

VII. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ

УДК 341.231.12

МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРАДИГМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ В ПОГРАНИЧНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В.Н. Григорьев¹, М.М. Малеваный²¹Хабаровский пограничный институт ФСБ России;²Пограничная академия ФСБ России, г. Москва

Обосновываются предложения по формированию парадигмы обеспечения национальной безопасности вообще и пограничной безопасности в частности, в зависимости от угроз безопасности России.

Вопрос однополярности современного мира уже ни у кого не вызывает сомнения. Еще совсем недавно существование двух противоположных блоков во главе с США и СССР казалось незыблемым. Но в начале девяностых годов прошлого столетия с распадом Советского Союза все мироустройство стремительно изменилось. Поэтому и не удивительно, что мировое сообщество оказалось не готово к такому резкому повороту. Если правящие круги Запада довольно быстро пришли в себя от произошедших изменений, то Россия, вовлеченная в дезинтеграционные и другие дестабилизационные процессы, более десяти лет не могла придавать должного внимания геополитическим вопросам.

Период становления и осознания своего нового положения на международной арене, продолжающийся до настоящего времени, проходит быстро, Россия все уверенней занимает отведенное ей место в мировом пространстве.

Особо стоит остановиться на том, что политическое руководство страны в последние годы вплотную занялось вопросами обеспечения национальной безопасности и реформирования Вооруженных сил. Только за последние годы принят ряд основополагающих документов, направленных на развитие системы безопасности России. К ним относятся: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., Военная доктрина Российской Федерации до 2020 г., Морская доктрина Российской Федерации до 2020 г., Основы государственной политики в области ядерного сдерживания до 2020 г.

В структуре обеспечения национальной безопасности Российского государства в эпоху глобализации большое место занимает и Федеральная служба безопасности (ФСБ) России, составной частью которой является Пограничная служба ФСБ. Основными руководящими документами, регламентирующими деятельность пограничных органов ФСБ России, являются Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» и Закон «О Государственной границе Российской Федерации» (с изм. и доп.). Оперативно-служебная деятельность пограничных органов базируется, в первую очередь, на изменении геостратегических интересов России, а также на характере угроз ее национальной безопасности в пограничной сфере.

Реализация геостратегических интересов России, по замыслу Президента и Правительства РФ, должна опираться на мощь российской экономики и военную силу государства. А их основой, в свою очередь, должна стать модернизация экономики и всех сфер жизни российского общества.

В ближайшие годы предусматривается проведение большого количества организационных и других мероприятий по оздоровлению, модернизации и технологическому развитию экономики страны.

Понятно, что данные процессы должны затронуть и пограничные органы ФСБ России.

На сегодня основу реформирования пограничных органов федеральной службы безопасности составляет парадигма изменения угроз безопасности РФ в пограничном пространстве. А основополагающим подходом к выполнению поставленных задач является организация защиты и охраны государственной границы преимущественно оперативными методами. Исходя из этого, Пограничное управление ФСБ России (ПУ ФСБ России), как основная действующая структура Пограничной службы ФСБ, свою оперативно-служебную деятельность осуществляет на всю глубину приграничного субъекта РФ.

В соответствии с положениями погранологии, основными направлениями пограничной политики, как показывает практика многих государств, являются:

- обеспечение пограничной безопасности;
- обеспечение безопасности внешних границ союзных государств на договорной основе;
- совершенствование территориального разграничения и международно-правового оформления государственной границы;
- формирование и развитие системы научного и правового обеспечения в области пограничной политики [1].

Таким образом, организация защиты и охраны государственной границы преимущественно оперативными методами в основном соответствует указанным положениям. Однако возможность применения подобных методов охраны на всем протяжении Государственной границы РФ требует всестороннего теоретического обоснования и практической проверки в пограничных органах ФСБ России.

Одной из актуальных проблем развития пограничных органов на современном этапе их функционирования является проблема охраны государственной границы на том или ином участке Пограничного управления ФСБ России по субъекту РФ. Ее решение заключается в выявлении именно того метода охраны границы на конкретном участке, который отвечает задачам и целям оперативно-служебной деятельности пограничных органов ФСБ России.

Основополагающим понятием, по мнению известных специалистов в области охраны государственной границы, является понятие безопасности. В соответствии с Федеральным законом РФ «О безопасности» безопасность трактуется как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» [2]. С момента принятия закона прошло почти двадцать лет. Проведено огромное количество исследований, однако за основу берется только это определение. Значимых попыток переосмыслить данный понятийный аппарат в официальных источниках не прослеживается, не говоря уже о внесении изменений в само понятие «безопасность».

