

ГОСУДАРСТВО КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

А. А. Куковский,

кандидат юридических наук, ассистент кафедры теории и истории государства и права, Южно-Уральский государственный университет

Исследуются подходы к определению понятия «механизм государства» в ракурсе реализации государством функции по обеспечению национальной безопасности с помощью специальных органов государства и предлагается методика оповещения общества об угрозах безопасности, что позволяет делегировать часть функций по обеспечению безопасности от государства обществу для создания более простого механизма реализации национальной безопасности.

Ключевые слова: *государство, национальная безопасность, механизм государства.*

Государство представляет собой динамичную систему, установленную обществом для выполнения функций защиты и управления посредством собственного аппарата управления, которую условно можно было назвать «государство для общества», и эволюционировавшую в самостоятельную, независимую систему «единое государство», автоматически выполняющую функции защиты от внешних и внутренних угроз, лишь номинально зависящую от интересов общества, подчиненную небольшой группе «управляющих» этой системой. При этом все прежние признаки государства, а именно публичная власть, аппарат управления, система права, суверенитет, гражданство, система принуждения (суд, охрана правопорядка), налоговые сборы, территория и границы, политическая деятельность, нормирование жизни общества, собственная денежная система, государственные символы, собственная экономика, вооруженные силы сохраняются, но под влиянием различных внешних или внутренних факторов могут видоизменяться¹.

Формальное определение государства содержит в себе ряд таких необходимых элементов, как территория, население и власть².

За государством признается активная объективная роль в обеспечении безопасности личности, гарантировании ее прав и свобод, т.е. государство берет на себя всю совокупность обязательств по отношению к личности. Взаимоотношения личности и государства, личности и общества строятся на основе

единства их прав и обязанностей по отношению друг к другу. Только при таком условии осуществляется баланс интересов личности, общества и государства, посредством которого достигается стабильность мирного разрешения возникающих проблем и конфликтов³.

Государство в процессе реализации своей социальной и иных функций обеспечивает безопасность личности и всего общества. Выполнение функций субъекта обеспечения безопасности личности определяло надклассовый характер государства, которое должно в равной степени заботиться о соблюдении интересов всех слоев общества с помощью права⁴.

Сторонники социалистической модели безопасности в качестве основных признавали следующие положения: безопасность государства является приоритетной; естественные права человека на безопасность не существуют, а являются результатом реализации политики государства; власть государства является универсальной и не ограничена правами человека; права государства обладают приоритетом; доминируют социально-экономические права личности; частная собственность – средство эксплуатации человека, которое должно быть уничтожено; государство должно осуществлять контроль за сферой науки и образования⁵.

Государство не является субъектом правоохранительной системы. Будучи правосубъектным лицом, государство выступает как субъект юридической ответственности,

обладающий объективным основанием для ее обеспечения – казной. Интересы государства охраняют и защищают правоохранительные органы (ими и представлено государство в правоохранительной системе), от эффективности деятельности которых зависят результативность функционирования правоохранительной системы, состояние законности и правопорядка⁶, уровень обеспеченности безопасности личности, общества и государства.

Для большинства граждан государство, государственность являются ценностью как институт, обеспечивающий гарантии безопасности и защиту прав человека. События, связанные с ликвидацией СССР, проблематичность устойчивого существования СНГ, государственные конфликты выдвинули на первый план проблему защиты самого государства от различных внешних и внутренних угроз.

Государство возникает для решения определенных поставленных перед ним задач, которые разрешаются в процессе реализации его деятельности. Основные направления деятельности государства – это его функции⁷. Таким образом, функции государства представляют собой важнейшие качественные характеристики и ориентиры не только собственно государства как особой организации публичной власти, но и общества в целом. Функции государства реализуются через его механизм, который охватывает все государственные органы.

Субъектом обеспечения национальной безопасности является не только государство, но и личность, социальные общности и институты, т.е. общество в целом. Государство выступает основным субъектом в силу того, что оно наделено соответствующими правами и полномочиями, имеет специальные институты, органы и службы, с помощью которых осуществляет деятельность по обеспечению национальной безопасности.

Установленные Конституцией РФ приоритет прав личности, гражданина и понимание безопасности как равной, неделимой для всего человеческого сообщества показывают, что и другие субъекты играют важную роль в обеспечении национальной безопасности, к ним относятся и религиозные организации. Данный подход отражен в Законе РФ «О безопасности»: «Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодатель-

ством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом».

