В. И. Василенко

Проблемы регулирования взаимоотношений гражданского общества с органами власти в интересах безопасности страны

Василенко Владимир Иванович — доктор политических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: Vivasilenko@mail.ru).

Аннотация. Рассматриваются проблемы безопасности в условиях глобализации и мирового кризиса; анализируются вопросы активного участия институтов гражданского демократического общества в сохранении целостности и жизнеспособности страны, её безопасном развитии.

Ключевые слова: безопасность, геокультура безопасности, гражданское общество, контроль мирового сообщества, сотрудничество, социальный капитал, терроризм.

В современных геополитических условиях мир стал значительно сложнее. Расширился спектр глобальных угроз всей системе международной безопасности, получивший интернациональный характер и интенсивно проникающий в мировое социокультурное пространство. Он становится всё более разрушительным и устрашающим. На повестку дня встаёт вопрос о выработке консолидированного отношения мировой общественности и последующему его воплощению в политических решениях и законодательных актах. Становление полноценно развитого гражданского общества — это важнейший фактор демократического безопасного развития и эффективного осуществления преобразований в России. Именно поэтому особо сложной политической проблемой представляется задача по развитию гражданского демократического общества и наделения его важнейшими функциями, позволяющими сохранить целостность и жизнеспособность страны.

Взаимодействие между органами власти и институтами гражданского общества рассматривается как социальная, динамическая саморазвивающаяся система, которая строится на принципах социального партнёрства, открытости и прозрачности взаимодействия. Она состоит из трёх субсистем: культур-

но-идеологической, управленческой, обеспечения безопасности. Для становления такой системы требуется введение специально созданных регуляторов как внутри страны, так и на глобальном уровне.

Взаимодействие в антитеррористической деятельности на международном уровне нацелено на обеспечение динамичной интеграции усилий единства действий институтов гражданского общества по всем направлениям сотрудничества, включая социальную, политическую, законотворческую, правоприменительную и военную сферы. В современном мире существуют объективные основы для создания антитеррористической коалиции. В борьбе с международным терроризмом, наряду с внутригосударственными правоохранительными структурами и спецслужбами, имеются и наднациональные, межгосударственные структуры и механизмы пресечения международной террористической деятельности. Это важно в пресечении международного терроризма в тех случаях, когда национальные меры борьбы с терроризмом не эффективны, а выдаче преступников другому государству мешают различные правовые или политические препятствия.

На международном уровне, на наш взгляд, имеет смысл более активно использовать возможности коллективного межгосударственного органа — ООН и её институтов. ООН является одним из основных участников международных отношений в поддержку мира и стабилизации. Несмотря на имеющиеся кризисные процессы данного института, его роль остаётся достаточно весомой.

Совет Безопасности ООН играет ведущую роль в борьбе с терроризмом. Контртеррористическую деятельность координирует Контртеррористический комитет (КТК) Совета Безопасности ООН. К борьбе с терроризмом привлекаются специализированные организации, прежде всего Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Всемирная таможенная организация (ВТО), Международная морская организация (ММО), а также соответствующие региональные организации и международные финансовые учреждения. Деятельность Сектора по предупреждению терроризма Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), направлена на оказание государствам технической помощи с целью помочь им стать участниками международных документов и выполнять их положения.

В то же время, наличие проблем в организации международной коалиции для обеспечения безопасного мироустройства подтверждают итоговые документы Санкт-Петербургского саммита «Большой восьмёрки» в 2006 году, в которых было отмечено, что государства часто не выполняют свои обязательства, вытекающие из резолюций Совета Безопасности по борьбе с терроризмом, лишь менее половины членов ООН ратифицировали все двенадцать основных международных документов. Совету Безопасности ООН и созданным при нем контртеррористическим органам предложено «удвоить усилия с целью обеспечения их всеобщего соблюдения». Была обозначена

