УДК 321:351.86

АСТРАХАН В.И.

Обеспечение национальной безопасности как политическая функция современного Российского государства

В статье обосновывается необходимость включения деятельности по обеспечению национальной безопасности в содержательный смысл политической функции современного Российского государства.

Ключевые слова: классификация функций государства, политическая функция государства, национальная безопасность, обеспечение национальной безопасности.

Вопрос о функциях государства – междисциплинарный. Здесь явно увидит свой предмет и политология, и теория государства и права, и социология, и даже философия, не говоря уж о множестве научных направлений, балансирующих на стыках стратегических отраслей гуманитарной науки. Но именно политология, ближе всего подошедшая к исследованию природы и сущности политической власти (и её разновидности – власти государственной), наиболее предметно рассматривает проблематику функциональности государства.

Классификация функций государства – вопрос отдельный. Как правило, по критерию направленности (или объекту воздействия) функции разделяют на внешние и внутренние. К внешним функциям традиционно относят оборонительную политику и дипломатические отношения, а в последнее время всё чаще – налаживание военно-политических связей и развитие экономического сотрудничества. Что касается внутренних функций, то здесь также наличествует традиционный блок, представленный прежде всего экономическим, социальным, правоохранительным, экологическим компонентами. Но далеко не во всех предлагаемых классификациях в качестве самостоятельной присутствует *политическая функция*. Например, А.А. Дегтярев, классифицируя функции государства, вообще не выделяет эту функцию, хотя и включает защиту устоявшихся политических институтов (т.е. существующего строя) в сферу правоохранительной деятельности государства[1]. Напротив, у В.В. Диаконова политическая функция не только венчает систему внутренних функций государства, но и содержательно отражает сущность политических основ конституционного строя[2]. Между этими полярностями – целый спектр представлений, причём как о наличии либо отсутствии самостоятельной политической функции государства, так и о содержании указанной функции.

Насколько обоснованно утверждение о *необходимости выделения и содержательного наполнения политической функции государства*? На наш взгляд, логика подобного утверждения бесспорна. В том, что государство – ядро политической системы, не сомневается никто. Тот факт, что оно (государство) – результат некоего общественного договора, сегодня не вызывает сомнений у подавляющего большинства

специалистов и просто интересующихся. То, что государство создается для организации общества (другими словами – для управления жизнью общества), – если не истина, то, по крайней мере, исторически подтвержденная данность. Отсюда вывод: современное государство (в том числе Российское), конституционно принимая от народа часть политической власти и осуществляя её в форме государственной власти, тем самым реализует свою политическую функцию.

Предугадывается вопрос: так что же, вся деятельность государства укладывается в рамки политической функции? В широком смысле – да. Ведь экономика, правотворчество, внешнеполитическая деятельность, культура и прочее – не более чем направления государственной политики. Но если воспринимать политику как сферу реализации власти в её изначальном смысле, то для понимания сущности и содержания политической функции государства следует обратиться к основам конституционного строя. А они, как известно, объединяются в четыре группы: гуманистические, политические, экономические, социально-культурные. Не слишком углубляясь в конституционно-правовую сферу, обратимся сразу к политическим основам, закреплённым в двух статьях Конституции Российской Федерации – 3-й и 4-й. Статья 3-я, провозглашая народ носителем суверенитета и единственным источником власти, предоставляет государству право осуществлять власть от имени и в интересах народа, а статья 4-я, подтверждая суверенитет государства (как производную от суверенитета народа), возлагает на него ответственность за обеспечение целостности и неприкосновенности территории, на которую этот суверенитет распространяется[3]. Это и есть приоритетные интересы народа, ради реализации которых народ поделился с государством своей властью.

Таким образом, *политическая функция государства обусловлена прежде всего народными (общенациональными) приоритетами*. Состояние защищенности этих приоритетов от угроз различного толка иным понятием, как *«национальная безопасность»*, не обозначишь. Рассмотрим, как формировалось содержание этого понятия в отечественной правовой идеологии и, как следствие, в национальном законодательстве.

