Научно-редакционный совет серии "Учебники Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации"

Председатель совета
Медведев Д.А.
первый заместитель Руководителя Администрации Президента РФ

Сопредседатель совета
Егоров В.К.
президент-ректор РАГС

Члены совета

Бойков В.Э.
заведующий кафедрой РАГС

Григорьев В.В.
зам. *министра по делом печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ*

Демидов Ф.Д.
проректор РАГС

Игнатов В.Г.
ректор Северо-Кавказской академии государственной службы

Кирпичников М.П.
первый зап. министра промышленности, науки и технологии РФ, академик РАН

Мальцев Г.В.
заведующий кафедрой РАГС

Мерцалов А.А.
ректор Орловской региональной академии государственной службы

Месяц Г.А.
вице-президент Российской академии наук, председатель ВАК

Михайлов В.А.
заведующий кафедрой РАГС

Никандров Н.Д.
президент Российской академии образования

Степашин С.В.
президент Российского книжного союза, председатель Счетной палаты РФ

Филиппов В.М.
министр образования РФ

Фролов Г.Я.
директор Издательского центра РАГС

Чубинский-Надеждин В.В.
ректор Северо-Западной академии государственной службы

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОБЩАЯ ТЕОРИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебник

Под общей редакцией
доктора экономических наук, профессора
А.А. Прохожева

Москва
Издательство РАГС
2002

УДК 378 (075.8):351.746
ББК68
Об13

Издание осуществлено
в рамках Федеральной программы книгоиздания

Рецензенты:
Павленко С.З. — доктор политических наук, профессор;
Явчуновская Р.А. — доктор политических наук, профессор.

Авторский коллектив:
Возженников А. В. — кандидат педагогических наук, доцент;
Кривельская Н.В. — кандидат юридических наук, доцент;
Макаренко И. К. — кандидат военных наук, профессор;
Проскурин С.А. — доктор политических наук, профессор;
Прохожев А.А. — доктор экономических наук, профессор;
Смульский С.В. — доктор политических наук, профессор.

Общая теория национальной безопасности: Учебник /
Об 13 Под общ. ред. А-А.Прохожева. - М.: Изд-во РАГС, 2002. — 320 с. [20] л. Учебник, 2000 экз.

В издании изложены методические основы новой учебной дисциплины. Впервые представлен обобщенный материал, раскрывающий суть проблемы национальной безопасности, принципы, формы и методы деятельности государства и общества по ее обеспечению. Издание включено в серию "Учебники Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации". Для изучающих теоретические и практические вопросы национальной безопасности России.

ISBN 5-7729-0138-9

УДК378(075.8):351.746
ББК68

©Издательство РАГС, 2002

Введение

Геополитическая обстановка в современном мире характеризуется комплексом острых противоречий исторического, политического, экономического и социального характера. Изменения в мире, произошедшие в различных областях в 90-х гг. XX в., повлияли как на международное, так и на внутреннее положение в России. Осуществление внутренних реформ и преобразований невозможно без учета нового геополитического положения России. Особую важность приобрела проблема обеспечения национальной безопасности, без успешного решения которой невозможно успешное реформирование страны.

Обеспечение национальной безопасности является центральной стратегически значимой для развития страны задачей. Для ее решения требуются соответствующие управленческие кадры, специалисты-профессионалы в этой актуальной сфере человеческой деятельности.

Специалисты в области национальной безопасности должны знать:

— особенности геополитического и геостратегического положения современной России, состояние, тенденции изменения военно-политической обстановки в мире и содержание военной политики России, проблемы создания и укрепления систем коллективной, региональной и глобальной безопасности;

— теоретические основы национальной безопасности и отдельных ее видов;

— механизм формирования и содержание национальных интересов, внутренних и внешних угроз этим интересам, характер взаимоотношений между интересами, угрозами и окружающей средой;

— структуру, функции, состав сил и средств системы обеспечения национальной безопасности, законодательные акты и нормативно-правовую базу функционирования системы обеспечения национальной безопасности;

— основы конфликтологии, силовые и ненасильственные методы разрешения военно-политических, региональных, межэтнических и других социальных конфликтов;

— современные методы анализа и прогнозирования развития политической и социально-экономической обстановки в мире, стране и отдельных ее регионах, динамики угроз интересам граждан, общества и государства, современные технологии выработки и принятия управленческих решений.

Специалисты в области национальной безопасности должны уметь:

— творчески применять теоретические знания в своей практической деятельности, аргументировано отстаивать и настойчиво проводить в жизнь принимаемые решения, нести за них ответственность;

— анализировать и прогнозировать развитие военно-политической обстановки в мире, социально-политических процессов в обществе и регионе,

организовывать мониторинг обстановки, сбор и накопление необходимой информации, в первую очередь, о дестабилизирующих факторах;

— выявлять и целенаправленно формировать интересы личности, общества и государства, выделять из них жизненно важные интересы, ранжировать их по приоритетности и добиваться сбалансированной структуры интересов между гражданами, отдельными слоями общества и государством;

— анализировать и прогнозировать динамику развития потенциальных и реальных угроз этим интересам, своевременно вскрывать назревающий переход потенциальных угроз в реальные;

— оперативно разрабатывать и организовывать мероприятия, в первую очередь превентивные, по предотвращению и нейтрализации угроз, снижению степени опасности этих угроз, по переводу реальных угроз в потенциальные;

— разрабатывать мероприятия и готовить предложения для принятия решений в области обеспечения национальной безопасности;

— организовать реализацию принятых решений и проверку их исполнения, обеспечить контроль за деятельностью подведомственных структур;

— защищать интересы народа и Родины. К сожалению, в нашей стране работа по подготовке таких специалистов не велась. По этой причине в стране нет и соответствующих учебников и учебных пособий, раскрывающих с единых методологических позиций весь комплекс проблем безопасности.

Хотя понятие безопасность как явление в нашем обществе вызывает повышенный интерес — о ней сегодня говорят ученые и политики, журналисты и предприниматели, ее проблемы освещаются в специальных журналах и средствах массовой информации, в школах введен учебный предмет «Основы безопасности жизнедеятельности», есть еще немало вопросов, не получивших однозначного решения и требующих углубленной теоретической проработки.

При разумном подходе к решению любой проблемы необходима прежде всего глубоко проработанная, научно обоснованная понятийная база. Это требование касается не только научных разработок, но и нормативно-правовой документации, которая должна содержать строгие, теоретически обоснованные определения основных терминов и понятий. Только в этом случае могут быть достигнуты взаимопонимание и единый подход к любой проблеме.

Однако в отечественной литературе можно обнаружить различные формулировки даже самых основополагающих понятий в этой области — «безопасность», «национальная безопасность», «общенациональная безопасность», «государственная безопасность», «общественная безопасность» и т. д. Поэтому необходимо прежде всего сформировать строгий понятийный аппарат и соблюдать терминологическую дисциплину.

Все эти проблемы призвана рассматривать общая теория национальной безопасности.

Объектом общей теории национальной безопасности является система социальных интересов личности, общества, государства; система национальных

интересов России.

Предмет общей теории национальной безопасности — деятельность личности, общества и государства по защите национальных интересов от внутренних и внешних угроз, закономерности и принципы обеспечения национальной безопасности.

Цель учебника — систематизирование изложить основные положения общей теории национальной безопасности, являющейся ядром формирования и становления новой учебной и научной дисциплины. Учебник призван оказать помощь слушателям в изучении ряда основополагающих тем в соответствии с программой курса.

©ПрохожевА.А.,2002

РАЗДЕЛ I
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 1
Безопасность как социальное явление и категория общей теории национальной безопасности

1. Роль и место безопасности в жизнедеятельности человека и общества

Наиболее общее понятие «безопасность» употребляется применительно ко многим процессам. Оно отражает не только присущие конкретному случаю специфические признаки безопасности субъекта, но включает в себя нечто общее, что и позволяет использовать это понятие в различных областях.

В Толковом словаре В. Даля «безопасность — отсутствие опасности; сохранность, надежность». В советскую эпоху в академическом Словаре современного русского языка это понятие трактовалось также, но в несколько урезанном виде, как отсутствие опасности, сохранность.

Однако применительно к нашему предмету исследования данного лингвистического толкования понятия безопасности явно недостаточно, поскольку под отсутствием опасности как бы подразумевается возможность достижения подобной идеальной ситуации. Но в реальной жизни всегда существовали, существуют и будут существовать опасности самого различного характера. Поэтому категория «безопасность» не абсолютна, а только относительна и смысловое значение приобретает только в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности и окружающего мира.

Безопасность не существует сама по себе, изолированно от общей человеческой жизнедеятельности. Она тесно связана со всеми сторонами жизни общества, коренной задачей которого является самосохранение и развитие.

В настоящее время особое внимание уделяется изучению внутренних механизмов развития организации и функционированию развивающихся объектов, какими являются человек, общество, государство.

Развитие — необратимое, направленное, закономерное изменение конкретных материальных объектов, ведущее к возникновению или их качественно новых состояний, или принципиально новых объектов как целостных своеобразных систем. Только наличие всех трех этих свойств отличает процессы развития от других изменений. Это связано с тем, что обратимость изменений характеризует процессы функционирования, т. е. циклическое воспроизведение постоянной системы функций; отсутствие закономерности характерно для случайных процессов катастрофического типа; а при отсутствии направленности — изменения не могут накапливаться и процесс лишается характерной для развития единой, внутренне взаимосвязанной траектории[1].

Понимание развития того или иного объекта как такое его изменение, в результате которого более полно выявляются все присущие данному объекту стороны, характеристики, черты, связи, отношения, или, как говорил Гегель, «движение вперед от несовершенного к более совершенному»[2], служит важнейшей методологической основой для наук об обществе и управлении общественными процессами. Но чтобы отличить развитие от тех или иных изменений, необходимо выявить не только основные характерные черты развития, но и специфику отдельных его этапов.

Способность к развитию составляет одно из всеобщих свойств материи и сознания. Анализ механизмов развития общества требует глубокого изучения его внутреннего строения, его организации и функционирования.

Законы диалектики как общей теории развития действуют и в обществе, но в специфических формах, еще недостаточно изученных. Социальная форма развития представляет собой высший, наиболее сложный способ развития объективной реальности, отличающийся целенаправленностью, единством объективного (материального) и субъективного (идеального) развития. Социальная форма развития в наиболее отчетливой форме показывает, что развитие есть интегративный процесс роста сложности и богатства содержания как на уровне общественной жизни в целом, так и на уровне развития отдельной личности. Конкретно интегративный характер социального развития проявляется в накоплении материального и духовного богатства общества, усложнении, возникновении новых элементов, функций, связей, отношений в общественной системе.

Развитие предполагает увеличение возможностей и ресурсов человека, общества и государства в различных сферах бытия. Оно обеспечивается правовыми, политическими и экономическими и другими средствами, не нарушающими выработанных человечеством механизмов функционирования и воспроизведения жизни.

Важнейшей особенностью социальной формы развития является тесная

---

[1] См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 516.

[2] *Гегель Г.-В.-Ф.* Философия истории. Соч. Т. 8. М.; Л., 1935. С. 54.

взаимозависимость между развитием и безопасностью. Фактически, развитие и безопасность — это две стороны общего процесса жизни общества. Еще в Древнем Риме четко выделялись эти две коренные функции человека и общества. Более того, Цицерон, к примеру, на первое место выдвигал проблему безопасности (видимо, с учетом конкретных условий общественной жизни того времени). Он говорил, что «прежде всего каждому виду живых существ природа даровала стремление защищаться, защищать свою жизнь ...избегать всего того, что кажется вредоносным, и приобретать, и добывать себе все необходимое для жизни»[1].

По большому счету люди придумали когда-то само государство как форму своей организации с главной целью — обеспечить свою безопасность. Так, еще в XIX в. русские специалисты отмечали: «Необходимость в личной и имущественной безопасности вызывает к жизни государство, в этой необходимости государство находит главнейшее разъяснение своего существования, она же указывает государству основную его цель и назначение»[2].

Первичным является развитие, безопасность — вторична и призвана обеспечить развитие, защитить его от различного вида угроз. Неразрывность отношений функции развития и безопасности объясняется прежде всего принципиальным единством всех процессов человеческой деятельности, деление которых на отдельные сферы, отрасли, направления носит чисто условный характер, облегчающий познание реальности, но не имеющий к ней отношения. Специфика этого подхода объясняется системным, комплексным характером, поскольку безопасность едина и неделима. Это связано также и с тем, что практически в центре всех видов и уровней безопасности находится человек, так как именно он в первую очередь страдает от любых чрезвычайных ситуаций - военных, социально-политических, экономических, экологических, техногенных и т. д.

Однако вторичность безопасности ничуть не умаляет ее роли и значения в объективной действительности.

Подчеркивая тесную связь теории и практики, Цицерон ставил обеспечение безопасности в первый ряд практической деятельности и выше теории: «Познание и созерцание природы были бы в каком-то отношении неполными и только начатыми, если бы за ними не последовало действия. Действие это бывает более всего видно в охране интересов людей; оно, таким образом, имеет прямое отношение к человеческому обществу, поэтому его надо ставить превыше познания»[3].

Как видим, современный подход к безопасности как защите интересов людей и общества имеет давнюю историю. В конце XIX в. российские

---

[1] *Цицерон.* Об обязанностях. М., 1999. С. 131.
[2] Энциклопедический словарь И.А. Брокгауза и И.А.Ефрона. СПб., 1889. Т. 5. С. 304.
[3] *Цицерон.* Об обязанностях. М., 1999. С. 218.

специалисты подчеркивали: «Безопасность личная и имущественная является главнейшим залогом человеческого развития. Отсутствие безопасности личности и собственности равносильно отсутствию всякой связи между человеческими усилиями и достижением целей, для которых они делаются»[1].

Иными словами, без обеспечения безопасности всякая человеческая деятельность оказывается бесцельной. Поэтому изучение проблем национальной безопасности по сравнению с другими направлениями познания в большей степени соответствует и способствует пониманию общества как единого, неразрывного целостного организма. Именно это обстоятельство, с одной стороны, объясняет огромную сложность познания проблем обеспечения безопасности и слабую разработанность многих ее теоретических и практических аспектов, а с другой — порождает столь высокий интерес к проблемам безопасности со стороны чуть ли не всех отраслей науки, в первую очередь, общественных наук.

Высокая значимость функции обеспечения безопасности объясняется также и тем, что она активно влияет на формирование направлений и возможные уровни развития в той или иной сфере жизнедеятельности. Однако содержание этого развития принципиально не может являться областью обеспечения безопасности.

Действительно, многие задачи, стоящие перед нашей страной в области общественного развития и в области обеспечения безопасности, зачастую близки и похожи. К тому же, поскольку национальная безопасность обеспечивается всей совокупной мощью государства, естественно, что чем более развита страна в различных направлениях, тем больше у нее возможностей обеспечения своей безопасности.

Однако по своей сути и содержанию задачи развития и обеспечения безопасности всегда имеют прямо противоположную направленность. Развитие органически требует постоянного расширения, обновления, инноваций в тех или иных сферах деятельности общества. Безопасность же требует стабильности существующего положения ограничения всякого рода новаций, особенно рискованных.

Конечно, реальная взаимосвязь между развитием и безопасностью носит более сложный диалектический характер, поскольку эти две важнейшие функции жизнедеятельности общества тесно связаны между собой и раздельно осуществляться в принципе не могут, являясь как бы двумя сторонами одной медали.

Безопасность не может выступать в качестве какого-то обособленного объекта изучения, она может являться только особым специфическим подходом к изучению различных сторон состояния и развития общества.

Представляется, что повышенное внимание к проблеме безопасности в настоящее время, небывалый ажиотаж в этой области отражает также острейшую

[1] Энциклопедический словарь И.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. 5. С. 304.

необходимость реального познания хотя бы через безопасность нашего общества в целом. Суть проблемы заключается в том, чтобы изучить страну как единое целое, как сложную систему, чего, в сущности, никогда не делалось.

Несмотря на то что в стране имеется множество научно-исследовательских институтов, они изучают преимущественно отдельные области жизнедеятельности общества, комплексным же изучением страны не занимается ни один научный центр.

Напомним, что в США насчитывается более 150 научных центров, специализирующихся *на комплексном изучении нашей страны*. В результате они нередко лучше нас разбираются в процессах, происходящих в нашем обществе.

Понятие «безопасность» как сложнейшее многогранное социально-политическое явление объективно носит конкретно-исторический характер и тесно связано со всеми формами и направлениями взаимодействия в системе природа—человек—общество.

В советский период в нашей стране доминировала узкая трактовка безопасности, под которой понималась исключительно государственная безопасность, да и та сводилась главным образом к области контрразведки и недопущению какой-либо оппозиции и инакомыслия. Даже в военной сфере практически никогда не говорилось о военной безопасности, а преимущественно об обороноспособности страны, что далеко не одно и то же.