также необходимость разработки стандартов отчётности, на основе которых можно было бы оценивать выполнение каждым государством международных антитеррористических обязательств[1]. Чтобы помочь государствам в выполнении их обязательств, вытекающих из резолюций СБ ООН по борьбе с терроризмом, «Группа восьми» предложила СБ ООН утвердить в ускоренном порядке рекомендации, относящиеся к борьбе с терроризмом, разработанные такими международными учреждениями, как МАГАТЭ, ИКАО, ИМО и ВТО, а также ФАТФ, используя возможности КТК, Комитета по санкциям против международных террористический организаций (Комитет 1267[2]) и Комитета по контролю за государствами-членами по предотвращению попадания оружия массового уничтожения в руки террористов (Комитет 1540).

Следует отметить, есть силы, которые заинтересованы в поддержании нестабильности в РФ, по существу, поощряющие сепаратистские и террористические группы на Северном Кавказе. Стремясь добиться своих целей, террористы объединяются в динамически меняющиеся сетевые структуры, которые превышают возможности отдельного государства по защите своих граждан, так как оно в своих действиях ограничено законами. Террористы же не ограничены никакими рамками. Их возможности значительно возрастают, если они действуют (или ими руководят) с территорий сопредельных государств. Возникает необходимость государствам действовать на чужой территории в целях их упреждения или пресечения. Следовало бы на международном уровне рассмотреть легитимность таких действий, а с другой, включить в систему противодействия сетевое объединение организаций гражданского общества, действующих на разных территориях. Такое взаимодействие в условиях международных сетей неправительственных организаций гражданского общества — это реализация геокультуры безопасности.

ООН плотно взаимодействует с неправительственными организациями по вопросам безопасного мироустройства и разрешения региональных конфликтов. Глобальное партнёрство — одна из восьми целей развития, принятых Генеральной Ассамблеей ООН в Декларации тысячелетия в целях развития, которую ратифицировало 157 государств. Используя потенциал неправительственных организаций и отдельных граждан, можно вести систематическую организационную и исследовательскую работу по систематизации и теоретическому обоснованию получаемого совместного опыта.

В свете событий, связанных с террористическими актами во всем мире, череды акций возмездия против их организаторов, неправительственные организации могут выступать в качестве членов рабочих групп, экспертов-консультантов при парламентских комитетах по безопасности, межправитель-

---

[1] Декларация о сотрудничестве и будущих действиях по стабилизации и восстановлению. — Санкт-Петербург. — 2006.

[2] Комитет Совета Безопасности, учреждённый в соответствии с пунктом 6 резолюции 1267 (1999 г.).

ственных (межпарламентских) группах или комиссиях, нацеленных на борьбу против глобализации преступности и терроризма. Среди руководителей и сотрудников указанных негосударственных структур немало ветеранов спецподразделений госбезопасности, Министерства обороны, МВД. Например, бывшие сотрудники таких подразделений как «Альфа», «Вымпел», «Витязь» располагают уникальным опытом проведения специальных мероприятий по обезвреживанию вооружённых экстремистов, банд вымогателей, пресечению финансовых махинаций и незаконного оборота оружия и наркотиков, нейтрализации других категорий преступников. Эти материалы необходимо предоставлять в распоряжение государственным, межправительственным органам или МНПО при разработке единой стратегии, правовой базы, методики противодействия транснациональной преступности и терроризму.

Важнейшим направлением деятельности МНПО является организация гражданского контроля над деятельностью органов власти по обеспечению безопасности. В последние годы всё больше государств принимают законы и нормативные акты, создающие правовую основу для осуществления общественного контроля в этой сфере деятельности. Так, по данным исследования в 2003 г, из 56 стран-участниц ОБСЕ только в 45 приняты законы о свободе доступа к информации (Freedom of information ACT, сокращенно FOIA), сейчас в мире порядка 70 стран принявших закон FOIA[1]. В настоящее время стали больше обращать внимания на основания для закрытия той или иной информации, оценивая, насколько необходимо присваивать ей гриф секретности. Например, на парламентских слушаниях в Конгрессе США говорилось о том, что «документам присваивают гриф секретности, чтобы скрыть негативную политическую информацию, а не секреты… Систему засекречивания …слишком часто используют для того, чтобы помешать общественности понять процесс формирования политики, а не необходимой защиты разведывательной деятельности или других в высшей степени щекотливых действий»[2].

