УДК 351.86:327

КУЧЕРЯВЫЙ М.М.

Анализ концептуальных основ политики национальной безопасности

В данной статье проанализирована роль информационной составляющей в системе политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная безопасность, информационная безопасность Российской Федерации.

Национальная безопасность Российской Федерации обеспечивается в результате целенаправленной деятельности государственных и общественных институтов, а также граждан по выявлению, предупреждению угроз безопасности личности, общества и государства и противодействию им в качестве обязательного и непременного условия защиты национальных интересов России. Эта деятельность определяется политикой национальной безопасности Российской Федерации. Процесс обеспечения национальной безопасности нашей страны включает в себя как деятельность Российского государства, так и всего общества и каждого гражданина России в отдельности. Эта деятельность направлена на защиту национальных интересов нашей страны, а также на практическую реализацию данных интересов. «Национальные интересы Российской Федерации" – совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства" [1].

Политическое руководство Российской Федерации ставит цели и формулирует задачи по защите и учету национальных интересов нашей страны на мировой арене и разработке форм и способов, методов и принципов достижения вышеуказанных целей. Политика национальной безопасности осуществляется на основе следующих принципов:

– соблюдения строгой законности;

– обеспечения баланса интересов личности, общества и государства;

– соблюдения взаимной ответственности личности, общества и государства за национальную безопасность;

– интеграции с международными системами коллективной безопасности как в глобальном, так и в региональном измерении.

Основные направления политики национальной безопасности Российской Федерации определяются национальными интересами нашей страны. При определении данных направлений учитываются также потребности разработки и использования эффективных средств в противодействии внешним и внутренним угрозам национальным интересам. Достижение главных целей политики национальной безопасности обеспечивается на основе выполнения комплекса соответствующих взаимосвязанных задач во всех основных сферах жизнедеятельности российского общества.

Эти задачи ставятся и решаются в рамках соответствующих документов стратегического планирования. К таким документам относятся концепции долгосрочного развития (например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации). В систему документов стратегического планирования в нашей стране также входят:

– программы развития отдельных секторов национальной экономики;

– концепции развития федеральных округов;

– комплексные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

– межгосударственные программы, в выполнении которых принимает участие Россия;

– федеральные и ведомственные целевые программы;

– государственный оборонный заказ и некоторые другие концепции и доктрины, имеющие стратегический характер для обеспечения национальной безопасности.

В "Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" отмечено: "Система документов стратегического планирования… концепции, доктрины и основы (основные направления) государственной политики в сферах обеспечения национальной безопасности и по отдельным направлениям внутренней и внешней политики государства формируется Правительством Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основании Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации"[2]. Таким образом, для того, чтобы эффективно проводить политику национальной безопасности, государством формируется система документов стратегического планирования и главные направления деятельности в указанной сфере, на основе которых определяются и реализуются первоочередные задачи данной политики.

С позиций сегодняшнего дня и перспектив процесса обеспечения национальной безопасности Российской Федерации одной из важнейших практических задач в данной сфере, непосредственно связанной с повышением эффективности политики национальной безопасности, представляется становление системы ее критериев, показателей и оценок. "В области обеспечения национальной безопасности, по мнению экспертов Совета Безопасности Российской Федерации, в отечественной теории и практике единый подход к методологии оценки ее состояния только формируется. Это обусловлено тем, что национальная безопасность, структурированная по стратегическим национальным приоритетам и входящим в них различным сферам национальной безопасности, является комплексной и одновременно достаточно многофакторной категорией. В свою очередь, установление взаимовлияния стратегических национальных приоритетов, содержащих сферы национальной безопасности, в динамике их взаимосвязанного развития само по себе представляет достаточно сложную научно-практическую проблему"[3].

Для оценки состояния национальной безопасности прежде всего важен процесс мониторинга этого феномена. Под таким мониторингом понимают систему наблюдения и анализа определяющих изменений в сфере национальной безопасности в результате воздействия внешних и внутренних факторов. В процессе мониторинга производится сбор, регистрация и исследование информации о поведении ключевых параметров изучаемого объекта с целью получения выводов о его поведении и состоянии. Для получения данных выводов в случае национальной безопасности необходимо, чтобы количество характеризующих этот феномен признаков было небольшим, по возможности предельно компактным. В качестве основных признаков и параметров при рассматриваемом мониторинге используют критерии и показатели оценки состояния национальной безопасности.