2. Наука безопасности общества

В настоящее время в программу среднего и высшего образования введена специальная учебная дисциплина 330110 под названием «безопасность жизнедеятельности». Это понятие наиболее общее с точки зрения практических потребностей. ***Безопасность жизнедеятельности*** — это защищенность материального мира и человеческого общества от негативных воздействий различного характера. Объектами безопасности в рамках этого определения являются природа и общество. Исходя из данной структуры объектов, безопасность жизнедеятельности можно классифицировать следующим образом (схема 1).

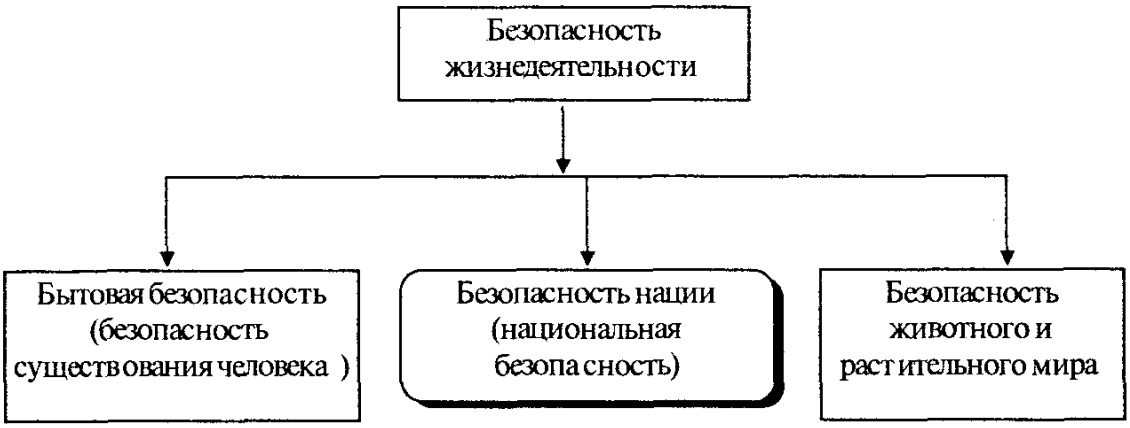

Схема 1. Структура безопасности жизнедеятельности

Бытовая безопасность, или безопасность существования человека, есть его защищенность от негативных воздействий различного характера, способных нанести ущерб его организму. Данная категория безопасности относится к человеку как биологическому существу и отражает необходимость защиты его чисто физиологических потребностей, заложенных природой, в первую очередь потребности в самосохранении. Данная безопасность обеспечивается соблюдением человеком определенных инстинктивных или выработанных опытом норм и правил поведения в повседневной жизни, в быту. Сюда относятся противопожарная безопасность, безопасность на транспорте, безопасность труда и т. д.

Безопасность животного и растительного мира — это защищенность всех видов фауны и флоры от вымирания и исчезновения из-за негативных воздействий различного характера. Она обеспечивается выработанными природой различными механизмами регуляции в ходе борьбы за существование.

Эти два вида безопасности жизнедеятельности заслуживают самостоятельного рассмотрения в рамках специальных исследований. Предметом же данного курса является безопасность человеческого общества и человека как социального существа.

Следует иметь в виду, что проблема такой безопасности возникла не вчера, не сегодня, а одновременно с зарождением общества и государства.

Стремление к безопасности явилось одной из главных причин объединения людей в общество. Русские ученые еще в XIX в., отчетливо понимая исключительную важность безопасности, подчеркивали: «безопасность личная и имущественная является залогом человеческого развития»[1]. Интенсивность и масштабы этой потребности постоянно росли: обеспечение безопасности с самого зарождения цивилизации выступала важной частью деятельности отдельных индивидуумов, а в последующем общества и государства.

[1] Энциклопедический словарь. И.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. 5. С. 304.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Каковы основные функции, выполняемые людьми в процессе своей жизнедеятельности?
2. Какова взаимосвязь между категориями «развитие» и «безопасность»?
3. Что такое безопасность жизнедеятельности?

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1996.
2. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 669.
3. *Прохожее А.А.* Человек и общество: законы социального развития и безопасности. М., 2002.

© Прохожее А.А., 2002

Глава II
Сущность, содержание, понятийный аппарат общей теории национальной безопасности

1. Сущность и содержание национальной безопасности

В 1992 г., впервые в истории нашей страны был принят Закон Российской Федерации «О безопасности». В соответствии с этим законом безопасность рассматривается как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Данный закон закрепил принципиально новый для нашей страны качественный скачок в подходе к проблеме безопасности, означающий конец полному игнорированию обеспечения и защиты интересов личности и общества.

Термин «национальная безопасность» впервые использован в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г., а его определение дано в первом Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О национальной безопасности» 1996 г. В этом документе сказано: «Национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства»[1].

Данное определение фактически идентично определению «безопасность» в Законе «О безопасности» 1992 г., поскольку совокупность жизненно важных интересов личности, общества, государства и составляет национальные интересы.

К тому же основополагающий документ в этой области, впервые утвержденный Президентом Российской Федерации в 1997 г., а в новой редакции

---

[1] «О национальной безопасности». Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1996. С. 3—4.

в 2000 г., называется Концепцией национальной безопасности Российской Федерации и ее структура полностью соответствует основным положениям Закона «О безопасности» 1992 г.

В соответствии с положениями существующей законодательной и нормативно-правовой базы определение понятия «национальная безопасность» вы глядит следующим образом: ***национальная безопасность или безопасность нации есть защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеяте.льности от внутренних и внешних угроз, обеспечивающая устойчивое поступательное развитие страны.***

Слабая теоретическая проработка вопросов безопасности отражается и в том, что до сих пор идут споры о возможности использования словосочетания «национальная безопасность». Проблема, по сути дела, кроется в том, что в нашем языке можно образовать прилагательное «национальный» от двух существительных: «нация» и «национальность». В тех случаях, когда понятия уже сложились и к ним привыкли, словосочетание с прилагательным «национальный» не вызывает вопросов. Так, говоря о национальном доходе, о национальной экономике, национальных интересах и все понимают, что речь идет не о доходах или экономике лиц отдельной национальности, а об общенародном доходе, общенародной экономике. Когда используют понятие «национальная политика», всем ясно, что речь идет о политике в отношении людей различных национальностей. С этой точки зрения использование словосочетания «национальная безопасность» вполне оправдано. Нужно только четко сознавать, что в этом понятии речь идет об общенародной безопасности, а чтобы к этому быстрее все привыкли, как, например, к понятию «национальное богатство», видимо, следует чаще использовать его в виде словосочетания «безопасность нации», «безопасность страны», «безопасность России», наконец.

Термин «национальная безопасность» фактически является калькой с английских слов «national security», которые в принципе могут переводиться и как национальная, и как государственная безопасность, что нередко и делается рядом авторов. По большому счету, когда в нашей стране все было государственным, и безопасность была государственной. Сейчас ситуация коренным образом изменилась. Доля государства в экономике и в других сферах жизни человека и общества непрерывно сокращается. Поэтому в этих условиях более правомерно и целесообразно использовать термин «национальная безопасность», имея в виду, что эти термины не синонимы, а разновеликие понятия. Подменять национальную безопасность государственной и наоборот недопустимо, поскольку первое понятие более общее, родовое, а второе — частное, видовое. Тем более нельзя использовать гибридный термин «национально-государственная безопасность», нередко встречающийся в отечественной литературе.

Ключевыми в данном определении являются понятия нации, личности, общества, государства, жизненно важных интересов и угроз, являющихся

важнейшими элементами системы национальной безопасности.

Формулировок понятия нации существует не меньше, чем формулировок самого понятия безопасность. Главное в том, что в основе формирования нации лежит не этнический принцип. Истории не известно ни одной моноэтнической нации. Если ранее наиболее распространенным было определение нации как исторически устойчивой общности людей, возникшей на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры, то сейчас все большее признание приобретает определение нации как единства гражданского общества и государства. Гражданское общество как составная часть нации собственно и подчеркивает полиэтничность всякой нации. Стержнем нации является государство: без государства нации нет и быть не может. Американский политолог К. Дейч кратко и однозначно определяет нацию как народ, обладающий государством[1].

Понятие нация по своему содержанию в современном понимании близко к понятию страны.

В определении национальной безопасности содержится понятие личности, а не просто человека. Это вполне обосновано и подчеркивает, что речь идет о человеке как социальном субъекте. ***Личность*** — это индивид с устойчивой системой его социально-значимых черт. ***Индивид*** — это отдельный человек с его специфическими особенностями.

Общество — это совокупность индивидов со всем многообразием их общественных отношений.

Жизненно важные интересы — это совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Угроза - совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Реальные и потенциальные угрозы объектам безопасности, исходящие от внутренних и внешних источников опасности, определяют содержание деятельности по обеспечению ***внутренней и внешней безопасности.***

2. Система национальной безопасности

Национальная безопасность — это чрезвычайно сложная многоуровневая функциональная система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам, как внутренними, так и внешними. При этом взаимодействии и противоборстве интересы и угрозы

[1] *Deutsch K.* Nationalism and Social Communication. Cambrige,1986. P. 96.

постоянно испытывают воздействие со стороны других элементов системы национальной безопасности: факторов внутренней и внешней окружающей среды и действий управляющей системы. В качестве целевой функции этой системы выступает степень защищенности данных интересов от угроз (схема 2).

При этом следует различать систему национальной безопасности и систему обеспечения национальной безопасности. Первая — это функциональная система, отражающая процессы взаимодействия интересов и угроз, а вторая — это организационная система органов, сил, средств, различных организаций, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности.

В центре системы национальной безопасности, как и ее отдельных видов, стоят жизненно важные интересы личности, общества и государства. Нередко можно слышать критические замечания, что при таком подходе к безопасности, мы вынуждены защищать нечто непонятное, неконкретное, абстрактное, камуфлированное категорией интересов. В качестве объекта защиты предлагается ставить не интересы, а непосредственно человека, территорию, общество, государство и т. д. Подобные взгляды нашли отражение даже в некоторых законах по отдельным видам безопасности. Но это совершенно неверно. Нет ничего более конкретного и важного, чем интересы.

Центральная роль и их особое значение определяются тем, что именно они являются основной движущей силой развития общества и реальной причиной социальной активности людей и в этом смысле выступают важнейшими факторами любых преобразований в обществе, государстве и мире в целом.

Как учил Гегель, «отсутствие интереса есть духовная или физическая смерть»[1]. Перефразируя это выражение от обратного, наличие интереса означает жизнь, поэтому при указанном подходе к безопасности, защищая интересы, мы защищаем жизнь, жизнь человека, общества, государства, нации. Что может быть благороднее, важнее и конкретнее?

Проблема заключается в другом, а именно в слабости, уязвимости, неразвитости этой категории российской общественной жизни. Дело в том, что в нашей стране испокон веков не признавались никакие другие интересы, кроме государственных, особенно это характерно для советской эпохи.

И даже теперь, когда мы декларативно на первое место поставили интересы личности, перечисленные в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, национальные интересы по содержанию фактически отражают только интересы государства, может быть, лишь за исключением социальной сферы, где хотя бы речь идет об обеспечении высокого уровня жизни народа. И это не вина авторов Концепции, это беда всего нашего общества. Мы не знаем своих интересов, не знаем, чего хотят люди, каковы потребности, интересы отдельных индивидов, слоев и групп общества по профессии, национальности, вероисповеданию, территориальному размещению населения по стране и т. д.

---

[1] *Гегель Г.-В.-Ф.* Философия права. М., 1990. С. 206.

Более того, в России никто не занимается целенаправленным формированием интересов у людей, кроме рекламной деятельности СМ И, тогда как за рубежом такая работа с человеком начинается чуть ли не с момента его рождения. Только у Совета Безопасности Российской Федерации записано в функциональных обязанностях: «Определение жизненно важных интересов личности, общества и государства». Но разве по существу это его обязанность?

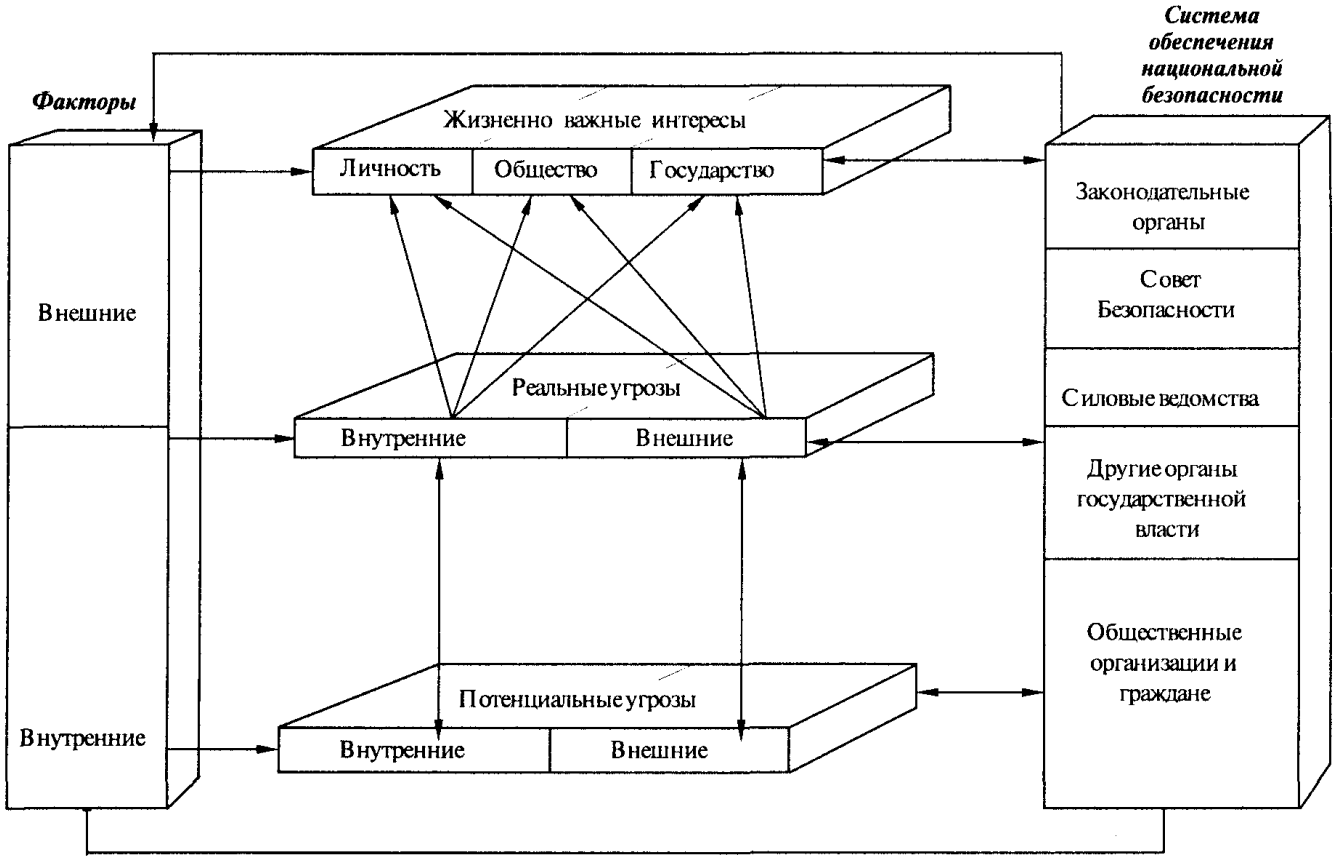

Схема 2. Система национальной безопасности

Сложившаяся ситуация дает повод американцам называть россиян народом без потребностей. Справедливости ради следует признать, что действительно непритязательность к условиям жизни и работы отражает как раз низкий уровень развития интересов. Мы упорно не хотим признать, что именно традиционное игнорирование роли и первостепенной значимости личных интересов как основной движущей силы социального развития и привело к тому, что Россия уже не одно столетие, независимо от типа общественно-политической формации, топчется, можно сказать, на одном и том же месте в своем историческом развитии.

Еще Наполеон говорил: «Есть два рычага, которыми можно двигать людей, — страх и личный интерес»[1]. К сожалению, начиная с Ивана Грозного и до сих

[1] *Тарле Е.В.* Наполеон. М., 1991. С. 92.

пор, задачи развития и безопасности страны решаются традиционным методом опоры на страх. Чтобы изменить эту печальную тенденцию, надо осознать важность интересов и целенаправленно формировать их в обществе, как это делается в других развитых странах.

Интересы существуют не сами по себе, их перечень, список, простая констатация, как это изложено в Концепции, не могут сыграть какой-то организующей роли в деятельности в первую очередь органов государственной службы. Интересы только тогда становятся движущей силой развития, когда они находят отражение в политике государства в соответствующих конкретных сферах жизнедеятельности: экономические интересы — в экономической политике, социальные — в социальной политике и т. д. Политика определяет цели деятельности по реализации этих интересов, а вытекающая из этой политики стратегия определяет практику их реализации и достижения поставленных целей. Угрозы социальным интересам возни кают только в процессе их реализации в практической деятельности общества и государства, что порождает и необходимость защиты интересов, а по сути — политики и стратегии их реализации от этих угроз.