На основе анализа определения понятия государства как основного субъекта реализации национальной безопасности предлагается рассмотреть механизм государства, который содержит в себе механизм обеспечения исследуемой категории.

В. А. Козлов определяет механизм государства как систему органов и учреждений, посредством которых обеспечивается выполнение внутренних и внешних функций государства⁸.

Сходной точки зрения придерживается М. И. Абдулаев, рассматривая механизм государства как совокупность государственных организаций, направленную на непосредственную реализацию государственной власти, обеспечение руководства обществом⁹.

До недавнего времени широкое распространение имело определение механизма государства, предложенное В. В. Копейчиковым: «Механизм государства включает в себя всю систему советских государственных организаций – организованных государством коллективов людей, обеспечивающих руководство и непосредственное осуществление функций... государства. Государственные организации, образующие в своей совокупности механизм государства в зависимости от существа стоящих перед ними задач (своего основного назначения) и вытекающих отсюда различий в компетенции, порядке образования, внутренней структуре и т.д., делятся на органы государства, государственные предприятия и государственные учреждения»¹⁰.

М. И. Байтин определяет механизм современного Российского государства как пронизанную едиными, законодательно закрепленными принципами, основанную на разделении властей и располагающую необходимыми материальными придатками систему государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства¹¹.

На различных этапах развития человеческого общества механизм государства имел свои особенности, своеобразную структуру, что объясняется экономическими, социальными причинами, национальным составом населения государства, размерами его территории, географическим положением и другими факторами. Речь идет о своеобразной опорной конструкции государства, без которой нельзя осуществлять управление обществом, находящимся в постоянном развитии, динамике.

Н. А. Пьянов считает, что орган государства представляет собой структурно обособленную часть государственного аппарата, которая наделена властными полномочиями, с помощью которой осуществляются определенные задачи и функции государства. Вместе с тем данное определение не раскрывает в полной мере понятия государственного органа, поскольку не охватывает всех существенных его признаков¹².

С. С. Алексеев предлагает следующее определение государственного органа – это организация или учреждение, выполняющее государственные задачи и наделенное соответствующими властными полномочиями¹³.

Под механизмом государства в современной литературе понимают систему специальных органов и учреждений, посредством которых осуществляются государственное управление обществом и защита его основных интересов¹⁴. Механизм обеспечения национальной безопасности также следует рассматривать через призму государственных органов. Государство, являясь основным субъектом обеспечения национальной безопасности, выступает ее гарантом и, следовательно, осуществляет основные функции организации и руководства в данной сфере деятельности.

Основопологающим принципом государственного регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности являются ориентация на государственно-правовой механизм противодействия угрозам национальной безопасности и реализация национальных интересов и целей.

Реализуя политическую и социальную функции, Российское государство целенаправленно воздействует на сферу обеспечения национальной безопасности с помощью определенных средств и системы своих органов – в этом проявляется сущность государственного регулирования деятельности по обеспечению национальной безопасности¹⁵.

Система государственных органов, с помощью которых обеспечивается устранение или нейтрализация угроз национально-государственным интересам страны и самому ее существованию, защищаются права и свободы человека, материальные и духовные ценности общества, и составляет государственно-правовой механизм обеспечения безопасности страны.

В 1992 году был принят Закон Российской Федерации «О безопасности» – основа формирования правовой базы системы обеспечения национальной безопасности в стране, создан Совет безопасности Российской Федерации с четко обозначенными функциями. В декабре 2010 года вступает в силу новый Федеральный закон Российской Федерации № 390 «О безопасности», регламентирующий деятельность органов по обеспечению национальной безопасности.

Механизм обеспечения национальной безопасности предлагается рассмотреть на основе двух подходов. В первом подходе исследуемое понятие определяется как составная часть государственного механизма и представляющая собой систему государственных организаций, органов, учреждений, а также негосударственных институтов, специально создаваемых для обеспечения безопасности либо наделяемых специальной функцией на определенный период времени, взятую в их взаимодействии и практическом функционировании.

В качестве элементов механизма обеспечения безопасности выступают: 1) государственные органы и организации, осуществление функции обеспечения безопасности для которых является основной; 2) государственные органы и организации, осуществление функции обеспечения безопасности для которых является производной и реализуется в случае возникновения соответствующих угроз; 3) негосударственные организации, привлекаемые государством либо непосредственно создаваемые обществом для выполнения функции обеспечения национальной безопасности¹⁶.