"Критерии оценки состояния национальной безопасности – совокупность признаков, которыми характеризуется такое общественно-политическое и социально-экономическое явление, как национальная безопасность, и которые выступают в качестве правила (средства для суждения,

мерила), на основании которого выносится суждение или производится оценка этого явления"[4]. Таким образом, рассматриваемые критерии представляют собой признаки, на основании которых производятся оценка, определение и классификация явлений и процессов в сфере национальной безопасности и оценка состояния всей этой сферы в целом. Критерии также выступают мерилом такой оценки.

Обсуждаемые критерии должны обеспечивать качественную оценку состояния национальной безопасности и процесса ее обеспечения. Такая оценка опирается на определенные показатели, которые имеют как количественный, так и качественный характер. В пространство национальной безопасности входят все основные сферы общественной жизнедеятельности. К ним относятся политическая, экономическая, социальная, международная, духовная, военная, экологическая, научно-образовательная, информационная и некоторые другие сферы общественного развития. Роль информационной сферы в процессе обеспечения национальной безопасности в последние годы постоянно возрастает. Эта сфера достаточно легко поддается формализации и измерению с помощью количественных показателей. Однако некоторые сферы общественной жизнедеятельности, такие как политическая, духовная, международная, достаточно трудно поддаются формализации, и использование количественных показателей может быть в данном случае ограничено.

Критерии оценки состояния национальной безопасности должны соответствовать условиям осуществления эффективного мониторинга в данной сфере и быть сопоставимы с другими системами мониторинга, включающими как оценки уровня развития Российской Федерации в целом, так и индикаторы продуктивности и оперативности ведомственной деятельности. Обсуждаемые критерии должны иметь интегративный характер, иметь обобщающее и комплексное содержание. Данные критерии должны создавать условия для объективности выводов, оценок и рекомендаций по всем вопросам состояния и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В свою очередь критерии раскрываются и выражаются в наиболее полном виде, адекватном отражаемому процессу, с помощью показателей. "Показатели оценки состояния национальной безопасности (показатели национальной безопасности, основные характеристики состояния национальной безопасности) – обобщенные количественные или качественные характеристики, с помощью которых можно оценить состояние национальной безопасности, используя их предельные (критические, пороговые) значения"[5]. В связи с этим следует подчеркнуть, что сущность национальной безопасности раскрывается в системе, состоящей из ее критериев и показателей.

Количественные показатели могут служить в качестве индикаторов определенных процессов в сфере безопасности. Под индикаторами обычно понимают доступную для наблюдения и измерения характеристику какого-либо явления или процесса в сфере национальной безопасности, позволяющую судить о других характеристиках этих явлений или процессов, недоступных непосредственному исследованию. Наименьшая возможная величина индикатора, за которой наступает граница проявления какого-либо негативного процесса или явления, называется порогом или пороговым значением показателя. Для мониторинга национальной безопасности особенно важны пороговые значения индикаторов. Так, Л.П. Гончаренко и Е.С. Куценко применительно к экономической безопасности подчеркивают: "Для экономической безопасности важное значение имеют не сами показатели, а их пороговые значения, т.е. предельные величины, несоблюдение значений которых препятствует нормальному ходу развития различных элементов воспроизводства, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в экономической безопасности"[6].

На основе показателей, по которым возможно определить пороговые значения, формируется система индикаторов экономической безопасности. Особенно важна эта система для осуществления мониторинга рассматриваемого феномена. Самый высокий уровень обеспечения безопасности возможно достигнуть и поддерживать в условиях, когда значения всех

соответствующих индикаторов не выходят за допустимые границы их пороговых величин.

Данные показатели образуют индикационную систему, отражающую характеристики процессов и явлений в сфере безопасности. Эти процессы и явления взаимосвязаны и взаимозависимы, что отражается и в соотношении их характеристик. Исходя из этого обстоятельства, важно отметить, что пороговые величины определенного индикатора, отражающего одну соответствующую характеристику, не могут достигаться путем оказания негативного влияния на другие индикаторы, а значит, и на отражаемые ими характеристики процессов и явлений в сфере безопасности.