Широко используемая в исследованиях трактовка безопасности как защищенности достаточно обоснована, но следует иметь в виду, что защита — это лишь один из возможных, хотя и наиболее часто используемых, вариантов реагирования на угрозу. Но в принципе безопасность всегда связана с защитой процесса реализации интересов, а вот какой характер носят сами интересы и процесс их реализации — наступательный или оборонительный — это другой вопрос. Это наглядно можно видеть на примере США, которые всегда наступательно продвигают и реализуют свои национальные интересы, а потому и деятельность по защите, охране этих интересов выглядит такой же активной и наступательной. Обеспечение безопасности является условием существования и развития личности, общества и государства, что и позволяет им сохранять накопленные духовные и материальные ценности. ***Критерием обеспечения безопасности*** можно считать определение пределов, рамок, границ политических, социальных, техногенных, природных явлений, превышение которых может нанести трудновосполнимый ущерб нации в настоящем и будущем.

3. Объекты, субъекты и принципы обеспечения национальной безопасности

Основными ***объектами национальной безопасности*** законом установлены: личность — ее права и свободы; общество — материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Основным ***субъектом обеспечения национальной безопасности*** является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Закон определяет силы и средства обеспечения безопасности в структуре силовых ведомств, органов, обеспечивающих безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; службы обеспечения безопасности средств связи и информации, таможни, природоохранных органов, органов охраны здоровья населения и других государственных органов обеспечения безопасности, действующих на основании законодательства.

В законе говорится также, что граждане, общественные и иные организации и объединения, являясь ***субъектами безопасности,*** обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и управления краев, областей, автономных областей и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Главным объектом и субъектом национальной безопасности сейчас мы считаем человека — самое ценное, но и наиболее опасное и для себя, и для окружающей среды существо на Земле. При этом человек присутствует во всех видах безопасности. Поэтому обеспечение безопасности личности становится условием обеспечения безопасности всех других ее видов и уровней. С другой стороны, положение личности определяется состоянием общества, государства.

Личную безопасность каждый человек может обеспечить себе лишь частично, действуя в рамках закона и не пренебрегая интересами общества и государства. Негосударственные организации, действующие на общественных началах, могут обеспечить в какой-то степени безопасность отдельных групп населения. Основным же инструментом обеспечения безопасности жизнедеятельности призвано быть государство. Это не только его основная задача, но и исключительная обязанность.

Однако, с одной стороны, имеются факты недостаточной ответственности государственных органов, в частности за жизнь и безопасность граждан. С другой стороны, значительная часть населения России не умеет или скорее не желает сочетать свои личные интересы с государственными. В результате растет правовой нигилизм, дискредитируются государственные начала в различных сферах жизни общества, забывается, что кроме прав у человека есть и обязанности. В связи с этим серьезную угрозу национальной безопасности России представляет несбалансированность интересов государства, общества, различных социальных групп и личности.

Принципы обеспечения национальной безопасности — это руководящие и наиболее важные идеи, направленные на реализацию национальных целей.

Основными ***принципами обеспечения национальной безопасности***

являются: законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства за обеспечение безопасности; интеграция с международными системами безопасности.

Государство обеспечивает национальную безопасность всей своей совокупной мощью, которая определяется его природными ресурсами, уровнем развития экономики, морально-политическим потенциалом населения, геополитическим положением страны и, наконец, состоянием военной мощи. Поэтому, чем сильнее государство, тем надежнее обеспечивается национальная безопасность. Однако применение вооруженной силы предполагается только в крайнем случае — для обороны от агрессии против России и защиты жизненно важных интересов страны. В настоящее время при обеспечении национальной безопасности предусматривается приоритет политико-дипломатических, международно-правовых, экономических и иных невоенных средств.

При выполнении даже внутренних (фактически полицейских) функций главной целью использования силовых структур является скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка, устранение угрозы безопасности граждан, оказание необходимой помощи и создание условий для решения конфликта политическими средствами.

Данный подход свидетельствует, что обеспечение национальной безопасности — долг всех государственных органов, а не только отдельных ведомств. Задача состоит в том, чтобы органы государственной власти и государственного управления всех уровней осознали свою обязательную сопричастность решению проблем обеспечения национальной безопасности и не старались переложить эту функцию только на армию, милицию или контрразведку.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что понимается под термином «национальная безопасность»?
2. Что такое система национальной безопасности?
3. Каковы принципы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.

3. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М.,2000.

4. Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8.

© Прохожее А.А., 2002

Глава III
Структура системы национальной безопасности

1. Внутренняя и внешняя безопасность

При изучении проблем и организации обеспечения национальной безопасности важное значение приобретает ее структурная классификация. Конечно, всякая классификация достаточно условна, и каждая из них строится с определенными целями и задачами.

В настоящее время впервые в соответствии с Законом Российской Федерации 1992 г. «О безопасности» национальная безопасность подразделяется в зависимости от местонахождения источника опасности на два типа — ***внутреннюю и внешнюю безопасность*** (схема 3). В основе такого деления лежат территориальные границы между государствами. Сейчас, в условиях глобализации и интернационализации всех сторон общественной жизни, грань между внутренней и внешней безопасностью весьма размыта, а многие угрозы — международный терроризм, наркобизнес, экологические и природные катастрофы — порой трудно привязать к какому-то единому источнику. Тем не менее такое деление представляется весьма полезным с практической точки зрения, поскольку прежде всего оно позволяет четко классифицировать те или иные концептуальные подходы к решению проблем обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, деление на внутреннюю и внешнюю безопасность необходимо и для осознания того, что при обеспечении внутренней безопасности требуются совершенно другие методы, формы и способы, чем при обеспечении внешней безопасности.

Российский подход в основном направлен на обеспечение внутренней безопасности.

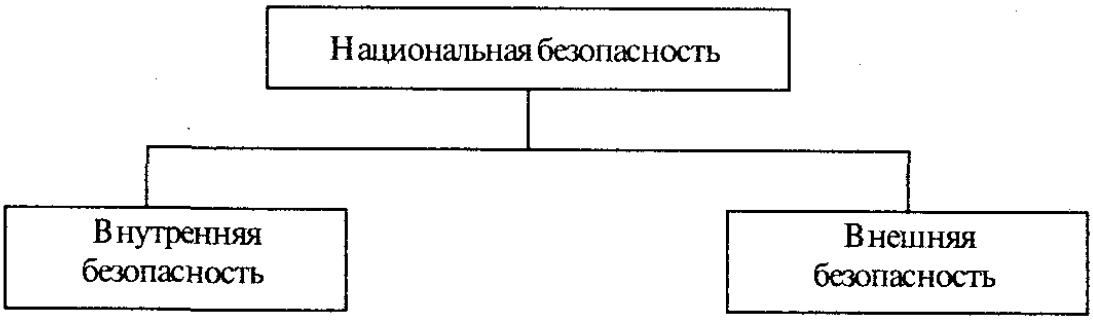

Схема 3. Типы национальной безопасности в зависимости от местонахождения источника опасности

Основные направления обеспечения внутренней безопасности России сейчас — это решение следующих задач: принятие всех возможных мер для выхода России из кризиса, что имеет решающее значение для ее возрождения как мировой державы;

успешное осуществление рыночных реформ; снижение остроты социальных противоречий; обеспечение защиты российских духовных, интеллектуальных и культурных ценностей; укрепление оборонного потенциала; формирование демократического правового федеративного государства; недопущение обострения социального и политического противостояния, создающего опасность политических кризисов, могущих перерасти в военные конфликты; достижение общественного согласия, здорового социально-психологического и нравственного климата в обществе; надежная защита жизни, здоровья, имущества, прав и свобод человека, создание достойных условий его существования, а также условий существования и развития семьи как ячейки гражданского общества и ее государственная поддержка; повышение эффективности и уровня образования в России.

Одним из самых ключевых и трудных направлений политики внутренней безопасности в настоящее время является борьба с преступностью.

Российское государство отличается обширностью территории. Отсюда важным направлением политики внутренней безопасности, обеспечивающим устойчивое демократическое развитие России, является сбалансированная региональная политика, оптимальное соотношение интересов центра и регионов, республик и областей, находящихся в различных природно-климатических, социально-экономических и этнополитических условиях. С этой точки зрения особую угрозу стабильности в стране представляет большой разрыв в уровне жизни отдельных регионов страны многие регионы практически существуют только за счет дотаций из средств федеральной власти.

И все же действительную угрозу не только жизненным интересам России в отдельных регионах и сферах экономики и политики, но и самому ее существованию представляет скорее региональный, чем национально-

территориальный сепаратизм.

Принятие субъектами Федерации нормативных правовых актов и решений, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, является одним из самых опасных факторов, размывающих единое правовое пространство страны.

Нарушение принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в конституционном, уставном законотворчестве субъектов Федерации выражается в присвоении в одностороннем порядке права приостановления действия федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, если они в какой-то степени не соответствуют Конституции России, уставу, законам субъектов Федерации или правовым интересам субъектов Федерации. С позиций обеспечения национальной безопасности нельзя игнорировать попытки принимать нормативно-правовые акты в сферах, относящихся к исключительной компетенции Российской Федерации, в частности в области установления государственной границы, обеспечения целостности территории России и т. д.

Характерным нарушением является стремление отдельных республик закрепить за собой такие права, как объявление военного положения; принятие решений по вопросам войны и мира; согласие на дислокацию на своей территории воинских формирований; регулирование вопросов внешней политики и международных договоров.

В ряде субъектов Федерации приняты законы о безопасности, в которых содержатся положения, противоречащие Конституции Российской Федерации и законодательству России, созданы даже министерства по вопросам безопасности, что является прямым нарушением Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации», не допускающих их двойного подчинения. В нормативно-правовых актах субъектов Федерации содержатся положения о назначении на должность и освобождении от должности руководителей территориальных органов безопасности, что также нарушает принципы и правовые нормы, регулирующие кадровые вопросы в системе органов Федеральной службы безопасности, Генеральной прокуратуры и т. д.

Для создания и совершенствования федерализма и укрепления национальной безопасности страны необходимо обеспечить сохранение государственного суверенитета как единого и неделимого на всей территории России, пресечение процесса конфедерализации, переход от нынешней стихийной десуверенизации Российского государства к продуманной, последовательной, сбалансированной децентрализации полномочий и функций органов государственной власти в рамках конституционно-правового пространства.

Все эти обстоятельства и объясняют особое значение внутренней составляющей в обеспечении национальной безопасности России в настоящее время.

Подход России к проблемам национальной безопасности характерен пониманием того, что в условиях современной ядерной эры недопустимо и невозможно обеспечить собственную внешнюю безопасность за счет снижения уровня безопасности других стран.

Любая концепция обеспечения безопасности разрабатывается в соответствии с конкретными историческими условиями. Ранее каждое государство обходилось в основном собственными силами для предупреждения и снижения остроты возникающих угроз. В настоящее время многие проблемы внешней безопасности решить в одиночку невозможно, в силу чего объективно требуется объединение усилий всех государств мира. Мир настолько интегрирован, что невозможно свести обеспечение внешней безопасности к рамкам национальных границ. Поэтому единственным разумным путем обеспечения внешней безопасности является достижение определенного баланса своих интересов и интересов других стран, определенного компромисса в рамках международной безопасности.

Международная безопасность — это защищенность системы международных отношений от угрозы их дестабилизации, конфронтации, вооруженных конфликтов и войн.

Международная безопасность подразделяется на глобальную, или всеобщую, региональную и коллективную (схема 4).



Схема 4. Классификация видов международной безопасности

Глобальная безопасность — это защищенность системы взаимоотношений всего мирового сообщества от угрозы дестабилизации обстановки, кризисов, вооруженных конфликтов и войн.

Региональная безопасность — это защищенность системы взаимоотношений государств того или иного региона от угроз дестабилизации обстановки, кризисов, вооруженных конфликтов и войн регионального масштаба.

Коллективная безопасность — это защищенность интересов группы (союза) государств от внешних угроз, гарантируемая взаимопомощью, сотрудничеством в военной сфере и коллективными действиями по предотвращению и отражению агрессии.

Международная безопасность основывается на соблюдении всеми государствами общепризнанных принципов и норм международного права, исключающих решение спорных вопросов и разногласий между ними с помощью силы или угрозы силой.

Важнейшими принципами международной безопасности являются принцип равенства и одинаковой безопасности, а также принцип ненанесения ущерба ничьей безопасности в отношениях между государствами.

2. Виды национальной безопасности

Помимо выделения в структуре национальной безопасности двух указанных выше типов — внутренней и внешней безопасности — важное значение имеет ее классификация по видам безопасности, что способствует выработке более конкретной политики и стратегии обеспечения национальной безопасности.

Закон Российской Федерации «О безопасности» предусматривает деление национальной безопасности на следующие виды: государственную, экономическую, общественную, оборонную, информационную, экологическую и иные (ст. 13). Однако законодатель не дал ни строгого толкования принципов классификации по видам безопасности, ни определения этих понятий, что на практике привело к подлинному беспределу в совершенно необоснованном дроблении родового понятия. В литературе и в средствах массовой информации можно встретить федеральную, конституционную, генетическую, планетарную и т. д.

В основу всякой классификации должны быть положены какие-то наиболее существенные единые признаки. Среди них прежде всего следует выделить объекты безопасности, характер угроз, сферы жизнедеятельности.

В зависимости от объекта, жизненно важные интересы которого защищаются от внутренних и внешних угроз, выделяются такие виды безопасности, как безопасность личности, общества, государства, русскоязычного населения, государственных служащих и т. д. (схема 5).

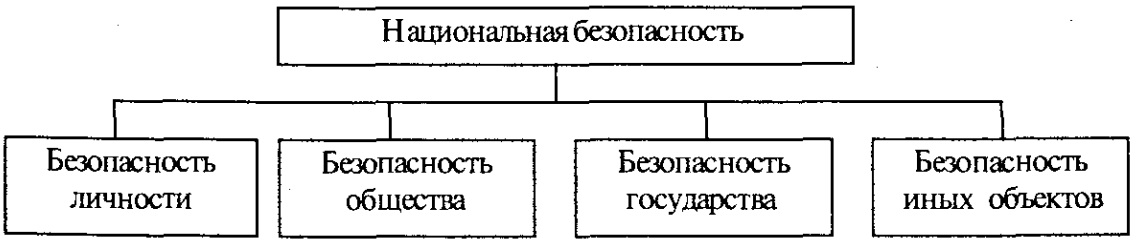

Схема 5. Классификация видов национальной безопасности по объектам

При этом под безопасностью того или иного объекта имеется в виду защищенность жизненно важных интересов данного объекта от внутренних и внешних угроз.

В зависимости от характера угроз, их источника, специфики можно выделить такие виды безопасности, как безопасность от угроз природного характера, безопасность от угроз антропогенного характера, безопасность от угроз социального характера, которые в свою очередь можно дробить на более мелкие виды безопасности от конкретных угроз (схема 6).



Схема 6. Классификация видов национальной безопасности по характеру угроз

При этом под безопасностью от того или иного вида угроз понимается защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз данного вида.

В человеческом обществе жизненно важные интересы всех объектов безопасности подвергаются воздействию самых различных угроз, поэтому особую практическую значимость имеет подразделение видов безопасности по сферам или областям жизнедеятельности, в которых и проявляются эти угрозы. Именно по этому принципу классифицированы жизненно важные интересы, угрозы и

направления обеспечения национальной безопасности в Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Наиболее обобщенно подобную классификацию можно ограничить выделением пяти видов безопасности, которые можно дробить на более мелкие виды безопасности по конкретным сферам жизнедеятельности (схема 7).

В этом случае под тем или иным видом безопасности понимается защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в указанной сфере жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз. Так, ***военная безопасность*** — это защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в оборонной сфере от внутренних и внешних угроз.

Соответственно ***экономическая безопасность*** — это защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в экономической сфере от внутренних и внешних угроз.

Аналогичным образом определяются и другие понятия. Подобный подход упорядочивает классификацию видов безопасности, дает возможность избегать существующего сейчас смешения принципов классификации и позволяет рассматривать национальную безопасность как единую систему видов безопасности, каждый из которых является самостоятельной подсистемой со своими характерными особенностями. Практика свидетельствует, что все эти подсистемы тесно связаны между собой и находятся в диалектическом взаимодействии. В практической деятельности по обеспечению национальной безопасности нельзя предавать забвению ни один из видов национальной безопасности, как это имело место, к сожалению, в недалеком прошлом, когда Советский Союз распался на пике своего военного могущества, достигнутого в ущерб экономической и социальной безопасности. Безусловно, на каждом этапе исторического развития приоритеты тех или иных видов безопасности объективно меняются, и потому важнейшей задачей обеспечения национальной безопасности является достижение в каждый временной период определенного рационального паритета между различными видами безопасности.

