с нормами международного права; рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях; противоречия между основными участниками мировой политики; угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов; совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий; возможность нарушения сложившегося баланса сил вблизи границ России и границ ее союзников; риск увеличения числа государств – обладателей ядерного оружия; возможность размещения в Европе элементов глобальной системы ПРО США.

Основными угрозами военной безопасности России являются: политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная на достижение преобладающего превосходства в военной сфере, прежде всего, в стратегических ядерных силах, путем развития высокоточных, информационных и других высокотехнологичных средств ведения вооруженной борьбы, стратегических вооружений в неядерном оснащении, формирования глобальной системы ПРО США и милитаризации околоземного космического пространства, способных привести к новому витку гонки вооружений; распространение ядерных, химических, биологических технологий; производство оружия массового уничтожения либо его компонентов и средств доставки.

Перечень внешних угроз заставляет сделать вывод, что во многом международная среда, в которой существует Россия, изобилует для нее опасностями, заставляющими ее прибегать к принципам «жесткого» варианта обеспечения национальной безопасности, хотя, безусловно, ее мягкие варианты для страны были бы предпочтительнее. Основными угрозами национальной безопасности России в сфере государственной и общественной безопасности являются: разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насилиственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насилиственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путем применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактив-

ных, химических и биологических веществ; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности России, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, связанных с коррупцией.

Представляется, что именно в сфере предотвращения внутренних угроз вариант «мягкого» обеспечения национальной безопасности был бы для России особенно необходим, так как именно во внутренней жизни скрывается большое количество угроз ее безопасности. Особенно важно выделить основные угрозы безопасности России в пограничной сфере, а именно: наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы; незавершенность международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с отдельными сопредельными государствами; деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий; активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции; недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов.

Что касается внутренних угроз, то главными угрозами национальной безопаснос-

ти России в экономической сфере являются: сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики; снижение конкурентоспособности и высокая зависимость ее важнейших сфер от внешнеэкономической конъюнктуры; потеря контроля над национальными ресурсами; ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики; неравномерное развитие регионов и прогрессирующий недостаток трудовых ресурсов; низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы; сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйствственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции; недостаточная эффективность государственного регулирования национальной экономики; снижение темпов экономического роста; появление дефицита торгового и платежного баланса; сокращение доходных статей бюджета; дефицит топливно-энергетических, водных и биологических ресурсов; принятие дискриминационных мер и усиление недобросовестной конкуренции в отношении России; периодические кризисные явления в мировой финансово-банковской системе.

Основным инструментом реализации политики национальной безопасности является система ее обеспечения, то есть совокупность государственных и общественных институтов, действующих в целях достижения необходимого уровня защищенности национальных интересов от опасностей и угроз в различных сферах жизнедеятельности личности, общества, государства [4]. Иначе говоря, это система, элементами которой выступают взаимосвязанные субъекты (силы) обеспечения национальной безопасности (публично-правовые образования, институты гражданского общества, граждане) плюс средства и ресурсы обеспечения национальной безопасности (технологические, технические и иные средства, используемые для мониторинга состояния национальной безопасности, бюджетное финансирование и пр.), нормативная правовая база (законодательство и пр.), регулирующая обще-

ственные отношения по формированию, функционированию и совершенствованию элементов системы обеспечения национальной безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абакумов С.А. Гражданское общество и власть: противники или партнеры? М., 2005. 384 с.
2. Будин А.А. Роль гражданского общества в обеспечении экономической безопасности: Автореф. дис... канд. полит. наук, 2008. 23 с.
3. Возжениников А.В., Глебов И.Н., Золотарев В.А. Основные концептуальные положения национальной безопасности России в XXI веке. М., 2000. 234 с.
4. Военная доктрина Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. №146 (действующая редакция)» // КонсультантПлюс. 2011. 1 марта.
5. Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития: Материалы научной конференции. Москва, 7 декабря 2000 г. /Ин-т федерализма и гражданского общества. М., 2001. 143 с.
6. Демократия и безопасность государства: правовые, исторические и социальные аспекты: Сборник научных трудов /Отв. ред. В.Н. Бутылин. М., 2008. С.41.
7. Ермаков Д.Н. Теория и практика перонизма: историко-политологический анализ. М.: ВУ, 2004.
8. Ермаков Д.Н. Правовое обеспечение качества оказания медицинских услуг в системе ОМС. // Государство и право. 2009. № 11.
9. Еникеева А. Национальная безопасность: виноваты чиновники, а не шпионы. 24 ноября 2010 //URL: http://www.strf.ru//material.aspx?CatalogId=222&d_no=35162 (дата обращения 22.07.2011 г.).
10. Кока Ю. Европейское гражданское общество: исторические корни и современные перспективы на Востоке и Западе. Пер. с нем. С.Шамхаловой //Неприкосновенный запас. 2003. №2(28). С. 7.
11. Колесниченко О. Иная культура мягкой безопасности: Россия и НАТО по-разному воспринимают угрозы. Интервью с Директором Центра европейской безопасности, заместителем директора ИНИОН РАН, вице-президентом Российской ассоциации Евро-атлантического сотрудничества, членом экспертного совета Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам Т.Г.Пархалиной //Независимое военное обозрение. 2010. 3 декабря.
12. Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность. М., 2009. С.17.
13. Новикова Д.О. Проблема использования частных военно-охранных компаний при проведении военных операций США //Мир и согласие. - 2010. № 1(42). С. 73.
14. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента России от 12 мая 2009 г. №537 // КонсультантПлюс. 2011. 1 марта.
15. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» //КонсультантПлюс. 2011.
16. Moscovici S., Farr R. (ed.) Social Representations. United Kingdom; Cambridge, 1984. 232 p.