В отечественных исследованиях по экономической безопасности к настоящему времени выполнены достаточно интересные разработки показателей, в том числе и индикаторов, экономической безопасности.

Данный опыт, по нашему мнению, может быть распространен и на ряд других составляющих национальной безопасности, с учетом их специфики реализации на практике и особенностей их научно-теоретического изучения и оперативного анализа.

Наряду с разработками в рамках теории экономической безопасности для формирования теоретико-методологических подходов к созданию аналитического инструментария для оценки состояния сферы национальной безопасности существенное значения имеют исследования, связанные с развитием теории управления стратегическими рисками.

Для мониторинга всей сферы национальной безопасности в указанных исследованиях используют категории "критерии безопасности" и "показатели безопасности", для которых также определяют пороговые величины. Группой экспертов Совета Безопасности Российской Федерации под руководством Н.П. Патрушева "сформирован Перечень критериев и показателей национальной безопасности Российской Федерации, который нацелен на измерение эффективности достижения конкретного результата по каждому стратегическому национальному приоритету применительно к различным сферам национальной безопасности (внутриполитическая, экономическая, социальная, науки и образования, международная, духовная и информационная, военная и оборонно-промышленная, экологическая, общественной безопасности) с помощью 17 критериев, объединяющих 83 показателя"[7].

Для данных показателей определены пороговые значения. Они понимаются как предельно допустимые значения данных индикаторов, выход за пределы которых порождает непосредственные серьезные угрозы и открывает возможности для их практического осуществления, а также приводит к возникновению негативных тенденций в развитии страны или отдельных областей жизнедеятельности общества и социальных институтов. Для конкретных сфер национальной безопасности пороговые значения соответствующих показателей имеют свою конкретную методику определения и специфику проявления. Однако важно, чтобы эти индикаторы могли бы коррелировать друг с другом в рамках комплекса показателей национальной безопасности России.

Таким образом, система критериев и показателей национальной безопасности Российской Федерации непосредственно направлена на обеспечение мониторинга реальных и потенциальных угроз стабильному и устойчивому развитию нашей страны. В данной связи при анализе концептуальных основ политики национальной безопасности следует отметить, что одной из центральных категорией выступает понятие "угроза национальной безопасности". В "Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" этому понятию дано следующие определение: "Угроза национальной безопасности" – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства"[8].

Таким образом, угрозы национальной безопасности могут проявляться в каждой основной сфере жизнедеятельности российского общества. Они способны нести потенциальную и реальную опасность для базовых устоев государства, социума, конкретных социальных групп и каждого отдельного гражданина Российской Федерации.

Данные угрозы могут иметь природное происхождение, а также быть порождены деятельностью человека и созданных его гением цивилизации и общества. В зависимости от характера опасности и источника причинения ущерба выделяют три основные группы угроз национальной безопасности: естественно-природные, техносферные и антропогенные.

1. Естественно-природные угрозы имеют происхождение, связанное с совокупностью естественных условий на Земле или в каком-либо регионе нашей планеты. Эти условия включают геологические процессы, климат, рельеф, растительный и животный мир и т.д. В последнее время эксперты стали обращать особое внимание на потенциальные угрозы жизни на нашей планете, которые зарождаются в недрах космического пространства. На протяжении всей истории в мире дикой природы возникали угрозы, вызванные силами природной стихии и реализация которых вызывала серьезные катастрофы. В наше время стихийные бедствия продолжают наносить серьезный ущерб всем странам и народам.

Однако в прошлом столетии значительно возросло негативное воздействие человека на окружающее среду, что вызвало экологический кризис в отношениях общества и природы. Эту ситуацию достаточно точно характеризовал Ж.И. Кусто, когда написал: “Прежде природа угрожала человеку, а сейчас человек угрожает природе”. Подобное нерациональное воздействие на природную среду служит источником для возникновения новых угроз национальной безопасности.