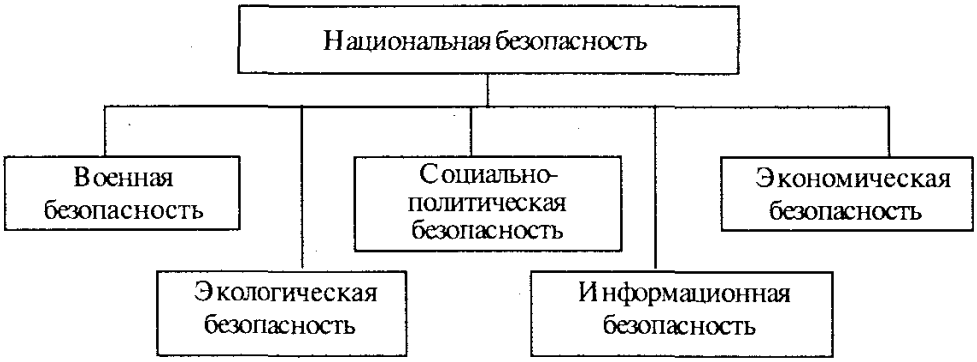

Схема 7. Классификация видов национальной безопасности по сферам жизнедеятельности

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Каковы основания для деления национальной безопасности на два типа — внутреннюю и внешнюю?
2. Что такое международная безопасность?
3. Какова классификация национальной безопасности по сферам жизнедеятельности?

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон РФ «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15.Ст.769.
2. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М.,2000.
3. Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. М.,2001.

© Прохожев А.А.,2002

Глава IV
Современные концепции национальной безопасности и динамика их изменений

1. Зарождение и формирование концепции национальной безопасности за рубежом

Современные концепции национальной безопасности отдельных зарубежных государств стали создаваться и функционировать после Второй мировой войны. Наиболее широкий размах этот процесс принял в Соединенных Штатах Америки, что было следствием опыта ведения внешней политики руководством страны в ходе войны, а также особенностей, определяющих американские подходы к обеспечению безопасности страны в конкретных исторических условиях. В силу консервативности мышления, либо ввиду отсутствия возможностей, другие зарубежные государства не пошли на такую коренную перестройку внешнеполитического механизма, а встали на путь постепенной, эволюционной переделки, хотя за основу был взят американский взгляд на проблему безопасности.

Понятие «национальная безопасность» широко вошло в практику с 1947 г., когда в США был принят Закон «О национальной безопасности». В период «холодной войны» жесткая конфронтация в военной и идеологической областях определила приоритет внешнеполитического и военно-политического подхода к проблемам национальной безопасности в США, поэтому стратегия национальной безопасности США во все годы «холодной войны» касалась только внешней безопасности, практически не затрагивая внутренних сфер.

В настоящее время и в американских подходах к проблемам национальной безопасности наметились определенные изменения, которые заслуживают, к сожалению, не всегда однозначных оценок.

В современной американской стратегии национальной безопасности внутренним проблемам стало уделяться больше внимания, однако и сейчас

большей частью они только обозначены как императивы. Крайне мало уделяется внимания экологическим проблемам и совсем исключены из стратегии национальной безопасности вопросы предотвращения и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф, хотя их влияние сплошь и рядом принимает глобальный характер. Организованная преступность и терроризм представляют серьезную угрозу не только международной безопасности, но и внутренней безопасности США.

В последние годы в стратегии национальной безопасности США появился специальный раздел по экономическим вопросам. По утверждению Б. Клинтона, с одной стороны, необходимо оживить экономику для поддержания высокого уровня боеготовности вооруженных сил, реализовывая внешнеполитические инициативы и расширяя влияние США в мире, а с другой — необходимо активно действовать за рубежом для того, чтобы открыть иностранные рынки и создать новые рабочие места для американцев. Но в целом в концепции национальной безопасности США продолжает доминировать внешний уклон.

Администрация Д. Буша еще не определилась со своей стратегией в области национальной безопасности, но уже первые ее шаги в этой области и практические действия после террористических актов в сентябре 2001 г. свидетельствуют, что общий курс в сфере национальной безопасности, выработанный в предыдущие годы, не изменился.

В Законе США «О национальной безопасности» 1947 г. не содержится определение понятия «национальная безопасность». Американские политологи придумали массу разнообразных определений этого понятия. Словарь военных терминов министерства обороны США определяет национальную безопасность США как сферу приложения совместных усилий военной и внешней политики и как желаемое условие (состояние), обеспечиваемое в первую очередь американским военным и оборонным превосходством над любой иностранной державой или групп держав, благоприятной позицией в международных отношениях, а также обороноспособностью и неуязвимостью, позволяющим успешно противостоять враждебным или разрушительным, явным или скрытым действиям других стран, включая применение ими военной силы[1].

Фактически в этом определении выражена идея идеальной ситуации абсолютного военного превосходства США над вооруженными силами всего мира, что лишний раз свидетельствует о теснейшей связи в США деятельности в области национальной безопасности с внешней и военной политикой при опоре на военную силу.

Концепция национальной безопасности составляет теоретическую основу американской военной и внешней политики. Сейчас, когда в России подход к проблемам национальной безопасности полностью деидеологизирован, США усиливают идеологическую сторону своей концепции национальной безопасности

[1] US Departament of Defence. Dictionary of Military Terms. New York. P. 240.

на принципах теории «нового мирового порядка».

США прямо указывают на то, что внешняя политика не может не быть идеологизирована, поскольку идеология — форма проявления национальных интересов. Это проявляется и в «Стратегии национальной безопасности США», представляемой президентом США ежегодно в Конгресс в качестве документа, определяющего цели, задачи и направления деятельности американской администрации в сфере внешней и военной политики на ближайший год. В ней наряду с отчетливыми геополитическими основами «национальной безопасности» налицо и ярко выраженная идеологическая концепция «нового мирового порядка», развиваемая еще Б. Клинтоном.

Концепция «нового мирового порядка» основана на идее о том, что обеспечение национальной безопасности США непосредственно связано с утверждением и функционированием свободы и демократии в других странах путем установления нового мирового порядка при лидирующей роли США. По выражению американского политолога Нолана, речь идет ни много ни мало о совершенствовании всего мира.

В стратегии национальной безопасности США формулируются прежде всего национальные цели, на достижение которых направлена национальная стратегия администрации США. При администрации Б. Клинтона национальная стратегия в данном документе распространялась на три сферы: политическую, военную и экономическую, а в качестве приоритетных целей выдвигались: укрепление безопасности, обеспечение процветания нации, развитие демократии.

В области ***укрепления безопасности*** отмечалось, что, поскольку руководство США несет ответственность за жизнь и личную безопасность американцев, сохранение их политической свободы и независимости, обеспечение благополучия и процветания страны, чтобы защитить свои интересы перед лицом угроз и опасностей, США должны иметь мощные и гибкие вооруженные силы, находящиеся в готовности к ведению боевых действий. Подчеркивается, что вооруженные силы страны играют ключевую роль в достижении успеха при осуществлении национальной стратегии. В качестве основного принципа применения вооруженных сил только национальные интересы должны определять степень и размах задействования вооруженных сил.

В качестве ***задач по укреплению безопасности*** отмечаются:

— участие в крупных региональных конфликтах;

— противодействие распространению оружия массового поражения и средств его доставки;

— участие в многосторонних миротворческих операциях;

— борьба с терроризмом, наркоманией и другие задачи;

— повышение разведывательных возможностей. При этом разведка во всех ее видах и формах считается «критически важным» средством воздействия на угрозы и формирование международных отношений. В стратегии национальной безопасности отмечается, что разведывательные, органы должны «перекрывать»

как можно более широкий спектр угроз и работать в тесном взаимодействии с лицами, принимающими политические решения.

Приоритетное внимание будет уделяться сохранению и увеличению разведывательных возможностей по сбору и анализу информации о государствах и организациях, способных представлять угрозу безопасности США. В частности, о государствах, обладающих стратегическим ядерным и другими видами оружия массового поражения, расщепляющимися материалами, о транснациональных угрозах и потенциальных региональных конфликтах, затрагивающих интересы Вашингтона.

Особо важной функцией разведывательного сообщества в процессе разработки стратегии национальной безопасности остается оценка уязвимости самих США, поскольку стратегическая уязвимость, как уже подчеркивалось ранее, является благоприятным условием для развития угроз по нарастающей. Относительно новым аспектом в этом вопросе является уязвимость информационных систем США от несанкционированного доступа и использования в связи с возросшей за последние годы зависимостью функционирования всей системы органов власти и управления государством от информационной инфраструктуры. В США уже разработаны и будут в полной мере использоваться различные концепции и технологии уменьшения подобной уязвимости.

Разведывательная поддержка в продвижении демократии в мире, защите окружающей среды, контроле за соблюдением соглашений в военной сфере и осуществлении гуманитарных акций считается также необходимой.

Подчеркивается непреходящее значение лидерства в космосе в борьбе с угрозами национальной безопасности США. Средства его освоения и обеспечения американского контроля над околоземным космическим пространством рассматриваются сквозь призму как военных задач, так и потребностей экономики и гражданского общества. Декларированная политика американской администрации в отношении использования космических систем и средств преследует цели: устрашение/сдерживание враждебных акций против американских интересов в космосе и космических аппаратов США, непосредственное противодействие этим угрозам, недопущение распространения оружия массового поражения в космическое пространство, расширение сотрудничества с другими космическими державами.

В области ***обеспечения процветания нации*** говорится, что основная цель стратегии национальной безопасности заключается в обеспечении процветания Америки за счет усилий, предпринимаемых как внутри страны, так и за рубежом, поскольку интересы в области экономики и безопасности становятся все более взаимосвязанными.

В области ***развития демократии*** поставлена задача сконцентрировать внимание на консолидации новых демократических режимов, увеличении сферы их обязательств в интересах демократии, расширении рынков и сохранении

позиций США в регионах, вызывающих наибольшую озабоченность с точки зрения безопасности, и в тех, где можно достичь лучших результатов. Утверждается также, что это не крестовый поход для установления демократии, а прагматическая политика для поддержания свободы там, где она будет в наибольшей степени соответствовать американским интересам.

В стратегии национальной безопасности США в XXI в. национальная и международная безопасность впервые так откровенно и недвусмысленно отождествляются. Это можно объяснить не только глобальным характером американских интересов и присутствия, но и глобальным подходом к их защите от угроз.

Лидирующее положение США в мире предусматривает неизбежность и необратимость быстрейшей интеграции всего мирового сообщества. Основным условием построения и сохранения «глобальной цивилизации» считается обеспечение стабильности любой ценой, во всех без исключения регионах мира, с использованием всех имеющихся у США и их западных союзников средств.

Стабильность понимается в США в узком и широком смысле. В широком смысле — это определенное состояние международных отношений, а в узком - это концепция, определяющая подходы к оценке соотношения сил противостоящих государств (их коалиций). В рамках рассматриваемого вопроса интерес представляет стабильность в широком значении, так как именно она является одним из базовых элементов идеологии «нового мирового порядка».

В соответствии с этой идеологией под международной стабильностью стало пониматься такое состояние мира, в котором все ведущие державы принадлежали бы к демократическому сообществу с постепенным присоединением к нему других рыночных и демократических государств. Другими словами, речь идет о глобальном движении в установлении демократии американского образца во всем мире и поддержании состояния стабильности при лидирующей роли США.

В стратегии национальной безопасности США при определении комплексных региональных подходов американская администрация отдает приоритет обеспечению своих национальных интересов в Европе и Евразии. Сохранение стабильности в этом обширном суперрегионе США также намерены обеспечивать любой ценой. Очевидно, что идеологические посылки, содержащиеся в документах НАТО, во многом копируют идеологию стратегии национальной безопасности США. В частности, анализ документов НАТО с оценкой идеологической стороны программы «Партнерство во имя мира», позволяет говорить о том, что обеспечение стабильности в Европе непосредственно связано с установлением и функционированием свободы и демократии по американскому стандарту, а новым партнерам НАТО в Восточной Европе и Балтии отводится роль своеобразного буфера между Западной Европой и Россией.

Говоря о главной цели современной американской стратегии национальной безопасности, необходимо отметить, что она находится в сфере идеологии и

направлена на то, чтобы способствовать распространению в мире рыночной экономики и демократии. Эта цель обретала в прошлом формы известных концепций мессианства, борьбы за права человека, борьбы против тоталитарных режимов и др. На нынешнем этапе, принимая во внимание изменения последних лет, концепция «нового мирового порядка» имеет целью поддержание западных ценностей и системы в целом на современном этапе эволюции человечества.

Американская стратегия национальной безопасности продолжает ориентироваться на силу и прежде всего на военную. Не случайно важнейший раздел в документе «Стратегия национальной безопасности США» так и называется «Безопасность посредством силы». В то же время многие американские ученые сами отмечают, что распространение в мире демократии путем применения военной силы может стать источником дестабилизации международной обстановки.

Видимо, опыт Вьетнама, Ирака, Югославии, а теперь и Афганистана так и не привел к пониманию того, что в современных условиях невозможно разрешать никакие противоречия и споры методами вооруженной борьбы.

2. Современные особенности зарубежных концепций национальной безопасности

В течение всего периода после Второй мировой войны обеспечение международной безопасности основывалось на соблюдении всеми государствами общепризнанных принципов и норм международного права, исключающих решение спорных вопросов и разногласий между ними с помощью силы или угрозы силой. Но с марта 1999 г. в результате агрессивного нападения США и НАТО на Югославию этот миропорядок перестал существовать. Эта агрессия наглядно продемонстрировала готовность США и НАТО отныне по собственному усмотрению, не обращая внимания на ООН и международное право, силой оружия навязывать суверенным государствам свой вариант разрешения любой кризисной ситуации, в том числе искусственно создаваемой. Агрессия в Косово, военная операция США и Великобритании в Афганистане наглядно показали всем государствам, не желающим в чем-то действовать по указке США, что отныне отстаивать свои интересы они смогут, опираясь только на собственные силы и обладая соответствующим потенциалом сдерживания.

Это осознание издержек многополярного мира уже вызвало новую волну роста вооружений во многих странах и несомненно увеличит число государств, стремящихся создать собственное ядерное оружие или другие виды оружия массового поражения.

Пока человечество не откажется от использования вооруженной борьбы как метода разрешения противоречий невозможно обеспечить подлинную

национальную безопасность, опираясь, конечно, на всю совокупную мощь государства. Безусловно, это не так просто, поскольку только для определения понятия «агрессия» ООН потребовалось более двух десятилетий. Но, очевидно, что обеспечить национальную безопасность можно будет не путем единообразия форм демократии и экономики по американскому или иному образцу, а только добившись единства в подходах к проблемам обеспечения национальной безопасности.

Структура системы обеспечения национальной безопасности США сложилась в 40-х гг. и, хотя в последующем она подвергалась многочисленным реорганизациям, суть ее не претерпела принципиальных изменений вплоть до сегодняшнего дня. В то же время анализ тенденций в строительстве и функционировании этой системы имеет важное значение при анализе аналогичных проблем у нас.

Главным звеном системы обеспечения безопасности США является президент страны. Его полномочия определены Конституцией США и законодательством страны. Президент — глава государства, т. е. единственное лицо, представляющее народ и правительство США. Он главнокомандующий вооруженными силами и может их использовать так, как считает необходимым для защиты национальных интересов. Он главный дипломат и отвечает за состояние отношений США с другими странами. Он глава исполнительной власти и осуществляет практическое руководство деятельностью правительства. Отсюда следует, что конституционное положение президента определяет его позиции как главного действующего лица в принятии решений в области национальной безопасности.

В США предпринималось несколько попыток ограничить власть президента. Наиболее серьезная из них связан с принятием Закона «О военных полномочиях» 1973 г., однако основной тенденцией остается концентрация власти на исполнительном уровне.

При выработке политики президент полагается на ряд исполнительных органов с точки зрения получаемой информации и консультаций. При реализации политических решений он также полагается на исполнительные органы. Важное место в системе национальной безопасности США отводится государственному департаменту, официально отвечающему за руководство внешней политикой страны.

В процессе принятия решений по вопросам национальной безопасности играют определенную роль также формально независимые, а фактически тесно связанные с государственным департаментом такие учреждения как Агентство международного развития (создано в 1961 г.), Информационное агентство США (создано в 1953 г.), преобразованное в Агентство международных связей (в 1978 г.), Агентство по контролю над вооружением и разоружением и т. д.

Создание системы обеспечения национальной безопасности после Второй мировой войны в целом привело к снижению роли государственного департамента

в определении внешней политики ввиду появления новых действующих лиц — Министерства обороны и Центрального разведывательного управления (ЦРУ).