Вместе с этим понятие термина «государственная безопасность» стремятся отождествить с безопасностью государства. Однако такое тождество является некорректным. Ввиду того, что личности, проживая на определенной территории, формируют общество, которое существует на основании принятых им законов, традиций и обычаев, для координации развития общества необходимо наличие соответствующих институтов – законодательных, исполнительных, контрольных, в том числе и институтов власти. Исходя из этого посыла, государство – всего лишь структура управления и власти, категория нанимаемых обществом специалистов-чиновников. Следовательно, термин «государственная безопасность» в такой трактовке характеризует безопасность управляющей властной структуры общества (государства), в то время как данное общество, состоящее из личностей, проживающих на определенной территории по принятым законам, обычаям и традициям, является страной [3]. Поэтому на современном этапе развития человеческого общества целесообразней говорить о безопасности страны, в нашем случае – о безопасности РФ.

Исследованиями, проведенными Н.Н. Рыбалкиным, было установлено, «... что основу существования феномена безопасности составляет единство отрицания и утверждения, то в зависимости от того, какая сторона – отрицающая или утверждающая – является ведущей в этом соотношении, различаются две парадигмы безопасности:

- парадигма защищенности основывается на понимании безопасности как отрицания опасностей, следствием чего является собственное самоутверждение;

- парадигма самоутверждения, наоборот, базируется на понимании безопасности как утверждения себя, а отрицание опасностей имеет вторичный характер и рассматривается в качестве необходимого условия самоутверждения» [10].

Естественно, что каждая из парадигм соответствует тому или иному политическому строю страны. Так, если первая была принята для функционирования системы обеспечения безопасности СССР, то вторая характерна для страны, претендующей на главенство в международной политике с позиции силы (авторитаризма). Сегодня это – США.

Работы по любой из концепций требуют классификации угроз безопасности. После определения количественной и качественной характеристики угроз безопасности возникает вопрос о целесообразности борьбы не только с отдельными из них, но и классифицированными группами. Сами угрозы могут носить различный характер, оставаясь при этом угрозами вообще. Примером подобной трактовки может служить административная ответственность за незначительные последствия от совершенного нарушения, хотя при серьезных последствиях этого же деяния наступает уголовная ответственность.

В обоих случаях угроза, исходящая от одного субъекта к другому, продолжает оставаться таковой. Однако реакция на совершенное деяние будет различной. Тем не менее, любая защитная структура системы должна иметь в своем арсенале силы и средства для адекватной реакции при выполнении своих функций, равно как и прогнозировать, а затем на основании такого прогноза строить систему обеспечения безопасности, учитывающую наилучший вариант развития событий для объекта защиты.

Исторический анализ развития России как сложной социальной системы свидетельствует о том, что для нее характерно не наличие врагов, а отсутствие друзей в мировом сообществе. В таком контексте парадигма защищенности трансформируется в парадигму самоутверждения, и в подобном слиянии образуется комбинированная парадигма системного (комплексного) обеспечения безопасности.

Кроме того, необходимо выявить виды самой безопасности, обеспечение которых будет необходимо и достаточно для функционирования страны. Как уже отмечалось выше, Федеральный закон РФ «О безопасности» определяет безопасность как защищенность от внешних и внутренних угроз. Однако проведенными исследованиями было установлено, что «... обязательным атрибутом и неотъемлемой составной частью системы является ее оболочка (граница), а основным свойством границы социальной системы является свойство, характеризующее степень удовлетворения потребностей социальной системы в ее отделении от окружающего мира с условием одновременной возможности взаимодействия с ним» [4]. Следовательно, являясь обязательным атрибутом системы и обладая важным свойством, обеспечивающим ее взаимодействие с окружающими системами, граница обладает функцией обеспечения безопасности системы в месте своего расположения [5].

На основании этого профессор В.Ф. Жмеренецкий делает вывод о том, что «базовыми видами безопасности социальных систем являются: внутренняя, внешняя и пограничная безопасность».

Внутренняя безопасность социальной системы – возможность продолжения ее существования при воздействии носителей опасности, находящихся во внутренней среде.

Внешняя безопасность социальной системы – возможность продолжения ее существования при воздействии носителей опасности, находящихся во внешней среде.

Пограничная безопасность социальной системы – возможность продолжения ее существования при воздействии носителей опасности, находящихся в пограничной среде» [4].

Исследуя природу пограничной безопасности, необходимо определить область действия данного понятия. Проводимое реформирование пограничных органов ФСБ России предопределило обеспечение региональной пограничной безопасности как одну из основных задач Пограничной службы ФСБ в системе обеспечения общей пограничной безопасности страны. Несмотря на отсутствие понятия «региональная безопасность» в Концепции национальной безопасности и критики подобного положения, работа в направлении обеспечения региональной пограничной безопасности в пограничных органах ФСБ проводилась постоянно. По своей сути региональная пограничная безопасность является основополагающей в функционировании системы обеспечения пограничной безопасности России в целом.

Отсутствие понятийного аппарата региональной безопасности было устранено с принятием Стратегии национальной безопасности, которая определяет «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне... создание механизмов сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ путем сбалансированного территориального развития» [6], а также устранение диспропорций в уровне развития регионов. Таким образом, Стратегия трактует региональную безопасность как безопасность субъекта РФ, а в контексте пограничного пространства – приграничного субъекта.