До 2010 г. в России не признавалось право граждан на доступ к информации которая непосредственно не затрагивает их права и свободы. С принятием закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» положение изменилось. Закон предусматривает обеспечение доступа к информации во всех ветвях власти на всех уровнях управления. В соответствии с законом, все принимаемые в государственных органах решения и связанные с ними документы, не содержащие секретных сведений, информации для служебного пользования, должны быть размещены на сайтах государственных органов.

---

[1] См.: О свободе информации об отечественном и зарубежном законодательстве. Евразийский юридический журнал. — 2011. — № 10 (41).

[2] Hearings before the Select Committee on Intelligence of U. S. Senate. — 1991. — Sept. 16. — Vol.1. — P.442 — 443.

Независимые средства информации, профсоюзы военнослужащих, советы ветеранов войны, ветеранов военной службы, общественные организации типа женсоветов в воинских частях, комитетов солдатских матерей тоже могут стать инструментами гражданского контроля над силовыми структурами. Эта деятельность также становится предметом нормативного регулирования. Указом Президента РФ санкционировано образование общественных советов по контролю за деятельностью Минобороны, МВД, ФСБ, СВР, МЧС, МИД, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, ФСО, Главное управление спецпрограмм Президента РФ, Управления делами Президента РФ[1]. В республике Казахстан введены должности социологов и посредников в воинских подразделениях.

В странах СНГ используется принятая в западных демократических государствах практика назначения на руководящие посты в силовых ведомствах гражданских лиц. По мнению специалистов НАТО, стандарт соотношения гражданских и военных специалистов — 85 % гражданского персонала, что позволяет обеспечивать надёжный гражданский контроль[2]. Международное сотрудничество имеет большое значение для развития механизмов гражданского контроля над силовыми структурами. В этом смысле представляется полезным взаимодействие с Женевским центром демократического контроля над вооружёнными силами, Комитетом по гражданскому измерению безопасности Парламентской ассамблеи НАТО и др.

Ещё одним направлением деятельности МНПО, связанной с нормативно-правовыми аспектами, является воздействие на политических лидеров с целью принятия ими необходимых политических решений. Таким механизмом постепенно становится «гражданская восьмёрка». Идёт процесс становления этого международного института гражданского общества. В отличие от формальных, структурированных международных организаций (например, ООН), группа «гражданской восьмёрки» — это неформальный, сетевой, гибкий и относительно небюрократизированный форум[3].

Результативность действия институтов гражданского общества была продемонстрирована на саммите в Великобритании (1998 г.) при обсуждении проблем Африки. Коалиция НПО предложила освободить от долга так называемым бедные страны, организовав цепь из 70 тыс. демонстрантов,

---

[1] О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам. Указ Президента РФ № 842 от 4 августа 2006 года // Российская газета. — 2006. — 8 авг.

[2] См.: Независимая газ. — 2004. — 8 июля.

[3] Проект получил дальнейшее развитие в период председательства России в Большой восьмёрке. — Прим. авт.

окруживших здание Саммита и подала лидерам государств петицию о прощении долгов. Это привело к беспрецедентной реакции — списанию долгов.

Дальнейшее развитие деятельности гражданской восьмёрки произошло в 2006 г. когда Россия председательствовала в Большой восьмёрке. На итоговую конференцию прибыло более 80-ти представителей МНО, свыше 2000 человек из 58 стран, почти 30 % предложений представителей гражданского общества учтены в итоговом документе G 8.