2. Угрозы, имеющие техногенный характер, возникают в искусственной среде, созданной человеком в процессе развития цивилизации. Существует целый ряд отраслей народного хозяйства, которые имеют особо опасный характер. К ним относят:

– транспорт, включая в первую очередь суда с ядерными движительными установками, супертанкеры, перевозящие колоссальные объемы углеводородных энергоносителей и других опасных веществ, пассажирские перевозки и т.п.;

– энергетика, особенно атомные электростанции, линии передачи электричества, гидроэлектростанции и другие потенциально опасные энергетические объекты;

– космическая отрасль, использующая ракетоносители и космические аппараты, в которых в значительных количествах применяются вредные для здоровья людей и природы вещества.

Указанные выше и некоторые другие объекты и процессы техносферы относятся к источникам повышенной опасности, то есть они из-за особых технико-функциональных характеристик при наступлении непредвиденных и непреодолимых чрезвычайных обстоятельств могут выходить из-под контроля и причинять серьезный ущерб.

3. Антропогенные угрозы связаны с агрессивной деятельностью зарубежных государств и их институтов, включая силовые структуры и спецслужбы, а также с враждебными действиями отдельных индивидов, групп лиц или организаций, которые могут быть как внутренними, так и иностранными, в т.ч. международными. Враждебные воздействия со стороны указанных субъектов могут происходить в различных сферах общественной жизнедеятельности, в каждой из которых они имеют свои особенности. Поэтому антропогенные угрозы принято разделять на определенные группы в зависимости от области их проявления. Наиболее значимыми и опасными являются следующие из них: военные, политические, экономические, информационные, духовные, социальные и некоторые другие. Угрозы национальной безопасности достаточно часто проистекают из нескольких источников, и при их реализации наносится ущерб, имеющий сложный, комплексный характер. Например, катастрофа в марте 2011 года на японской атомной электростанции Фукусима-1, которая входила в число 25 крупнейших АЭС в мире, была вызвана необычайно редким сочетанием последовательной реализации в кратчайший срок угроз естественно-природного и техногенного характера. Возникла ситуация, которую не смогли предусмотреть проектировщики. Террористическая деятельность может наносить ущерб, имеющий политический, экономический, социальный, международный и иной характер. Исходя из вышесказанного, следует признать справедливым вывод, который сделал А.А. Борщ: “Для эффективной деятельности системы национальной

безопасности государства необходима правильная оценка угроз национальной безопасности в современных условиях"[9].

В "Концепции внешней политики Российской Федерации (редакция 2013 года)" проанализированы основные вызовы и угрозы национальной безопасности Российской Федерации, среди которых в плане нашего исследования существенное значение имеют следующие выводы: "Опасность для международного мира и стабильности представляют попытки регулировать кризисы путем применения вне рамок Совета Безопасности ООН одностороннего санкционного давления и иных мер силового воздействия, включая вооруженную агрессию...

На первый план в современной международной политике выходят имеющие трансграничную природу новые вызовы и угрозы, стремительно возрастают их уровни, диверсифицируются их характер и география. Прежде всего, это опасность распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, международный терроризм, неконтролируемый трафик оружия и боевиков, радикализация общественных настроений, провоцирующая религиозный экстремизм и этноконфессиональные антагонизмы, нелегальная миграция, морское пиратство, незаконный оборот наркотиков, коррупция, региональные и внутренние конфликты, дефицит жизненно важных ресурсов, демографические проблемы, глобальная бедность, экологические и санитарно-эпидемиологические вызовы, изменение климата, угрозы информационной и продовольственной безопасности"[10].

Таким образом, даже краткий анализ основных вызовов и угроз безопасности Российской Федерации показывает, что существенную роль в их природе и содержании играет военная составляющая. Прогнозы развития военно-политической обстановки в мире на среднесрочный период, предпринятые российскими исследователями, показывают, что вблизи границ России активизируется противоборство за доступ к природным, энергетическим, научно-техническим, людским и другим ресурсам на постсоветском пространстве, а также за расширение возможностей, в том числе легальных, по их использованию.