Министерство обороны США — самое крупное учреждение в федеральной бюрократии страны. Оно было создано как национальное военное ведомство в соответствии с Законом «О национальной безопасности» 1947 г. и переименовано в Министерство обороны в 1949 г.

Министр обороны является главным помощником президента по всем вопросам, относящимся к обороне, он определяет «общую политику и программы» военных ведомств. Вместе с президентом министр обороны составляют военное руководство страны.

Функционально под контролем министра обороны действуют три бюрократические структуры: аппарат министра, объединенный комитет начальников штабов и министерства видов вооруженных сил.

Аппарат министра обороны обеспечивает деятельность министра, который по закону есть гражданское лицо. В аппарат входят до восьми гражданских помощников. Наиболее важными являются два бюро аппарата, имеющие прямое отношение к сфере безопасности, — по делам международной безопасности и по политике международной безопасности. Они отвечают за формулирование и координацию позиций министерства по международным политическим, военно-политическим и экономическим вопросам. Появление этих бюро означало усиление влияния министерства обороны в области, где ранее монопольно господствовал государственный департамент — во внешней политике.

Объединенный комитет начальников штабов (ОКНШ) стоит во главе второй бюрократической структуры министерства обороны. Начальники штабов — непосредственно военные советники президента, Совета национальной безопасности и министра обороны. ОКНШ состоит из председателя, начальников штабов армии, ВМС и ВВС. Комендант морской пехоты также посещает практически все заседания и с 1978 г. стал полноправным членом ОКНШ. Работа комитета начальников штабов обеспечивается его организацией, наиболее важную часть которой составляет объединенный штаб.

Министерства различных видов вооруженных сил составляют третий уровень организаций в рамках министерства обороны. Министерства армии, ВМС (включая морскую пехоту) и ВВС имеют своих министров (гражданских лиц), несущих ответственность перед министром обороны. Эти министерства определяют силы, оружие и возможности, которые будут в наличии для реализации национальной военной стратегии. За исключением председателя, члены ОКНШ являются одновременно высшими военными офицерами видов вооруженных сил и отвечают за выполнение военных задач.

Разведывательное сообщество США обеспечивает в системе обеспечения национальной безопасности сбор, анализ и интерпретацию информации из внешних источников, относящейся к безопасности страны. Организационно компоненты разведывательного сообщества находятся в различных ведомствах и

службах правительства: ЦРУ в исполнительном бюро президента, военные разведывательные службы — в министерстве обороны, бюро разведки и исследований — в государственном департаменте. В разведывательном процессе участвуют также соответствующие подразделения ФБР, министерства финансов и министерства энергетики.

Особое положение в системе американской разведки занимает ЦРУ. Созданное как раз на основе закона о национальной безопасности 1947 г., ЦРУ несет две основные функции: консультировать совет национальной безопасности в отношении разведывательной деятельности, осуществляемой ведомствами правительства США и координировать всю политическую, экономическую и научно-техническую информацию, добываемую за рубежом. Директор ЦРУ является одновременно директором центральной разведки, т. е. номинальным координатором всего разведывательного сообщества. В целях координации при директоре ЦРУ функционирует национальное бюро внешней разведки, известное как штаб разведывательного сообщества США.

На ЦРУ приходится около 15% общего разведывательного бюджета и личного состава разведывательного сообщества. Самыми крупными в этом плане являются военные разведывательные службы и прежде всего разведывательное управление министерства обороны (РУМО). РУМО было создано в 1961 г. для координации деятельности и консолидации информации военной разведки видов вооруженных сил.

Важную роль в системе разведки играет Агентство национальной безопасности, выполняющее задачи вскрытия сетей связи иностранных правительств и обеспечения безопасности своих сетей.

Роль бюро разведки и исследований государственного департамента довольно скромная в сообществе. Его задачи — разведывательные сообщения на основе дипломатических телеграмм или информации из других ведомств.

Подразделения министерства энергетики осуществляют слежение за атомными испытаниями в других странах и предоставляют оценку состояния дел в ядерной области за рубежом.

Возрастающее влияние международных экономических и политических проблем на национальную безопасность США привело к увеличению числа правительственных организаций, участвующих в процессе выработки и реализации решений в области национальной безопасности. Особенно возросло влияние министерства финансов.

Активную роль в экономических вопросах, относящихся к национальной безопасности, начинает играть министерство торговли. В его рамках в 1972 г. создана администрация внутриамериканского и международного бизнеса, целью которого является содействие и координация экспорта и деятельности за рубежом.

Важной фигурой в разработке политики национальной безопасности стал помощник президента по национальной безопасности. Он выполняет три основные функции — координатора политики, политического аналитика и

советника президента. Каждая из этих функций является важным источником влияния в системе обеспечения национальной безопасности.

Роль политического координатора — это формальная база для влияния советника на национальную безопасность. Эта функция непосредственно вытекает из Закона «О национальной безопасности» 1947 г. Сложность и разнообразие проблем, стоящих перед президентом, требуют системы принятия решений, которая может эффективно интегрировать деятельность различных организаций, вовлеченных в систему национальной безопасности.

Роль политического аналитика вытекает из позиции помощника по национальной безопасности как координатора межведомственного процесса и из необходимости не допустить, чтобы президент принял решение, основанное на ложном или неправильном анализе. Помощник по национальной безопасности несет ответственность за то, чтобы все организации, вовлеченные в процесс, имели возможность дать свое заключение и чтобы были внесены и рассмотрены все различные альтернативы.

Наиболее важная роль помощника — роль личного советника президента. У него есть два важных преимущества над другими членами аппарата национальной безопасности: близость к президенту и конституционная независимость.

Как президентский советник помощник по национальной безопасности имеет прямой доступ к президенту по различным проблемам, относящимся к вопросам национальной безопасности.

Для сведения воедино разнообразных интересов различных ведомств в систему национальной безопасности США встроен специальный механизм — Совет национальной безопасности (СНБ). СНБ занимает важное место в системе исполнительной власти.

Наиболее значительными тенденциями в создании и функционировании системы обеспечения национальной безопасности США в целом являются централизация процессов выработки при децентрализации отдельных аспектов и функций и передаче возможности принятия решения по ним в соответствующие ведомства. При этом развитие тенденций шло следующим образом. До конца 60-х гг. единственной тенденцией было усиление централизации как в целом в системе национальной безопасности, так и в ее отдельных компонентах. С начала 70-х гг. централизованными в рамках всей системы безопасности остались наиболее важные решения. В то же время в этот период некоторые ведомства вновь стали нести ответственность за принятие решений и их реализацию по отдельным вопросам.

Окончательного ответа на вопросы о том нужно ли централизовать или децентрализовать процесс выработки политики национальной безопасности; до какого уровня приемлема централизация функции между ведомствами или внутри них в случае их децентрализации и другие практика пока не дала. Основными факторами в решении этих вопросов остаются восприятие высшим руководством государства функционирования существующей структуры, оценка характера

международной обстановки и конкретный оперативный стиль президента.

Важной тенденцией в США представляется расширение числа организаций, включаемых в систему обеспечения национальной безопасности за счет ведомств, не имеющих прямого отношения к внешнеполитическим и военным аспектам безопасности. В этом проявляется новое понимание безопасности, включение в это понятие не только военных, но и экономических и частично социальных проблем.

Чрезмерное множество ведомств, причастных к проблемам обеспечения национальной безопасности, после трагических событий 11 сентября 2001 г. вынудило руководство США создать новый орган — Бюро внутренней безопасности для координации деятельности более 70 ведомств системы обеспечения национальной безопасности.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что понимается в США под термином «национальная безопасность»?
2. Каковы особенности американского подхода к проблеме национальной безопасности?
3. Какова структура американской системы обеспечения национальной безопасности?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Жинкина И.Ю.* Стратегия национальной безопасности президента США Б.Клинтона. М., 1997.

2 *Жинкина И.Ю.* Стратегия безопасности России: проблемы формирования понятийного аппарата. М., 1995.

3. Политика администрации Б. Клинтона в области национальной безопасности. М.,1996.

©ПрохожевА.А.,2002

Глава V
Концепция национальной безопасности Российской Федерации: структура, содержание, проблемы

Становление России как федеративного, демократического, правового государства влечет за собой коренные преобразования государственного устройства, формирование новых социально-экономических и общественно-политических отношений. А это требует переоценки интересов личности, общества и государства с учетом новых возможностей в представительной демократии и рыночной экономике, участия России в общемировом цивилизационном процессе.

В данный момент самая богатая страна мира потенциально оказалась в зоне воздействия широкого спектра угроз, создавших реальную опасность существованию самого государства, его гражданам, их бытию и сознанию. Возникла необходимость разработки концептуального документа, в котором были бы отражены долговременные стратегические задачи и приоритеты в осуществлении политики национальной безопасности, определены основные направления деятельности всех структур по обеспечению национальных интересов в XXI в.

В течение ряда лет предпринимались определенные усилия, направленные на преодоление негативных явлений и угроз, порожденных как современной действительностью, так и собственной российской историей. Принятие в январе 2000 г. Указом Президента Российской Федерации новой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации явилось результатом устранения многих недостатков прежней редакции Концепции 1997 г. и стало важной нормативно-правовой базой в определении государственной политики в сфере национальной безопасности. Но очевидно, что на этом формирование механизма обеспечения национальной безопасности нельзя считать завершенным.

Главное — дальнейшее закрепление и развитие содержания положений Концепции в законах и нормативно-правовых актах по конкретным сферам обеспечения безопасности.

Предполагалось, что в основу деятельности Федерального Собрания Российской Федерации будет положен принцип, согласно которому законотворчество должно осуществляться в соответствии с программой планомерного укрепления основ государства, изложенной в Концепции. Несомненно, этот процесс должен осуществляться на фоне гармонизации деятельности всех ветвей власти, укрепления федерализма как основного условия развития Российской Федерации.

В новой редакции Концепции особо подчеркнуто, что под национальной безопасностью Российской Федерации понимается общенародная безопасность, безопасность всего многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Что касается понятия самой Концепции, то в преамбуле сказано, что это система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

В первом разделе дается характеристика России в мировом сообществе, определение ее места после окончания эры биполярной конфронтации. Обозначаются взаимоисключающие тенденции в мире, когда прежде всего укрепляются экономические и политические позиции значительного числа государств и их интеграционные объединения, совершенствуются механизмы многостороннего управления международными процессами. Будет ли этому способствовать Россия? Несомненно, Россия будет играть свою роль в формировании идеологии становления многополярного мира на этой основе.

И вторая тенденция, по отношению к которой также необходимо выработать свою позицию. Проявляется она через попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, главным образом, военно-силовые решения проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права.

В перспективе для России объективно сохраняется общность интересов с другими государствами по многим проблемам международной безопасности — в противодействии распространению оружия массового уничтожения, предотвращении и урегулировании региональных конфликтов, борьбе с международным терроризмом и наркобизнесом, в решении экологических проблем глобального характера, в обеспечении ядерной и радиационной безопасности.

Во втором разделе определены национальные интересы России как совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства, которые носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства.

Раскрывая содержание интересов личности, общества, государства Концепция определяет восемь приоритетных сфер обеспечения защиты этих интересов: экономическую, внутриполитическую, социальную, международную, информационную, военную, пограничную, экологическую. Обеспечение защиты национальных интересов осуществляется институтами государственной власти во взаимодействии с общественными организациями. И с этим нельзя не согласиться. Обеспечение национальной безопасности — это комплекс мер политического, правового, экономического, военного, информационного, социального, экологического и другого характера и это дело как государства, так и самого народа. Оно достигается проведением единой государственной политики обеспечения национальной безопасности, а также конкретными мерами, поддерживаемыми обществом и адекватными угрозам.

В третьем разделе представлены угрозы и сферы их влияния, начиная с социальной, где они создают глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, рост безработицы. Отмечается, что углубление кризиса во внутриполитической, социальной и духовной сферах может привести к утрате демократических завоеваний.

Что касается такой важной сферы как международная, то угрозы национальной безопасности здесь проявляются в попытках других государств противодействовать укреплению России как одного из центров влияния в многополярном мире, помешать реализации национальных интересов и ослабить ее позиции в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье, Центральной Азии и Азиатско-тихоокеанском регионе. Эти явные тенденции обусловили усиление угрозы национальной безопасности России в информационной сфере, возрастание уровня и масштабов угроз в военной сфере.

Особо подчеркивается в Концепции угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения ее природных ресурсов. Обусловлена она преимущественным развитием топливно-энергетических отраслей промышленности, недоразвитостью законодательной базы ресурсосберегающих технологий, низкой экологической культурой. Ослабление государственного надзора, недостаточная эффективность правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации угроз в России характерны не только для экологической сферы, но и для всех других.

В четвертом разделе Концепции определены основные задачи в области обеспечения национальной безопасности, к примеру, такие как: своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз; совершенствование системы государственной власти; федеративных отношений; местного самоуправления и законодательства Российской Федерации; формирование гармоничных межнациональных отношений, укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества; обеспечение равноправного и взаимовыгодного сотрудничества России прежде всего с

ведущими государствами мира и др. И все же задачи по защите национальных интересов в экономической сфере являются приоритетными направлениями политики государства.

Помимо задач в четвертом разделе указываются основные направления деятельности государства по защите национальных интересов во всех областях жизнедеятельности человека. К примеру, в области охраны и укрепления здоровья граждан необходимы усиление внимания общества, органов государственной власти к развитию государственной страховой (федеральной и муниципальной) и частной медицинской помощи, осуществление государственного протекционизма в отечественной фармацевтической промышленности, реализация федеральных программ в области санитарии и эпидемиологии, охраны здоровья детей, оказания скорой и неотложной медицинской помощи.

Рассматривается в целом система обеспечения национальной безопасности. Ее основу составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности принимают участие: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности — в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой области и представляют их Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Такова структура четырех разделов Концепции и их краткое содержание. Этот важный концептуальный документ отражает необходимость выделить национальную безопасность как главную проблему в развитии российской государственности и общества. Здесь определены основные объекты национальной безопасности — личность, общество и государство, где личность и ее интересы поставлены на первое место. Впервые в нормативно-правовом документе закрепляется, что национальные интересы России «это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства» (схема 8).

Под Концепцией национальной безопасности Российской Федерации признается «система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности». Однако в такой трактовке Концепция выступает как некая система неизвестно чьих взглядов, обеспечивающая безопасность как бы только в Российской Федерации, что вступает в противоречие с Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности», в соответствии с которым к объектам безопасности относятся также и российские

граждане, находящиеся за ее пределами. Государство гарантирует им защиту и покровительство.



Схема 8. Концепция национальной безопасности Российской Федерации

С учетом сказанного, определение Концепции следовало бы изложить в такой редакции: «это официально принятая в Российской Федерации система взглядов на обеспечение безопасности личности, общества и государства во всех сферах жизнедеятельности»

В новой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации содержатся положения, подпитывающие практику смешения функций развития и безопасности. В качестве задач обеспечения национальной безопасности в Концепции выдвигается ряд задач, влияющих на безопасность, но не имеющих к ней прямого отношения и являющихся задачами развития страны. Безусловно, чем более развита страна, тем легче обеспечить ее безопасность. Но нельзя смешивать функции реализации интересов с функциями их зашиты. Это близкие, но принципиально разные задачи. Так, если отнести задачи подъема экономики, совершенствования системы государственной власти Российской Федерации, обеспечения равноправного и взаимовыгодного сотрудничества России с другими государствами, формирования единого экономического пространства с государствами СНГ и другие к задачам в области обеспечения

национальной безопасности Российской Федерации, как это указано в Концепции[1], то в соответствии с той же Концепцией их обязаны решать органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, т. е. силовые структуры[2].

Подобная подмена не просто безграмотна, но и по существу вредна, поскольку отражает стремление ряда ведомств решить свои проблемы чисто силовыми методами или переложить ответственность с себя на силовые структуры так, как это уже неоднократно было на практике.

В то же время в тексте Концепции присутствуют разумные, правильные формулировки разделения указанных выше задач и выделение из них, помимо задач обеспечения национальной безопасности, задач, которые должны способствовать обеспечению национальной безопасности[3]. Последовательная ориентация на такой подход позволит избежать разноголосицы, противоречий и укрепить терминологическую дисциплину.

Второй раздел Концепции содержит весьма серьезную оговорку, согласно которой «реализация национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономики». При такой формулировке жизнеспособность Концепции в целом как бы ставится под сомнение, так как экономическая стабильность в настоящий момент и в ближайшей перспективе отсутствует.