Второй подход определяет механизм обеспечения национальной безопасности как систему средств, с помощью которых осуществляется результативное воздействие на подвергшиеся угрозам общественные отношения и социальные процессы с целью защиты жизненно важных интересов общества и государства. В качестве таких средств, кроме собст-

венно организаций, осуществляющих функцию обеспечения безопасности, выступают нормативно-правовая база, лежащая в основе формирования и функционирования соответствующих организаций и их взаимодействия по достижению цели обеспечения безопасности; методы, способы, приемы, используемые субъектами обеспечения безопасности для решения стоящих перед ними задач¹⁷.

Механизм обеспечения национальной безопасности – динамическая система, в которой выделяются следующие этапы: формулирование интересов, защита которых будет обеспечиваться; выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам общества и государства; выработка системы мер по противодействию угрозам; нейтрализация угроз; осуществление мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности. Эффективность механизма обеспечения национальной безопасности во многом определяется способностью содействовать сохранению единства нации, стабильности общественных отношений, воспроизводству национально-культурных ценностей, преодолению политических, военных, экономических, социальных кризисов. Это не только главный критерий эффективности механизма обеспечения государственных интересов и национальной безопасности, но и его непосредственная задача¹⁸.

Основным структурным элементом механизма государства является система его государственных органов и учреждений, обеспечивающих защиту основных интересов государства и общества. Субъектная составляющая феномена «безопасность» также предполагает наличие системы органов, осуществляющих решение проблем в сфере безопасности личности, общества и государства, обеспечивающих «защищенность» и «ориентацию на прогрессивное развитие», которые находят свое проявление в «состоянии защищенности личности, имущества, общества и государства»¹⁹; «обеспечении личной безопасности граждан», «обеспечении общественной безопасности»; «обеспечении экономической безопасности» и др.

Одним из важнейших субъектов обеспечения безопасности личности, общества и государства является правоохранительная система государства – целостная совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность

личности, общества и государства от противоправных действий²⁰.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (структура) – Президент Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, судебная система Российской Федерации, система прокурорского надзора, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Совет безопасности Российской Федерации²¹.

Обоснованной представляется точка зрения Н. С. Лабуша, который в соответствии с традиционным механизмом государства выделяет альтернативные группы органов, при помощи которых государство осуществляет некоторые свои функции: «...в механизме государства предлагается различать органы, осуществляющие все его основные функции, и органы, осуществляющие представительные функции, а ко второй – различные органы отраслевого управления и такие специальные органы и учреждения, как суд, прокуратура, армия, милиция и др. Среди многообразия функций государства возможно выделение однородных направлений, которые осуществляются преимущественно силовыми (насильственными) средствами, – таких внешних функций, как оборонная – защита границ и территории страны – и военно-агрессивная – вмешательство в дела других стран, захват территории и т.д. Объединив органы, выполняющие однородные функции государства преимущественно средствами принуждения и обеспечивающие их, мы можем говорить о совокупности силовых структур государства, образующих силовой механизм»²².

О. М. Алехина считает, что в Российской Федерации правоохранительные органы и вооруженные силы относятся к органам исполнительной власти, поэтому они входят в структуру механизма современного Российского государства, но являются лишь отдельными его элементами. В демократическом правовом государстве, в отличие от тоталитарного и авторитарного, их роль в государственном механизме должна подчиняться общей тенденции по охране и защите личности, реализации ее прав и свобод, обеспечению ее безопасности. В данных условиях эти структуры не являются какими-либо основными, базовыми, что предопределяло бы необходимость особого выделения их в определении и

структуре механизма современного государства Российской Федерации²³.

По нашему мнению, именно базовая потребность общества в безопасности, защите от внешних и внутренних угроз и определила возникновение системы органов, осуществляющих функции защиты. Государственные органы по осуществлению безопасности государства и общества должны быть выделены в особую, базовую систему органов государства, составляющую основной элемент механизма государства.

Представляется целесообразным выделить из системы органов государственного управления систему органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, определив их как государственно-властные органы, включающие систему оперативных подразделений и должностных лиц, специально созданных для охраны внешней и внутренней безопасности государства, обеспечивающих стабильность конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, реализацию конституционных прав граждан и действующих на основании и в строгом соответствии с законом.