Во всемирном масштабе будет нарастать глобальная нестабильность, порождаемая, с одной стороны, стремлением Соединенных Штатов сохранить чрезвычайно выгодную для них модель мирового устройства, сложившуюся в 1990-е годы, а с другой стороны, усилиями держав – региональных лидеров увеличить свое влияние на мировые процессы и способствовать, таким образом, продвижению многополярной системы устройства международного сообщества. В данном контексте серьезную озабоченность вызывают и российско-американские отношения. Например, эксперт Института проблем международной безопасности А. Фененко считает, что "российско-американские отношения находятся в состоянии вялотекущей конфронтации. Во-первых, между сторонами нет содержательного диалога по вопросам ПРО /СНВ. Во-вторых, между лидерами России и США полтора года не было полноценной рабочей встречи. В-третьих, "Закон Магницкого" доказал, что Соединенные Штаты начинают отрицать легитимность определенного сегмента российской элиты. Москва, судя по ее действиям, намерена реагировать адекватно"[11].

Оценка угроз национальной безопасности должна производиться в соотношении со стратегическими национальными приоритетами и учетом имеющихся точек и зон уязвимости. Под стратегическими национальными приоритетами понимаются важнейшие направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Эти направления определяются в рамках принципиальных крупномасштабных и ориентированных на долговременную перспективу решений, касающихся развития нашей страны. Это развитие должно носить устойчивый характер и обеспечивать стратегическую стабильность России и ее союзников. Согласно мнению экспертов Совета Федерации ФС РФ В.Ю. Кравченко и В.В. Щипалова, "на формирование стратегических приоритетов оказывают влияние следующие факторы:

– стратегическое видение, стратегическая миссия и стратегические цели экономического, политического и социального развития государства;

– экономические, политико-дипломатические, социальные и военные стратегические программы и национальные проекты по обеспечению реализации жизненно важных национальных интересов государства;

– стратегические риски деятельности (или бездеятельности) по реализации национальных интересов"[12].

Итак, важным фактором формирования стратегических национальных приоритетов являются стратегические риски. Риск означает вероятность возникновения неблагоприятного развития ситуации. Такой подход отражает прежде всего наличие потенциальной угрозы, которая означает вероятность наступления негативных последствий. Стратегические риски связаны с определением перспектив крупномасштабных процессов, имеющих принципиальное значение для развития государства. Кроме масштабов проявления стратегические риски могут иметь как допустимый по тяжести последствий уровень, так и критический уровень. Критический уровень может быть обусловлен кризисными ситуациями, например, в развитии мирового сообщества. Критический риск, если содержащаяся в этом феномене угроза реализуется, может привести к очень серьезным и даже катастрофическим последствиям. Поэтому при оценке потребностей обеспечения национальной безопасности необходимо наиболее адекватными способами оценивать потенциальные угрозы, содержащиеся в стратегических рисках, а также использовать наиболее эффективные методы парирования таких угроз и объективно прогнозировать возможные последствия развития ситуации в сложившихся критических условиях.

[1] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года. № 537 // Российская газета. 2009. 19 мая. Гл. 1. Ст. 6.

[2] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года. № 537 // Российская газета. 2009. 19 мая. Гл. 1. Ст. 101.

[3] Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации / Под общ. ред. Н.П. Патрушева. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство "Известия", 2013. С. 24–25.

[4] Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации / Под общ. ред. Н.П. Патрушева. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство "Известия", 2013. С. 27.

[5] Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации / Под общ. ред. Н.П. Патрушева. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство "Известия", 2013. С. 27–28.

[6] Гончаренко Л.П., Куценко Е.С. Управление безопасностью. М.: КНОРУС, 2005. С. 40–41.

[7] Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации / Под общ. ред. Н.П. Патрушева. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство "Известия", 2013. С. 27.

[8] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года. № 537 // Российская газета. 2009. 19 мая. Гл. 1. Ст. 6.

[9] Борщ А.А. Национальная безопасность и власть. М.: РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 2012. С. 56.

[10] Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. Гл 2. Ст. 15–16. URL: http://www.ln.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7

[11] Фененко А. "Белый дом подчеркнул свое нежелание вести диалог с администрацией Владимира Путина" 12 августа 2013 г. // ttp://russiancouncil.ru/blogs/debate/?id_4=614

[12] Кравченко В.Ю., Щипалов В.В. Стратегические приоритеты в сфере национальной безопасности // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2010. № 17 (403). URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/VSF_NEW201009161033/VSF_NEW201009161033_p_003.htm