Кроме того, среди сфер обеспечения национальных интересов отсутствует такая важная сфера как демографическая. Обоснование включения этого вида угроз не составило бы труда при столь очевидном явлении в России — депопуляции населения, тем более что Правительство РФ уже имеет проект Концепции демографической политики на период до 2015 г. Начиная с 1992 г. в стране происходит абсолютное сокращение численности населения — на начало 2002 г. численность постоянного населения составила 144,0 млн человек против 148,3 млн человек в 1992 г. В 2001 г. число родившихся снизилось до 1,2 млн человек в год против 1,6 млн человек в 1992 г. Таким образом, актуальность быстрейшей разработки и утверждения доктрины демографической безопасности Российской Федерации и всего спектра сопровождающих ее документов и соответствующих деловых программ для ее обеспечения постоянно растет. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации демографические интересы не включены в систему национальных интересов и не подпадают под защиту в разделе третьем, где классифицированы угрозы национальной безопасности.

Тем не менее, являясь целостной интегрированной системой, адекватной определенному историческому периоду времени, Концепция предопределяет сущность и взаимоувязывает ряд государственных концепций (доктрин)

---

[1] См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000. С. 10

[2] См. там же. С. 19.

[3] См. там же. С. 12.

безопасности более низкого ранга: «Военная доктрина Российской Федерации» (2000 г.), «Концепция внешней политики безопасности Российской Федерации» (2000 г.), «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации» (2000 г.) и др. Однако завершенной системы концептуального нормативно-правового регулирования в России еще не создано. Это сказывается на четкости, предсказуемости и эффективности проводимого государственной властью курса, хотя бы в главнейших сферах деятельности.

Принципиальную правовую основу Концепции национальной безопасности страны представляют Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации «О безопасности», «Об обороне», федеральные конституционные и федеральные законы, а также международные договоры и соглашения, заключенные или признанные Россией, регламентирующие сферу национальной, коллективной, региональной и глобальной безопасности.

Серьезные проблемы, обусловленные сложным федеративным устройством российского государства, возросшая неопределенность, а в некоторых случаях и непредсказуемость развития, порождают новые вызовы и угрозы безопасности России практически во всех сферах жизнедеятельности. Разрешены они могут быть лишь в течение длительного времени и благодаря целенаправленным усилиям всех государственных органов и общественных организаций. Направленность этой деятельности должна регламентироваться стройной нормативно-правовой системой, которую составляют: законы принимаемые законодательной властью, указы и распоряжения, издаваемые Президентом Российской Федерации, распоряжения и постановления Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности.

К сожалению, нужно констатировать, что создание законодательного базиса еще далеко до завершения. Хотя многие определяющие законодательные акты в этой сфере уже действуют, подготовка других заканчивается. Продолжается процесс законотворчества.

Для этого процесса, как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации важно иметь концептуальный официальный документ, формирование которого исходило бы из анализа проблем в области безопасности на рассматриваемый период времени. Безусловно, это самая сложная и кропотливая аналитическая работа всех информационно-аналитических центров государственных и негосударственных подсистем обеспечения национальной безопасности. Она предполагает:

1. Анализ роли и места России в современном мире (исторические корни российской государственности, перспективы международного развития, обоснование геополитического статуса страны).

2. Определение всего спектра жизненно важных интересов личности, общества, государства во всех сферах.

3. Всесторонний анализ и оценку характера реальных и потенциальных угроз национальным интересам в различных сферах деятельности.

4. Определение и оценку ресурсов и возможностей для нейтрализации или парирования реально существующих и потенциальных угроз.

5. Выработку вариантов мер (средств и способов противодействия угрозам) обеспечения национальной безопасности государства.

6. Создание адекватного государственного процесса и механизма реализации Концепции национальной безопасности.

И тогда есть надежда, что изложенный в форме указа и изданный для руководства им политический документ явится основой для формирования и проведения политики национальной безопасности (схема 9).

В предложенной схеме сделана попытка поставить национальные проблемы в плоскость прямого действия и по возможности, привязать не только к пространству и времени, но и ко всем ветвям государственной власти и обществу, руководствуясь тем, что, во-первых, политика обеспечения национальной безопасности — это курс действий (основные направления деятельности) по достижению национальных целей Российской Федерации на определенном промежутке времени и, во-вторых, стратегия обеспечения национальной безопасности — это конкретные действия государства и общества, выражающиеся в использовании ресурсов, органов, сил, средств, методов и форм по нейтрализации реальных угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства.



Схема 9. Сфера и субъекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Безусловно, гарантии безопасности обеспечиваются в современном мире в значительной степени по-прежнему силой или угрозой применения силы, в том числе, неслучайно в ныне действующей Концепции национальной безопасности Российской Федерации большая часть текста четвертого раздела отведена военной безопасности. И тем не менее все большее значение приобретают в мире научно-технические, экономические, политические, морально-этические и другие несиловые факторы обеспечения национальной безопасности.

Мирное существование, а не война теперь все больше определяет как отношения между отдельными государствами, так и систему межгосударственных отношений на региональном и глобальном уровнях.

Подлинный мир в перспективе может основываться не на балансе сил, а на обеспечении баланса интересов государств и сообществ на базе договорно-правовых принципов. Дальнейшее совершенствование нормативно-правового обеспечения национальной безопасности — условие демократического развития процессов самоорганизации общества и государственной гарантии стабильности Российской Федерации в современном мире.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что включает в себя понятие «концепция национальной безопасности»?
2. Назовите основные направления защиты конституционного строя России.
3. Какие проблемы жизнедеятельности общества и государства не нашли отражения в структуре и содержании Концепции национальной безопасности России?

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000.
3. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.
4. *Возженников А. В., Прохожее А.А.* Государственное управление и национальная безопасность России. М., 1999.
5. *Рыжак Н.И.* Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000.

© Кривельская Н.В., 2002

Глава VI
Закон Российской Федерации «О безопасности»

Образование Российской Федерации как независимого государства выдвинуло проблемы обеспечения национальной безопасности в число первостепенных задач. Это не могло не отразиться на содержании нормативно-правовых актов и, в частности, действующего Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 года.

Если рассматривать структурное построение данного закона, то он состоит из преамбулы, закрепляющей положения о назначении данного законодательного акта и его базовых структурных элементов; общего раздела I, который определяет понятие безопасности, ее объекты и субъекты обеспечения безопасности, виды угроз, принципы и законодательные основы обеспечения безопасности. Раздел II раскрывает систему безопасности Российской Федерации, основные ее элементы и функции, разграничивает полномочия органов власти, силы и средства обеспечения безопасности. Раздел 111 закрепляет правовой статус Совета безопасности, его состав и порядок формирования, основные задачи и порядок принятия решений Советом безопасности, а также порядок формирования межведомственных комиссий. Раздел IV определяет финансирование деятельности по обеспечению безопасности, подчеркивает, что оно осуществляется в зависимости от содержания и масштабов программ, характера чрезвычайных ситуаций и их последствий. В разделе V устанавливается организация и порядок контроля и надзора за деятельностью органов по обеспечению безопасности.

Впервые в законодательной практике находят свое юридическое закрепление такие понятия как «безопасность», «жизненно важные интересы», «угрозы безопасности», «субъекты обеспечения безопасности».

Безопасность законом определяется как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», а сама угроза безопасности как «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства». Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности

объектов безопасности законом предусматривается разработка систем правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления, формирования или преобразования органов обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

Эти положения закона актуальны до сего времени. Несмотря на динамичный характер состояния безопасности на различную степень и уровень состояния защищенности, их зависимость от времени, остроты внутренних и внешних угроз и способности реагирования на них управляющей системы, принципы обеспечения остаются неизменными. Более того, они и сегодня являются методологическо-правовой основой теоретической и практической деятельности в сфере национальной безопасности. «Этот закон по идеям, заложенным в нем, является сейчас одним из самых прогрессивных в мире, поскольку предусматривает необходимость системного подхода к рассмотрению всех проблем национальной безопасности. Эта системность заключается не только в триаде «личность, общество и государство», но и в сочетании внешней и внутренней безопасности, а также ряда отдельных видов безопасности»[1].

Триада «личность, общество, государство» — широко использовалась в теоретических работах русских специалистов еще в XIX в. Так, исходя из особенностей угроз, отмечалось: «Опасности, предупреждением которых и создается безопасность в стране, представляют три категории: некоторые из них могут грозить как отдельному лицу, так и целому обществу и государству, другие — непосредственно правительству, третьи — главным образом отдельному гражданину ... Некоторые опасности грозят всему государству, но прямо и непосредственно они проявляются по отношению к правительству»[2].

В настоящее время впервые в соответствии с Законом Российской Федерации «О безопасности» национальная безопасность подразделяется в зависимости от местонахождения источника угрозы на два типа — внутреннюю и внешнюю безопасность. Сейчас в условиях глобализации и интернационализации всех сторон общественной жизни грань между внутренней и внешней безопасностью весьма размыта, а многие угрозы (международный терроризм, наркобизнес, экологические и природные катастрофы) порой трудно привязать к какому-то единому источнику. Тем не менее такое деление представляется весьма полезным с точки зрения, поскольку прежде всего оно позволяет четко классифицировать те или иные концептуальные подходы к решению проблем обеспечения национальной безопасности.

Последовательная ориентация на такой подход позволит избежать разноголосицы в представлении дефиниций, противоречий в подходе к

---

[1] *Прохожев А.А.* Методологические основы решения проблем внутренней безопасности России//Материалы научно-практической конференции 15—16 февраля 2001 г. М.,2001.

[2] Энциклопедический словарь И.А. Брокгауза и И.А. Эфрона. Т. 5. С. 304-305.

безопасности, укрепит терминологическую дисциплину в области безопасности.

Что касается основных элементов системы безопасности, то в соответствии со ст. 8 закона ее образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности. В качестве основных функций этой системы этим законом определяются:

— выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации;

— создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности;

— управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;

— осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации;

— участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией.

Безусловно, на практике диапазон функций данной системы значительно шире. Сюда могут входить планирование деятельности органов и сил безопасности в различных режимах функционирования системы; организация взаимодействия между различными государственными, коммерческими и общественными организациями; координация действий органов и сил по проведению мероприятий в области обеспечения национальной безопасности; обеспечение единства действий по укреплению безопасности на федеральном, местном и региональном уровне и др.

Структурные и функциональные компоненты представляют возможность определиться с понятием как системы безопасности Российской Федерации в целом, так и силами и средствами ее обеспечения. Под обеспечением безопасности Российской Федерации, исходя из содержания закона, понимается целенаправленная деятельность государственных и общественных институтов, а также граждан по выявлению, предупреждению угроз безопасности личности, общества и государства. И как обязательное и непременное условие защиты национальных интересов — противодействие этим угрозам.

Главной целью обеспечения безопасности Российской Федерации, исходя из общих положений закона, является создание и поддержание необходимого уровня защищенности всех объектов безопасности. Экономическое, политическое, международное и военно-стратегическое положение страны должно исключать опасность ослабления роли и значения России как субъекта международного

права, создавать благоприятные условия для развития личности, общества и государства.

Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство. Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства в системе исполнительной власти в соответствии со ст. 12 Закона определяются силы и средства.

Силы обеспечения безопасности включают в себя: вооруженные силы, федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, внешней разведки, обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, налоговой службы; службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; пограничные войска, внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; службы обеспечения безопасности средств связи и информации, таможни, природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании законодательства. Что касается средств, то безопасность обеспечивается всеми имеющимися в распоряжении страны средствами — политическими, экономическими, правовыми, военными, организационными и ресурсными. Силы и средства обеспечения безопасности создаются и развиваются в соответствии с решениями Президента и Правительства Российской Федерации, краткосрочными и долгосрочными федеральными программами обеспечения безопасности.

Основные ресурсы обеспечения, помимо объективных преимуществ географического положения России и наличия стратегических ядерных вооружений, связаны с ее интеллектуальным богатством, достаточно высоким научно-техническим потенциалом, возможностями ее природы и недр, перспективами в области демографии и рядом других факторов.

Создание органов обеспечения безопасности, не установленных федеральными законами, не допускается, гласит ст. 8 закона, а относительно сил и средств — в ст. 12 закона сказано, что руководители органов обеспечения безопасности в соответствии с законодательством несут ответственность за нарушение установленного порядка их деятельности.

Остается заметить, что в числе основных органов системы обеспечения в законе не назван внешнеполитический орган, каким является Министерство иностранных дел. Это министерство осуществляет государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями. В настоящее время при обеспечении

национальной безопасности упор делается на приоритет политико-дипломатических, международно-правовых, экономических и иных невоенных средств. Данный подход свидетельствует, что обеспечение национальной безопасности — долг всех государственных органов, а не только отдельных ведомств, пусть даже и силовых. Задача состоит в том, чтобы органы государственной власти и государственного управления всех уровней осознали свою обязательную сопричастность к решению проблем обеспечения национальной безопасности и не старались переложить эту функцию только на армию, милицию или контрразведку.

Закон Российской Федерации «О безопасности» полностью не решает этой задачи сегодня, как и десять лет назад, несмотря на свою прогрессивную концепцию. Он оказался рамочным правовым документом, обозначившим контуры системы обеспечения национальной безопасности.

В связи со сложностью социально-политической обстановки в обществе, и в частности, ввиду угрозы конституционной безопасности Российской Федерации, представляется необходимым разработать качественно новый федеральный закон о национальной безопасности, который должен:

— определить систему органов национальной безопасности, и их сферу деятельности;

— урегулировать координацию их деятельности и взаимодействия;

— определить содержание и модификации оперативной деятельности спецслужб и установить порядок использования ее результатов в профилактических целях и т. п.

При разработке новой редакции закона о безопасности следовало бы признать необходимость принятия не федерального, а федерального конституционного закона о национальной безопасности.

Следует признать также безусловное право Федерации на применение всего комплекса мер по защите общегосударственных интересов. Национальные интересы заключаются в поддержании целостности государства, утверждении единого суверенитета Федерации, сохранении общего экономического пространства, соблюдении однородности правового статуса человека и гражданина на всей территории страны.

Инструменты защиты интересов Федерации и санкции в отношении субъектов федеративных правоотношений должны быть четко прописаны в законе. Современное российское право не содержит необходимых механизмов, гарантирующих государственное и правовое единство страны.

Пока еще отсутствует единомыслие при определении как самого понятия юридической ответственности, так и классификации ее видов. Если известны и достаточно разработаны такие виды юридической ответственности как уголовно- и гражданско-правовая, административная, дисциплинарная, материальная, то вопросы государственно-правовой ответственности только начинают разрабатываться и заявляться российскими правоведами.

В качестве рекомендации для включения в концепцию будущего закона о национальной безопасности могут быть предложены такие элементы как субъекты федеративной ответственности; перечень государственных органов, наделенных различными полномочиями по инициированию и прохождению процесса применения мер федеративной ответственности; основные признаки и виды федеративной ответственности.

В защиту такого кардинального предложения в сфере обеспечения национальной безопасности выступает факт отличия правовых мер от политических. Меры политической ответственности у всех уже на слуху: роспуск парламента, отставка правительства и др. и применяются они в соответствии с правовыми процедурами, но не в силу нарушения норм права, а по мотивам политической целесообразности. Федеративная ответственность наступает только и исключительно при нарушении норм Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Перечень механизмов федерального вмешательства достаточно широк: объявление режима чрезвычайного положения;

введение прямого президентского правления; перераспределение полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации; использование процедуры импичмента; роспуск законодательных (представительных) органов власти; меры финансового воздействия; перевод под непосредственное подчинение федерального правительства подразделений милиции; отмена незаконного решения органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Федерации; ликвидация субъекта Федерации как самостоятельного образования.

Возможно, и эти меры не являются исчерпывающими для сохранения и безопасного функционирования государства и общества. Поэтому в проекте закона должно быть прописано обоснование права государства на экстраординарные меры. Как и закон о национальной безопасности, формы конкретных правовых механизмов и процедур федеративной ответственности являются перспективными и подлежат разработке в отечественном праве.

Оставление ситуации юридической безответственности субъектов федеративных отношений, как и отсутствие новой редакции закона о национальной безопасности, чревато не только дезинтеграционными процессами, разрушением страны, но и угрожает сохранению и развитию в России национальных ценностей.

И в заключение справедливо обратиться к Г.Гегелю, который отмечал, что «сила страны состоит не в количестве ее жителей и солдат, не в плодородии земли и не в количестве территории, а в том, как посредством разумного соединения частей в единую государственную власть все это используется для реализации великой цели — совместной защиты»[1]. Данная цель остается нереализованной на

[1] *Гегель Г.-В.-Ф.* Политические произведения. М., 1978. С. 104.

современном этапе. Российское государство, к сожалению, не обеспечивает полной безопасности каждому гражданину нашей страны, полной защиты его интересов.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Какова структура и содержание Закона Российской Федерации «О безопасности»?
2. В чем заключаются противоречия Закона и иных нормативно-правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности?
3. Что должна включать в себя, на ваш взгляд, концепция проекта закона о национальной безопасности?

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст.769.