Однако принятая Военная доктрина РФ до 2020 г. [7] рассматривает регион как область земного пространства, включающую в себя несколько стран и являющуюся зоной геостратегических интересов России. Например, Азиатско-Тихоокеанский регион. Подобное несоответствие в понятийном аппарате может вызвать, по крайней мере, нестыковку в подходах при выработке управленческих решений на различных уровнях. Несмотря на то, что Федеральным законом [8] термин «пограничные войска» изъят из обихода, а сами пограничные органы исключены из сил обороны страны, именно пограничные органы федеральной службы безопасности обеспечивают безопасность приграничного субъекта Российской Федерации. При этом пограничные органы, структурно входящие в состав ФСБ России, привлекаются к выполнению отдельных задач обороны страны в единой системе органов федеральной службы безопасности [9].

Поэтому следует предположить, что для обеспече-

ния указанных видов безопасности страна должна иметь соответствующие структуры. Например, к органам обеспечения внешней безопасности следует отнести министерства иностранных дел, обороны и разведку. А к органам обеспечения внутренней безопасности – министерства внутренних дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций, службы санитарного и ветеринарного контроля и контрразведку. Пограничную же безопасность должно обеспечивать отдельное ведомство, причем оно может структурно входить в любой из вышеперечисленных органов. При обеспечении пограничной безопасности оно должно быть независимо и самостоятельно.

Исходя из этого, суть парадигмы системного обеспечения безопасности заключается в следующем:

1. безопасность жизненно важных интересов личности, общества и страны заключается в состоянии стабильного и независимого существования от внешних, внутренних и пограничных угроз (предупредительная функция).

2. в целях достижения состояния стабильного и независимого существования личности, общества и страны формируется система обеспечения жизненно важных интересов субъектов безопасности, к которым относятся личность, общество и страна (формирующая функция).

3. система обеспечения жизненно важных интересов субъектов безопасности представляет совокупность трех систем: обеспечения внешней, внутренней и пограничной безопасности (распределительная функция).

4. каждая из систем безопасности для своего эффективного функционирования должна исходить из предположения о возможном наихудшем развитии обстановки в сфере ответственности системы и обладать необходимым и достаточным количеством сил и средств для самостоятельного предупреждения возможных угроз безопасности. Варианты взаимодействия должны рассматриваться как элемент резервирования системы обеспечения жизненно важных интересов субъектов безопасности в целом (функция реагирования).

Таким образом, можно сделать вывод, что основной задачей любой из представленных систем (по сути силовых и правоохранительных структур) является предупреждение и, как следствие, локализация угроз безопасности в зоне своей ответственности.

По нашему мнению, требуется решение двух первоочередных задач. Одна из них направлена на определение характера угроз национальной безопасности в пограничном пространстве, другая – на классификацию и систематизацию методов охраны государственной границы. Определение наиболее полного спектра угроз в пограничной сфере позволит провести математическое моделирование данных процессов и установить степень этих угроз. Полученные значения степени угроз безопасности дадут возможность определить метод охраны конкретного участка государственной границы. Работа в этом направлении позволит провести ревизию нормативно-правовой базы применения пограничных органов федеральной службы безопасности в структуре обеспечения безопасности страны в пограничном пространстве.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Указом Президента Российской Федерации: [от 5 февраля 2010 г. № 146].
2. Гришин М.Л., Губченко В.Н., Дмитриев В.А. и др. Проблемы пограничной политики государства и пути их решения. М.: БДЦ-Пресс, 2001. 276 с.
3. Григорьев В.Н. Методология обеспечения безопасности границ Российской Федерации // Вестник Тихоокеанского гос. ун-та. 2010. № 1. С. 10–18.
4. Летуновский В.В., Жмеренецкий В.Ф., К.Д. Полулях и др. Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Развитие методологических основ построения и функционирования перспективной системы обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере». М.: ПНИТЦ ФСБ России, 2008. 368 с.
5. О безопасности: федеральный закон: [от 25 декабря 1992 г. № 4235-1].
6. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательного акта Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления в Российской Федерации: федер. закон: [от 7 марта 2005 г. № 15].
7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ: [от 12 мая 2009 г. № 537].
8. Першин А.А., Шерстнев А.Д., Ярлыченко В.В. Теория государственных границ. М.: Граница, 2001. 130 с.
9. Проничев В.Е. Концептуальные основы стратегического развития пограничной службы федеральной службы безопасности. М.: Граница, 2005. 320 с.
10. Рыбалкин Н.Н. Природа безопасности // Вест. Моск. ун-та. Сер. 7, Философия. 2003. № 5. С. 36–52.

The proposals on creating a national security paradigm in Russia, and, in particular, on providing the security of its borders have been substantiated in the article.