Анализ деятельности гражданских организаций позволил выделить использование легитимных форм воздействия гражданского общества на принятие политических решений на уровне «Большой восьмёрки»:

1. Консультации с лидерами и официальными лицами стран «Группы восьми». Диалог с главами государств и правительств — важное средство обмена полезными идеями, выработки общих позиций, расширения легитимности как правительств стран «большой восьмёрки», так и ответственных общественных организаций. Диалог подразумевает активное сотрудничество с правительствами стран-участниц (но необязательно полное соглашение с ними).

2. Интеграция усилий посредством сетевых и коммуникационных технологий, чрезвычайно недорогой и мощный инструмент, например, подготовка докладов, Интернет-дискуссии.

3. Организация рабочих групп по выработке подходов к решению сложных проблем. Принцип партнёрства означает не столько обязательное согласие правительства и общественности, сколько желание сотрудничать.

4. Последующее информирование лидеров государств — партнёров по диалогу о взглядах и позициях «Гражданской восьмёрки».

За последние годы сформировалась организационная основа взаимодействий. Для повышения эффективности взаимодействий общественные и бизнес-организации совместно с органами власти должны целенаправленно работать над созданием пророссийского лобби за рубежом, которое самоорганизовавшись, станет действительно влиятельной пророссийской силой, с которой будут считаться. В создании пророссийского лобби безопасности может стать институт российских диаспор, в деятельности которого можно использовать опыт армянской, еврейской, китайской диаспор во многих странах мира.

Направленность развития правовой субсистемы взаимодействия между институтами гражданского общества на основе равноправия и ответственного политического сотрудничества, договорённости о «правилах игры» (законах, контрактах, программах, регламентах, положений, договорах), нормативного закрепления гражданских прав и свобод, обязанностей и ответственности. Для этого необходимо совершенствование регламентов деятельности, должностных инструкций и других инструментов санкционирования взаимодействия должностных лиц с организациями гражданского общества и гражданами. Речь идёт о формировании законодательной базы безопасного демо-

кратического развития России, что требует постоянного совершенствования и институционализации процедур принятия решений с участием всех институтов гражданского общества, механизмов представления и согласования интересов личности, общества и государства.

В механизме обеспечения безопасности решающая роль принадлежит государству и его силовым структурам. Основной объем непосредственной деятельности по обеспечению безопасности ложится на исполнительную власть, в рамках которой создаются и действуют государственные органы обеспечения безопасности. Важную роль в системе обеспечения безопасности играет Совет Безопасности РФ.

После утверждения Концепции национальной безопасности в новой редакции были приняты такие документы, как Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г., Военная доктрина, Концепция внешней политики, Доктрина информационной безопасности, Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», а также Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где предусмотрены конкретные меры по соблюдению принципа верховенства Конституции и федерального законодательства, меры ответственности высших должностных лиц субъектов за их нарушение. Но остаются проблемы, которые пока не могут быть решены только усилиями органов власти. Всё более актуальными становятся предпосылки к возникновению источников, причин и очагов острейших конфликтов, в их числе:

— подмена интересов личности и общества (народа), государства (страны) корпоративными интересами правящей элиты;

— эволюция демократических институтов власти в сторону авторитаризма и диктатуры, представляющих интересы избранного меньшинства, отчуждающих народ от власти;

— сохранение антидемократического верхушечного анонимного механизма формирования внутренней и внешней политики, не способного обеспечить её высокое качество;

— ставка на насилие и административно-командную систему государственного управления;

— подавление оппозиции, прекращение честной политической борьбы, лишение независимости СМИ и подчинение их правящей элите и др.[1]

---

[1] См.: *Кузнецов В. Н.* О социологическом смысле идеологии консолидации: геокультурный аспект // Безопасность Евразии. — 2003. — № 3 (13). — С. 3738.

Данные проблемы могут быть решены только при активном участии всех институтов гражданского общества. Поэтому институционализация отношений между институтами гражданского общества — важнейшая составляющая системы взаимодействия между ними и, главное, системы безопасности страны.