© Кривельская Н.В., 2002

РАЗДЕЛ II

СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава I Социальные интересы личности, общества и государства: сущность, типология

1. Развитие теории интереса и его сущность

В советское время в условиях полного огосударствления всей общественной жизни не было нужды исследовать проблему социальных интересов, особенно применительно к практике жизнедеятельности. Рассмотрение содержания интересов, их роли в жизни общества носило общетеоретический, далекий от прикладных задач, характер. Чаще всего они рассматривались как абстрактная, чисто философская категория, не требующая конкретных усилий по целенаправленному их формированию и тем более реализации. Поэтому исключительно важным и с теоретической, и с практической точки зрения является вопрос: что же представляют собой социальные интересы?

В основе всей целенаправленной человеческой деятельности лежат ***потребности и интересы. Потребности — это нужда в чем-либо необходимом для поддержания жизнедеятельности организма индивида, социальной группы, общества.*** Это внутренний побудитель активности. Они подразделяются на биологические, свойственные как животным, так и человеку, и социальные, свойственные только человеку, носящие исторический характер и подверженные значительному влиянию экономики, культуры, идеологии.

Потребности и интересы — понятия не тождественные, но те и другие имеют общим основанием объективный характер. Потребность выражает отношение любого субъекта жизнедеятельности к необходимым условиям своего бытия, поскольку без удовлетворения ряда базовых потребностей невозможно существование ни биологического, ни социального организма. Между

потребностями человека и их удовлетворением стоит человеческая деятельность, цель которой и заключается в удовлетворении потребностей людей.

При этом удовлетворение ряда непосредственных потребностей людей в жилье, пище, одежде и другом обеспечивает их физическое существование, но основная часть потребностей современного человека связана с его социальными функциями, а не физиологическими нуждами Духовные потребности социальному человеку — личности так же необходимы, как и продукты питания. Круг потребностей современной личности исключительно широк, он непрерывно расширяется и развивается. Чем разностороннее развита личность, чем сложнее тот или иной социальный организм, тем шире круг их потребностей и тем многообразнее формы их удовлетворения.

Однако не каждая потребность в равной мере может стать причиной и внутренним стимулом того или иного вида жизнедеятельности. Потребности, выражая взаимосвязь субъекта и условий его жизнедеятельности, обнаруживают себя в неосознанных влечениях и вполне осознанных мотивах поведения.

Подлинной причиной и движущей силой социального развития являются интересы. ***Интересы — это осознанные потребности, сформированные обществом, социальными группами, индивидами.***

Именно осознанность, теснейшая связь с личным и общественным сознанием и позволяет выделить интересы из многообразия потребностей в качестве особой, наиболее значимой категории в жизни человека и общества.

Интересы обладают всеми чертами потребностей, но усилены особенностями индивидуального и общественного сознания, мировоззрения, психологического состояния, культурного развития и других качеств человека. Именно поэтому интересы в отличие от обычных потребностей и обладают той действенной и реальной мощью, отраженной в вышеуказанном первом законе социального развития человека и общества.

Первые попытки выделить особую роль интересов в жизни общества и государства можно видеть еще в Древнем Риме. Теоретически проработанная попытка объяснить общественную жизнь с помощью интересов была предпринята еще в XVIII в. французскими материалистами. В интересах они усматривали реальное основание нравственности, политики, общественного строя в целом.

Недостатком их воззрений является то, что интересы они выводили из чувственной природы человека, рассматривая его скорее как чисто биологическое существо.

Гегель, развивая теорию интереса, показал несводимость интересов только к чувственности, к естественной природе человека и раскрыл их социальную сущность.

Значительный вклад в развитие теории интереса внес Спенсер. Он, считая основным законом социального развития закон выживания наиболее приспособленного, разделенного на классы или «дифференцированного» общества, показал, в частности, что общественные и частные интересы в существе

своем гармоничны.

Велика заслуга в развитии теории социального интереса К. Маркса и Ф. Энгельса, главным образом в области экономических интересов, хотя в годы советской власти мало кто слышал об особой роли интересов, особенно личных интересов, в жизни человека и общества.

Дальнейшее развитие теории интереса определяется задачами формирования нового гражданского общества в нашей стране, создания правового государства, ориентации на развитие потенциала человека в условиях возрастания значимости человеческого фактора и объективного снижения роли государства в общественной жизни.

Интересы как потребности органически присущи всем людям, лишить человека интереса нельзя, без интереса невозможна никакая деятельность людей. В социальных интересах закрепляются общественные отношения индивидов, социальных групп, слоев общества. Связь интересов с общественными отношениями в функциональном плане состоит в том, что общественные отношения определяются несколькими условиями: формой осознания субъектом своих потребностей, целеполаганием, практическими действиями. Реализация интересов субъектов ведет к закреплению общественных отношений, в связи с чем интересы становятся элементами объективной социальной реальности.

Сложная структура общества, различия в социальном положении людей, особенности преломления объективных условий действительности во внутреннем мире человека, в его сознании и деятельности приводят к появлению громадного множества, как правило, несовпадающих между собой интересов.

Это множество интересов не выстраивается в какую-то иерархию с определенной подчиненностью, а представляет собой большую сложную систему интересов, отражающую их тесную взаимосвязь, взаимообусловленность и взаимозависимость. Социальные интересы отдельной личности выражают взаимную зависимость ее и других людей, т. е. выражают определенную грань социальной взаимозависимости личности с той группой или общностью, с которой ее объединяют общие условия жизнедеятельности.

2. Система интересов и их классификация

Представление множества интересов в качестве сложной развивающейся системы позволяет более полно показать их целостность и выявить достаточно полную типологию их разнотипных связей как логически однородных, допускающих непосредственное сравнение и сопоставление.

Научная классификация интересов дает возможность зафиксировать закономерные связи между различными типами интересов и определить их место в общей системе. Каждая классификация носит относительный характер и

ориентирована на достижение тех или иных целей познания. Классификация особенно проблематична, когда речь идет о крайне разнородных по составу множеств. В качестве оснований для классификации интересов необходимо использовать наиболее характерные их признаки, позволяющие наиболее полно отобразить строение всей системы интересов.

Классификация интересов может осуществляться по различным основаниям. Наиболее адекватным стоящим теоретическим и практическим задачам представляется следующий набор оснований классификации социальных интересов (схема 10).



Схема 10. Основания классификации интересов

Расчленение интересов по указанным основаниям — по степени общности, по характеру субъектов — носителей интересов, по сферам жизнедеятельности, по продолжительности действия, по характеру их взаимодействия — имеет важное значение при исследовании интересов и организации практической деятельности по целенаправленному формированию интересов, их реализации и защите от внутренних и внешних угроз.

Интересы бывают: по степени общности — индивидуальные (личные), групповые, корпоративные, общественные (общие), национальные и общечеловеческие; по субъектам (носителям интересов) —личности, общества, региона, государства, коалиции государств, мирового сообщества; по степени социальной значимости — жизненно важные, важные, маловажные; по сферам жизнедеятельности — в экономической сфере, во внешнеполитической сфере, внутриполитической сфере, в социальной сфере, в духовно-культурной сфере, в международной сфере, в оборонной сфере, в информационной сфере и т. д.; по продолжительности действия — постоянные долгосрочные, кратковременные; по характеру направленности —экономические, политические, военные и т. д.; по характеру взаимодействия — совпадающие, параллельные, расходящиеся,

конфронтационные (встречные).

Как видим, диапазон классификации интересов достаточно широк. Это лишний раз подчеркивает их социальную сущность и социальную направленность. Если речь идет о личности, то у индивида всегда присутствует стремление к постоянному изменению своего положения в обществе. Оно продиктовано не только стремлением к улучшению материального благосостояния, но и к реализации самого себя в обществе, самосовершенствованию и т. д.

Структура интересов тесно связана с социальной структурой общества. Более того, интересы являются, помимо всего прочего, основой дифференциации общества, как результата взаимодействия всех социальных слоев и групп с многообразием их интересов.

Наиболее существенную роль играют классификация интересов по субъектам-носителям интересов (схема 11) по сферам их жизнедеятельности, по их социальной значимости.

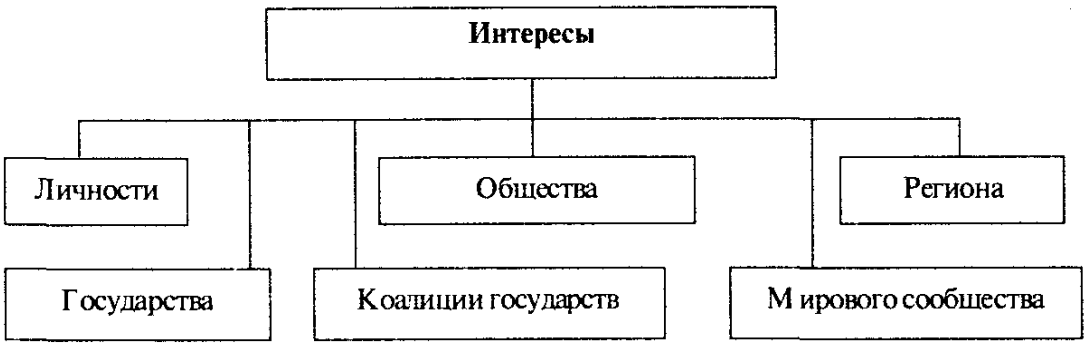

Схема 11. Классификация интересов по характеру субъектов

Сейчас впервые в истории России на первое место поставлены жизненно важные интересы личности, далее общества и только затем — государства. Такая последовательность означает качественный скачок в решении проблем не только безопасности, но и роли интересов в жизни человека и общества.

В новой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

В данной Концепции очень четко указаны те права и свободы, которые являются интересами личности. Это — конституционные права и свободы, т. е. права и свободы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации. Это положение очень выгодно отличает данный документ от множества документов, политической и социологической литературы, где речь, как правило, идет просто о

правах человека вообще. Однако и в данном случае все же нет полной ясности и строго научного подхода в отношении этих понятий.

Так, к примеру, в отличие от положения Концепции в Конституции Российской Федерации права и свободы человека названы не интересами, а высшей ценностью (ст. 2). А ведь интересы и ценности — это далеко не одно и то же.

Особую прикладную роль играет классификация интересов по сферам жизнедеятельности (схема 12).

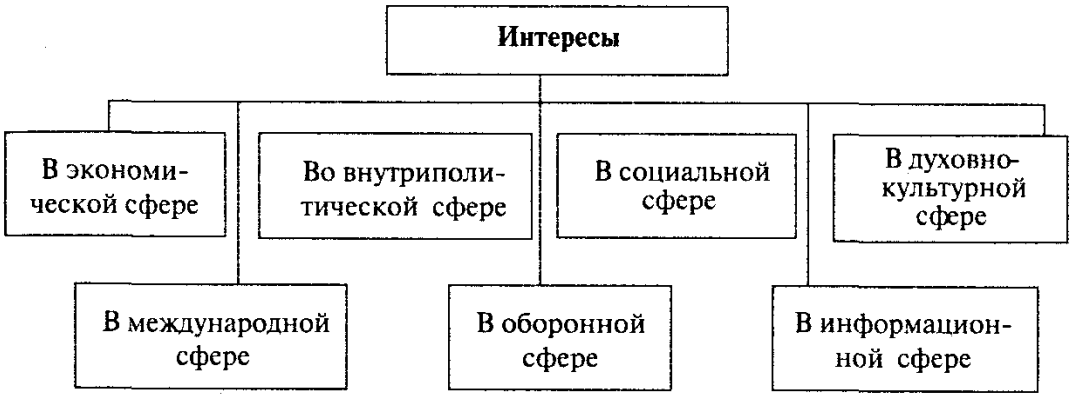

Схема 12. Классификация интересов по сферам жизнедеятельности

Интересы обладают специфическими характеристиками, отражающими особенности развития общественных отношений в социальных системах разного уровня. На каждом из этих уровней формируются свои системы интересов, устойчиво взаимодействующие между собой. Объективный характер формирования определенной иерархии таких систем интересов создается прежде всего разделением труда по разнообразным сферам жизнедеятельности, каждая из которых характерна своими особыми интересами и многообразием форм собственности, что порождает различия в уровне жизни разных социальных групп и соответственно специфические интересы. Поэтому не случайно в Концепции национальной безопасности Российской Федерации при анализе интересов, угроз этим интересам и при организации деятельности по обеспечению национальной безопасности используется классификация по сферам жизнедеятельности.

Такой подход дает возможность более целенаправленной организации деятельности по формированию и реализации социальных интересов, а также по их защите от внутренних и внешних угроз.

Исключительную значимость имеет классификация интересов по их социальной значимости (схема 13).



Схема 13. Классификация интересов по степени социальной значимости

Без сомнения, каждому субъекту общественных отношений присущи свои жизненно важные, важные и маловажные интересы — это категорический императив развития. Первые выступают как коренная основа всей социальной деятельности, остальные учитываются при определении текущих задач для достижения определенных, вполне конкретных тактических целей при обеспечении своего существования.

Именно жизненно важные интересы отражают относительно устойчивые черты индивидов и общества и определяют характер бытия, траекторию и цель существования, развития и безопасности любого субъекта социальной жизни. В соответствии с положениями Закона Российской Федерации «О безопасности» 1992 г. *жизненно важные интересы — это совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.*

Это положение является единственным, по сути дела, законодательным актом в нашей стране, в котором речь идет об интересах личности, общества и государства.

Можно, конечно, критиковать формулировку закона важнейшей категории «жизненно важные интересы» (скажем, что значит «надежно обеспечивает»?), но сущность интересов как совокупности потребностей законодатель выразил четко и конкретно. Следует подчеркнуть, что это единственное узаконенное в правовом отношении определение интересов.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что представляют собой социальные интересы?
2. Каковы основания для классификации интересов?
3. Что такое жизненно важные интересы?

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000.

2 *Возженников А.В., Прохожее А.А.* Система жизненно важных интересов Российской Федерации: сущность, содержание, классификация, механизм согласования. М., 1998.

3. Прохожев А.А. Человек и общество: законы социального развития и безопасности. М., 2002.

© Прохожев А.А., 2002

Глава II
Формирование национальных интересов и ценностей

1. Динамика интересов и механизм их формирования

Интересы, будучи и причиной, и целью, и движущей силой социального развития, оказывают кардинальное воздействие на весь процесс развития. Более того, уровень социального развития, помимо внешних объективных условий, в большей степени определяется состоянием социальных интересов личности и общества.

Поэтому важнейшей особенностью интересов является их динамический характер, изменчивость, развитие, причем не обязательно в прогрессивном направлении. Еще Гельвеций подчеркивал: «...своими пороками и добродетелями люди обязаны исключительно различным видоизменениям, которым подвергается личный интерес»[1]. Это обстоятельство лишний раз свидетельствует о необходимости целенаправленного формирования и развития всей системы интересов — и личности, и общества, и государства.

Формирование интереса — это целенаправленная деятельность по созданию интереса определенного содержания у различных субъектов.

Вопрос формирования социальных интересов занимает видное место среди проблем, долгое время считавшихся второстепенными, однако от практического решения которых во многом зависело поступательное развитие общества в целом, ибо только реализация сформировавшихся интересов участников общественных отношений способна обеспечивать осуществление программы преобразования в России.

Проводить реформы и управлять процессом коренных преобразований, обеспечить динамичное развитие общества можно только через учет и управление интересами различной степени общности. Для нынешнего общества прежде всего характерна подмена общественных интересов корпоративно-ведомственными на

[1] *Гельвеций К.А.* Соч. М., 1973. Т. 1. С. 186.

фоне игнорирования объективной основы формирования интересов.

Основой формирования интересов как социальной категории служат объективные условия общественного бытия, определяющие характер взаимодействия и взаимозависимости социальных субъектов по поводу условий их жизнедеятельности. Следовательно, к проблеме формирования интересов следует подходить конкретно — исторически. Такой подход позволяет объяснить проблему многообразия и противоречивости социальных интересов различных личностей, групп, коллективов, общества и подвести прочную методологическую базу под рассмотрение вопроса о разграничении этапов формирования и реализации интересов.

Интересы личности формируются не только под влиянием ее социального положения, но и под воздействием всего образа жизни, духовных ценностей и культуры общества, социальной психологии различных групп общества. С другой стороны, уровень духовных интересов личности, ее отношение к действительности, т. е. уровень развития личности определяет степень вовлеченности личности в общественную жизнь, в процесс формирования и реализации интересов общества.

В решении этой задачи чрезвычайно важно учитывать зависимость результатов деятельности от уровня подготовленности субъекта, от соответствия средств формирования интересов намеченным целям, от необходимых возможностей и реальных условий и, конечно же, от той «стартовой» позиции, от того запаса знаний и убеждений, с которого осуществляется формирование. Эти зависимости носят постоянный и объективный характер. Их можно по праву считать ***принципами*** формирования интересов. Из ряда принципов можно выделить следующие:

комплексный подход к рассмотрению и решению проблем формирования; научная организация формирующего процесса;

целесообразность формирующих действий; скоординированность усилий; единство в понимании целей формирования;

проверка результативности осуществляемых мер и др.