Идея о необходимости всестороннего осмысления проблем безопасности сформировалась в общественном сознании в первой половине 1990-х гг. Так, в 1993 г. термин «национальная безопасность» появился в отечественных теоретических источниках, а примерно с 1994 г. началась разработка ее теории и методологии на основе междисциплинарного подхода.

Одновременно развернулся процесс формирования *законодательства о национальной безопасности*. Первым шагом в этом направлении стало принятие Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», который дефинировал безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Причем жизненно важные интересы определялись как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития всех обозначенных ранее субъектов безопасности. Далее, раскрыв принципы обеспечения безопасности, Закон определил систему безопасности и ее функции, установил порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности[4].

Основополагающим актом в пакете законов о национальной безопасности стала Конституция Российской Федерации 1993 г., содержащая такие понятия, как «безопасность граждан» (применительно к условиям чрезвычайного положения), «безопасность людей» (как основание ограничения перемещения товаров и услуг), «обеспечение общественной безопасности» (как предмет совместного ведения Федерации и субъектов), «безопасность государства» (неоднократно, в том числе как основание ограничения прав и свобод человека и гражданина), «государственная безопасность» (при перечислении полномочий Правительства Российской Федерации)[5]. Так было конституционно закреплено понятие национальной безопасности, а создание механизма обеспечения безопасности стало

конституционной обязанностью государства и, следовательно, стержнем государственной политики.

Серьезный вклад в развитие законодательства о национальной безопасности внесли такие акты, как Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», а также подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации, которых с 1992 по 2002 г. было принято более сорока. С учетом нормативных требований вышеназванных документов в этот же период в министерствах и ведомствах велись активная разработка и введение в действие соответствующих положений и руководств по регулированию отношений в сфере безопасности России.

Вместе с тем идея национальной безопасности уже к середине 1990-х гг. вышла на уровень необходимости *концептуального обоснования соответствующего организационно-правового механизма*. Оценка существующих и потенциальных источников угроз безопасности России требовала системного анализа, свободного от идеологических соображений и политической конъюнктуры. Здесь был уместен единственный подход – учет приоритетных национальных ценностей и интересов России. Не случайно Концепция национальной безопасности 1997 г. определила национальную безопасность Российской Федерации как безопасность ее многонационального народа – носителя суверенитета и единственного источника власти[6]. Исходя из смысла и содержания Концепции, основные угрозы национальной безопасности можно было разделить на три группы, четко определяющие их иерархию. Так, первая группа включала в себя угрозы воздействия непосредственно на личность, общество, государство. Вторая группа содержала угрозы несанкционированного и неправомерного воздействия посторонних лиц на сознание личности и общества, информационные угрозы извне. Третья группа предполагала угрозы правам и свободам личности, закрепленные в Основном законе.

Однако наряду с очевидными успехами, достигнутыми в 1990-е гг. в области развития законодательства о национальной безопасности, к началу XXI в. так и не были нормативно закреплены реальные и действенные правовые *механизмы адекватного противодействия новым вызовам безопасности*, не была установлена юридическая ответственность должностных лиц, принимающих важные государственные решения в этой сфере, отсутствовала надежная и эффективная система заблаговременного и оперативного предотвращения угроз национальной безопасности. Это свидетельствовало о необходимости пересмотра всего комплекса законодательства о национальной безопасности. К этому подталкивала и вызревшая тенденция развития общественного правосознания, в котором отразилось противоречие между декларативной и реальной моделями правового регулирования указанной сферы общественных отношений[7].