Кроме того, в целях эффективности механизма обеспечения национальной безопасности предлагается ввести систему предупреждения об уровнях опасности общества и государства. Необходимо отметить, что данная система существует в ряде стран Западной Европы и США.

Сущность и содержание нововведения обусловлена пятью уровнями, различающимися по цветам: зеленый, синий, желтый, оранжевый и красный. Наименьшую степень опасности, соответствующую повседневной «норме», обозначает зеленый цвет, наивысшую – красный, синий уровень соответствует призыву «быть настороже», желтый характеризуется как «серьезный», оранжевый – как «критический». Определение уровня безопасности общества и государства происходит в соответствии с получаемой специальными службами государства информации.

Объявление того или иного «цвета» влечет за собой определенные действия федеральных властей. В случаях с «зеленым» и «синим» уровнями никакие чрезвычайные меры не предпринимаются. «Желтый» уровень предусматривает усиленное наблюдение за объектами, которые могут подвергнуться нападению. «Оранжевый» уровень предполагает дополнительные меры безопасности на

военных базах, в морских портах, аэропортах и на железной дороге; усиливается охрана границ, мостов, туннелей, АЭС, а за пределами государства – посольств и представительств. В случае объявления «красного» уровня прекращают работу и закрываются общественные и правительственные учреждения, персонал эвакуируется в специально отведенные места.

Введение системы предупреждения об уровнях опасности общества и государства, по нашему мнению, поможет гражданам государства своевременно принять то или иное решение, совершить (или не совершить) действие (бездействие), обезопасив себя от определенных угроз, а также будет в полном объеме способствовать реализации права граждан на информацию о состоянии государства, его безопасности.

Таким образом, реализация мер, направленных на обеспечение национальной безопасности, осуществляется посредством механизма государства с привлечением к этому процессу негосударственных организаций и отдельных индивидов. При этом органы по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации представляют собой государственно-властные органы, включающие систему оперативных подразделений и должностных лиц, специально созданных для охраны внешней и внутренней безопасности государства, обеспечивающих незыблемость конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан и действующих на основании и в строгом соответствии с законом.

¹ Абдурахманов М. И., Баришполец В. А. Основы национальной безопасности России. М., 2003. С. 93.

² Устрялов Н. В. Элементы государства. М., 2004. С. 512.

³ Курбатов М. Д. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2003. С. 31.

⁴ Нижник Н. С. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика. СПб., 2002. С. 312.

⁵ Там же. С. 112.

⁶ Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб., 1998. С. 139.

⁷ Нижник Н. С. Указ. соч. С. 167.

⁸ Козлов В. А. Лекции по общему государственному праву. СПб., 1989. С. 211.

⁹ Абдулаев М. И. Проблемы теории государства и права. СПб., 2003. С. 83.

¹⁰ Копейчиков В. В. Механизм социалистического государства. М., 1968. С. 30.

¹¹ Байтин М. И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. 1996. № 3. С. 9.

¹² Пьянов Н. А. Вопросы теории и истории государства и права. М., 2002. С. 259.

¹³ Алексеев С. С. Государство и право. М., 1994. С. 56.

¹⁴ Пьянов Н. А. Указ. соч. С. 273.

¹⁵ Балуев Д. Г. Личностная и государственная безопасность: международно-политическое измерение. Н. Новгород, 2004. С. 208.

¹⁶ Нижник Н. С. Указ. соч. С. 112.

¹⁷ Колокольцев В. А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности. СПб., 2005. С. 15.

¹⁸ Нижник Н. С. Указ. соч. С. 169.

¹⁹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Российская газета. 1995. № 3.

²⁰ Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система как субъект обеспечения безопасности личности, общества и государства. М., 2004. С. 159.

²¹ Устрялов Н. В. Элементы государства: Территория. Население. Власть // Вестник китайского права. Сб. 2. Харбин, 1931. Апрель–июнь. С. 512.

²² Лабуш Н. С. Силовой механизм государства и обеспечение национальной безопасности. М., 2009. С. 311.

²³ Алехина О. М. Теоретико-методологические аспекты проблемы определения понятия государственного механизма РФ // Право: теория и практика. 2001. № 3. С. 54.

Статья поступила в редакцию 24 апреля 2012 г.