Выделим основные аспекты, имеющие значение для понимания становления безопасного мироустройства. Во-первых, общественная сфера должна быть защищена от вмешательства органов власти, т. е. каждый из акторов обладает известной долей независимости, а государство участвует в общественных отношениях как один из равноправных и значимых акторов гражданского общества. Во-вторых, должна быть общность основных ценностей и целевых ориентиров для большинства граждан. В-третьих, имеется развитое сетевое взаимодействие автономных социальных акторов (социальных групп), которые способны в совместных действиях отстаивать общие цели на основе общих ценностей. Все три аспекта специфичны только для зрелого гражданского общества как некоторой предельной идеальной формы его существования. В реальной действительности каждый из указанных аспектов проявляется не всегда в полной мере. «Взросление» некоторых акторов, способных выступить полноценными партнёрами, должно быть под неустанным вниманием всего общества. Россия оказалась втянутой в новую структуру международных отношений, которые базируются на механизмах международной интеграции. В них участвуют многочисленные акторы глобального гражданского общества, различающиеся по своей роли, силе влияния, преследуемым интересам. Выделим факторы, затрудняющие развитие гражданского общества внутри стран:

— социально-экономические факторы, вызванные переходом к новому политическому устройству, выражающиеся в обострении социальной напряжённости, порождённой глубоким кризисом практически во всех сферах общественной жизни, усилении криминализации многих сфер общественной жизни; локальных конфликтах;

— факторы, связанные с недостаточным развитием политической системы и недопущение правящей элитой значительной части общества к участию в политической деятельности и процессах реформирования системы государственного и муниципального управления; высокий уровень коррумпированности; навязывание правящей элитой нетрадиционных для данного общества социально-политических нововведений и репрессии по отношению к оппозиционным политическим партиям; столкновение мировоззренческих позиций граждан с существующим политическим устройством; рост проявлений политического экстремизма, национализма и сепаратизма;

— геополитические факторы, связанные с наличием политической, военной, финансовой поддержки сепаратистов, прямой агрессией со стороны иностранных спецслужб, НПО экстремистской направленности, покровительством и финансированием экстремистских группировок некоторыми госу-

дарствами; подрывной антироссийской деятельности зарубежных спецслужб, включая деятельность международных гуманитарных и правозащитных организаций.

Наиболее позитивный путь борьбы с терроризмом — формирование в обществе атмосферы неприятия противоправного и преступного поведения. Средствами убеждения, воспитания и просвещения необходимо создать обстановку антитеррористического оптимизма, опровергнуть укоренившиеся в сознании части граждан представления о том, что полностью утрачен государственный и общественный контроль над терроризмом, создать условия для активного противостояния всех граждан терроризму. Важное значение имеет вопрос налаживания постоянного и откровенного диалога спецслужб и правоохранительных органов с гражданами в целях повышения бдительности, общественной и собственной безопасности. Без этого диалога и тесного сотрудничества силовые структуры — спецслужбы, правоохранительные органы и вооружённые силы — не в состоянии решить такую проблему, как терроризм и международный терроризм. Это объясняется тем, что террористические проявления вытекают из тех отношений, на которые силовые ведомства не могут, да и не должны эффективно влиять (экономика, политика, социальные и межнациональные отношения, идеология и т. д.). На этих аспектах было бы полезно сосредоточить внимание учёных в научных исследованиях.

Список литературы

1. *Кузнецов В. Н.* О социологическом смысле идеологии консолидации: геокультурный аспект // Безопасность Евразии. 2003. № 3 (13).

2. *Василенко В. И., Василенко С. В.* Влияние гражданского общества на безопасность России в условиях глобализации. М. : Изд-во РАГС, 2006.

3. Трансформационные процессы в системе допуска к государственной тайне России. Монография. Авт. кол. В. И. Василенко, М. Рухтин и др. / Под ред. проф. д.э.н. А. А. Прохожева. М. : Изд-во «Проспект», 2010.

© Василенко В. И., 2012