Так, по мнению законодателя в лице Совета Федерации, несколько лет действия Концепции национальной безопасности продемонстрировали следующие ее несовершенства:

– декларативность, отсутствие правовых механизмов реализации (Концепция не являлась нормативным актом, обязательным для исполнения, она не подкреплялась соответствующим финансированием);

– положения Концепции требовали своевременной актуализации ввиду постоянно меняющихся международной и внутриполитической ситуаций;

– документ не отражал должного уровня осмысления проблем обеспечения национальной безопасности с учетом происшедших перемен во внешнеполитическом окружении и изменений внутриполитической ситуации в стране;

– разработанные в продолжение Концепции доктрины, концепции, стратегии, основы политики по различным направлениям национальной безопасности существенно отличались от этого основного документа, иначе трактовали определенные в нем понятия, снижали и размывали его значимость;

– содержательное понимание целей, приоритетов, направлений, подходов,

механизмов реализации государственной политики в сфере национальной безопасности за несколько лет существенно изменилось[8] .

Таким образом, к исходу первого десятилетия XXI в. назрела необходимость иного подхода к формированию системы взглядов на национальную безопасность Российской Федерации. Стала очевидной целесообразность разработки новой *Стратегии национальной безопасности России*, которая бы определяла долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные цели, приоритеты, задачи и механизмы реализации государственной политики в области защиты национальных интересов, противодействия вызовам и угрозам национальной безопасности.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, к *национальным интересам* на долгосрочную перспективу отнесла развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики; незыблемость конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета РФ; превращение России в мировую державу. Обратим внимание на порядок перечисления национальных интересов: вопрос развития институтов народовластия, являющихся выражением политических основ конституционного строя, поставлен на первое место.

Введя понятие «*стратегические национальные приоритеты*», Стратегия определила их как «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности». Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации объявлены национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

Согласно Стратегии, основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации[9]. Из этого следует, что эффективный механизм обеспечения национальной безопасности возможен только при наличии *системы обеспечения национальной безопасности*, т.е. совокупности сил и средств, предназначенных для реализации государственной политики в указанной сфере.

Существенное изменение отношения к *реализации государственной политики по обеспечению национальной безопасности* потребовало корректировки действующего Закона «О безопасности». Новый Федеральный закон «О безопасности», принятый в конце 2010 г., направлен на расширение и уточнение целей и задач, стоящих перед Россией в этой области, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В Федеральном законе определяются основные принципы обеспечения безопасности и устанавливаются полномочия Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области безопасности[10].

Таким образом, рассмотрение процесса развития идеи национальной безопасности и соответствующей отрасли российского законодательства позволяет сделать следующие выводы:

1) в России идеология национальной безопасности развивалась в чётко определённом направлении – от осознания внешних и внутренних угроз безопасности до формулирования стратегических национальных приоритетов как важнейших направлений обеспечения национальной безопасности;

2) понятие «стратегические национальные приоритеты», интерпретированное понятием «национальные интересы»,

содержательно совпадает с категорией «основы конституционного строя», тяготея – в силу доминирования принципа демократизма – к группе политических основ;

3) конституционно закреплённая обязанность государства по защите политических основ конституционного строя реализуется через политическую функцию государства;

4) реализация политической функции государства возможна только при наличии соответствующего механизма, созданного и развивающегося на основе российского законодательства, в том числе законодательства о национальной безопасности.

Исходя из изложенного, представляется целесообразным включить деятельность по обеспечению национальной безопасности в содержательный смысл политической функции современного Российского государства.

---

[1] См.: Дегтярев А.А. Основы политической теории. М.: Высшая школа, 1998. С. 136.

[2] См.: Диаконов В.В. Теория государства и права: Учебное пособие. Allpravo.RU, 2004.

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

[4] Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» // Российская газета. 1992. 6 мая. № 103. (Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ).

[5] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

[6] Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 26 дек. № 247. (Документ утратил силу с 12 мая 2009 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537).

[7] Ницевич В.Ф. Методологические подходы к познанию международной безопасности / В.Ф. Ницевич // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 3. С. 186–191.

[8] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Режим доступа // http://do.gendocs.ru/docs/index-64900.html

[9] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537) // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

[10] Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.