Концептуальные идеи, отражающие функционирование механизма формирования социальных интересов, являются методологией как в организации всей совокупности мер, нацеленных на конечный результат, так и каждого отдельного формирующего акта, решающего ту или иную промежуточную задачу.

Формирование социальных интересов как целенаправленный, специально организованный процесс содержи г в себе не только то общее, что свойственно любому процессу обучения и воспитания, но и то особенное, что отличает, выделяет его. Эти особенности определяются целями формирования интересов.

В целом процесс формирования интересов представляет систему со своими структурными и функциональными компонентами. Общая блок-схема данного процесса представлена на схеме 14. Основными структурными компонентами этой системы выступают субъект, объект, среда формирования. Функциональными

компонентами являются ценности, доминирующие в обществе, потребности, знания (информация), методы и принципы формирования интересов, а также профессионализм людей, участвующих в процессе формирования жизненно важных интересов личности, общества и государства.

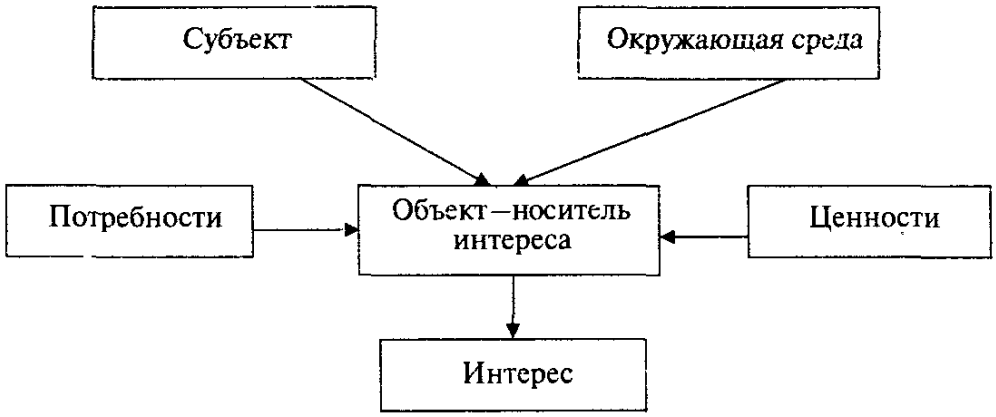

Схема 14. Блок-схема процесса формирования интересов

Важнейшую роль при формировании интересов играет общественное сознание. Именно это отличает процесс формирования интересов от процесса формирования общественного мнения о каком-либо факте социальной действительности. Если объектом общественного мнения выступает конкретное событие, факт, то объектом общественного сознания является широкая совокупность самых разнообразных событий и проблем.

Особенности процесса формирования интересов обусловлены также спецификой деятельности личности, коллектива, историческими, этническими и другими факторами. Для каждого объекта формирования интересов характерны свои социально-демографические характеристики.

Несомненно, свои особенности привносят в процесс формирования интересов и ***особенности социальных условий,*** в которых функционирует и развивается та или иная личность, тот или иной коллектив (военные, студенты, преподаватели, рабочие и т. д.). При формировании интересов в качестве одного из важнейших условий выступают мировоззрение людей и характер общественного сознания коллектива. Представляя собой (в содержательном плане) совокупность общечеловеческого, массового и группового сознания, общественное сознание в коллективе в неменьшей степени, чем социальные условия жизни, влияет на интересы людей, на отношение их к фактам, которые затрагивают их интересы.

Немало особенностей в самом процессе формирования интересов. Этот процесс осуществляется в известной закономерной последовательности. Выявление этапов его объективного и субъективного формирования, их особенностей имеет важное практическое значение для работы должностных лиц,

политиков, ученых, общественных институтов.

Интерес личности или социальной группы, зарождаясь и развиваясь, проходит определенные стадии. Источником интереса всегда является потребность людей в чем-либо, ибо потребности людей развиваются быстрее объективных возможностей их удовлетворения. Важно поэтому при формировании интересов учитывать уровень сознательного отношения людей к потребностям, воспитывать культуру потребления. На уровне осознания потребностей трудно переоценить роль информации, обучения и воспитания людей в период подготовки и самостоятельной трудовой жизни в коллективе. Очень важно еще в раннем возрасте сформировать в человеке разумные потребности, помочь ему осознать их в условиях реальной жизни.

Процесс осознания потребностей идет индивидуально, происходит сопоставление их с интересами коллектива и общества. В сфере индивидуального сознания протекает восприятие и оценка информации. Именно на этом этапе через призму собственного опыта, на основе конкретных условий формируются личные интересы. Особенность этапа — напряженный мыслительный процесс, в ходе которого вырабатывается собственная цель, личное отношение к общественной жизни.

Сформированный личный интерес начинает проявляться в поступках, делах человека. В процессе общения людей в обществе происходит обмен мнениями, идет процесс сопоставления личных интересов с личными интересами других людей. На основе этого сопоставления интересов у человека возникают сомнения либо уверенность в верности своих интересов, идет внутренний процесс оценки интересов. В таком процессе участвует как индивидуальное, так и общественное сознание. У многих людей появляется реальная возможность в процессе общения с равными себе получить подтверждение своей точки зрения, зафиксировать реакцию членов общества, получить не просто смысловую (знание), но и психологическую (эмоции) поддержку своей позиции.

Выявленные интересы последовательно группируются и объединяются вокруг наиболее общих и принципиальных взглядов, суждений. Совпадающие суждения и оценки объединяются, выявляются также позиции, противостоящие преобладающим. Лица, занимающиеся формированием интересов, отчетливо представляя объект своего внимания, могут спланировать свою работу в дальнейшем для количественного и качественного наращивания формирующего влияния.

Все этапы зарождения и осознания интересов взаимосвязаны и взаимозависимы, представляют собой единый и целостный процесс формирования интересов. В то же время на каждом этапе решаются вполне конкретные задачи.

Среди средств формирования интересов особое место принадлежит психологическим методам. Одним из них является внушение. Уточним, что внушение — это своеобразное социально-психологическое воздействие определенного лица или органа на массы, на отдельную личность, рассчитанное,

главным образом, на некритическое восприятие окружающей среды. С помощью внушения создается определенная психологическая атмосфера и благоприятная обстановка для формирования интересов и соответствующего отношения к происходящему Подмечено, что через организованное или случайное, прямое или косвенное внушение (особенно на начальном этапе) оказывается весьма сильное и ощутимое воздействие на формирование интересов в различных коллективах. При этом степень внушения может быть различной. Обычно она находится в прямой зависимости от уровня знаний, общего развития, жизненного опыта, воли и характера личности.

Важным методом формирования интересов является также выработка убеждений. Убеждение ценно тем, что оно очень трудно поддается изменению. Выработка убеждений при формировании интересов направляется не на сам интерес, а на те ценности, на которые он опирается. Например, при формировании сознательного отношения к дисциплине и правопорядку необходимо убедить людей, что дисциплина и правопорядок — это необходимые условия безопасности личности, без них невозможна успешная деятельность по реализации политических, экономических и социальных реформ.

При использовании убеждения как метода формирования интересов нельзя упускать из виду активное участие людей в восприятии циркулирующей разноплановой информации. В нынешних сложных политических условиях информация зачастую способствует навязыванию людям корпоративных интересов в ущерб формированию в сознании жизненно важных и в целом национальных интересов. Этот момент имеет исключительно важное и принципиальное значение. Его необходимо учитывать должностным лицам различных уровней государственного управления.

Формирование интересов — предмет особого внимания государственных институтов, политических партий, общества в целом. Именно формирование интересов обеспечивает определенное отношение личности, социальных групп к деятельности государства, его представительных и исполнительных органов власти в различных сферах жизнедеятельности, в том числе и в сфере безопасности.

Формирование интересов — сложный и трудоемкий процесс, требующий объединенных усилий ученых, политиков, руководителей различных уровней. Он тем эффективнее, чем лучше организован, чем яснее организаторы представляют его структурные и функциональные элементы, прямые и обратные связи между этими элементами.

Задача формирования нужного интереса разрешается путем изучения интересов и условий их функционирования путем социологических исследований, наблюдений за отношением различных социальных групп к деятельности официальных институтов государства, политических партий и движений, отстаивающих те или иные взгляды и интересы. Особая роль в этом процессе отводится изучению общественного мнения населения.

Предметом постоянной заботы государственных органов, органов местного самоуправления, всех тех, кто имеет отношение к формированию интересов, является среда, в которой осуществляется этот процесс. Среда — непрерывно действующий элемент механизма формирования интересов. Условия, составляющие ее, и факторы, влиянию которых она подвержена, оказывают свое воздействие на объект, субъект и средства формирования интересов постоянно и временно, положительно и отрицательно, независимо от субъекта. Когда мы говорим, что воспитывает и формирует сама жизнь, имеется в виду воздействие на человека той среды, в которой он живет и трудится. Среда формирует потребности, осознание которых человеком превращает потребности в интересы. Поэтому среда — не безразличный фактор воздействия как на сознание, так и на интересы.

В одних и тех же условиях разные люди формируются по-разному. У одних, например, трудности способствуют формированию нужных, общественно значимых интересов, у других они вызывают обратный эффект. Одни современные средства массовой информации (они не зависят от субъекта формирования интересов) формируют необходимые интересы, другие — прямо противоположные. Определяющим при этом, конечно же, является формирующее воздействие субъекта. Он в состоянии усилить позитивное, целесообразное влияние тех или иных условий. Воздействие на условия формирования интересов имеет первостепенное значение, оно объективно важнее, чем само субъективное влияние на объект. Пониманием этого требуется вооружить всех должностных лиц, формирующих интересы личности, общества и государства.

Субъект оказывает на объект воздействие через соответствующие ***средства.*** Что является средствами формирования любого интереса: личного, корпоративного, группового? Чем средства отличаются от условий? Какова структура средств?

Для формирования необходимого общественного, коллективного и личного интереса в настоящее время традиционно используются такие носители целесообразной информации, как живое и печатное слово, электронные средства передачи информации, изобразительное отражение реальной действительности, музыкально-звуковые эффекты и предметная атрибутика. Эти носители можно считать средствами формирования интересов лишь в том случае, если они несут на себе целесообразную, направленную на достижение конкретного результата информацию.

Носители информации могут использоваться субъектом в различных формах и с помощью разнообразных приемов и способов. Формы, приемы и способы становятся средствами формирования интересов, если с их помощью формирующая информация будут давать необходимый эффект. Хотим лишь еще раз подчеркнуть, что подбор и их использование должны быть целесообразными и целенаправленными.

Такова содержательная характеристика основных элементов механизма

формирования социальных интересов, их основные отличительные признаки, необходимость учета и использования в практической деятельности должностных лиц органов государственного управления.

2. Духовные ценности и идеология в формировании интересов

Наиболее кардинальное воздействие на процесс формирования социальных интересов оказывают ценности, придавая им определенную форму, целеустремленность, направленность. Содержательная сторона интересов личности определяется не только состоянием окружающей среды, но и нравственной позицией личности, уровнем ее социальной ответственности, мерой зрелости человека как гражданина, уровнем его сознательности.

Система ценностей лежит в основе формирования интересов, как у индивида, так и у социальной общности любого масштаба. Именно в ценностных категориях выражены предельные ориентации знаний, предпочтений, увлечений, убеждений и, конечно, интересов различных личностей и отдельных групп.

В ценностях зафиксированы те критерии, социально признанные данным обществом и социальной группой, на основе которых развертываются более конкретные и специализированные системы нормативного контроля, соответствующие институты и сами целенаправленные действия людей — как индивидуальные, так и коллективные.

Усвоение этих критериев составляет необходимую основу формирования интересов личности и поддержания нормативного порядка в обществе.

Ценность — критерий и способы оценки значимости объектов и явлений окружающего мира для человека и общества, выраженные в нравственных принципах и нормах, идеалах, установках. Основной характеристикой ценности является значение и смысл, которые придаются тем или иным объектам природы, материальным и духовным благам. Ценности делятся на материальные и духовные.

Социальная система любого масштаба предполагает существование неких разделяемых всеми общих ценностей. ***Национальные ценности — это совокупность материальных и духовных ценностей страны, которым присущи вполне определенные мировоззренческие, исторические, культурологические, социально-экономические, географические и демографические признаки.*** Каждая исторически конкретная общественная форма характеризуется специфическим набором и иерархией ценностей, система которых выступает в качестве наиболее высокого уровня социальной регуляции.

Социальной ценностью может являться материальный или идеальный объект в случае, если он служит фокусом устремлений, желаний групп или

отдельных лиц, рассматривается как важное условие существования. Он соответственно оценивается и в этой связи регулирует поведение, подчиняет его. Разделяемые индивидами и группами социальные ценности служат мерой оценки их поступков в жизни.

Социальные ценности имеют двойственную природу. Во-первых, они включены в процесс функционирования и развития данной общественно-экономической системы и имеют объективный характер. Во-вторых, они носят нормативный характер, но, будучи окрашены эмоциями, чувствами, имеют субъективный оттенок. Система социальных ценностей выступает как основа культуры, нормативно определяющей характер социальной деятельности людей. При этом особую роль играют ценностные ориентации личности.

Ценностная ориентация — это избирательное отношение человека к материальным и духовным ценностям, система его установок, убеждений, предпочтений, выраженная в поведении.

Ценностные ориентации являются важнейшим элементом внутренней структуры личности, закрепленные жизненным опытом индивида, всей совокупностью его переживаний и отделяющие значимое, существенное для данного человека от незначимого, несущественного. Совокупность сложившихся, устоявшихся ценностных ориентации образует ту основу, которая обеспечивает устойчивость личности, преемственность определенного типа поведения и деятельности, выраженные в содержании и направленности интересов. В силу этого ценностные ориентации выступают важнейшим фактором, регулирующим мотивацию личности и формирующим ее интересы. Основное содержание ценностных ориентации — политические, мировоззренческие, нравственные убеждения человека, глубокие и постоянные привязанности, нравственные принципы поведения. В силу этого в любом обществе ценностные ориентации личности являются объектом воспитания, целенаправленного воздействия.

Ценностные ориентации действуют как на уровне сознания, так и на уровне подсознания, определяя направленность волевых усилий, внимания, интеллекта. *Уровень развития ценностных ориентации — признак зрелости, показатель меры социальности человека.* Именно они лежат в основе осознания каждым индивидом смысла жизни и превращают стандартного в принципе человека в нечто целостное и своеобразное, характерное именно для данной личности.

Устойчивая и непротиворечивая совокупность ценностных ориентации обусловливает такие качества личности как цельность, надежность, верность определенным принципам и идеалам, способность отстаивать эти идеалы и ценности, активность жизненной позиции, упорство в достижении цели. Противоречивость в ценностных ориентациях порождает непоследовательность в поведении, а их неразвитость — признак инфантилизма, господства внешних стимулов во внутренней структуре личности. А уровень развития ценностей определяет в значительной мере и уровень развития интересов.

Системы ценностей формируются и трансформируются в ходе развития

общества, но временные масштабы их существования не совпадают с масштабами социально-экономических, политических и других изменений в обществе. Так, до сих пор остаются актуальными общечеловеческие ценности и многие нормы морали, сформировавшиеся еще в античную эпоху.

Для действия социальных законов создается тем больший простор, чем в большей степени совпадают социальные цели общества и личностные ориентации и установки личности, субъективные устремления каждого человека. Степень совпадения или несовпадения социальных целей общества и личности познается через выявление отношений личности к социальным целям общества. Это могут быть отношения идентификации, когда человек отождествляет свои личные цели и цели общества; отношения различия, когда цели личности имеют известное отклонение от целей общества; отношения конфликта, когда цели личности и цели общества противостоят друг другу как враждебные (например, случаи антисоциального поведения).

Однако в каждом конкретном случае между целями общества и конкретной личности наблюдаются известные различия, которые выражаются в отклонении интересов, а, следовательно, и социальных действий личности от общественных интересов. Каждый человек, совершая то или иное действие, преследует свои личные индивидуальные цели, наличие которых у него обусловлено личными, индивидуальными интересами. Приближение целей личности, характера социальных действий индивидов к требованиям прогрессивного развития прямо пропорционально совпадению целей общества и личности и обратно пропорционально степени различия между ними.

Ценность есть сущность и одновременно условие полноценного существования объекта[1]. Она выступает как фундаментальная норма, позволяющая человеку осуществить выбор позиции, линии поведения в жизненно значимых ситуациях. Именно в силу этого ценности составляют одно из оснований целостности и устойчивости общества.

Наличие множества интересов и способов восприятия ведет к большому разнообразию оценок: то, что для одного человека имеет большую ценность, для другого малую или вообще никакой. Диктуемое жизнью объединение людей в общности (семья, род, племя, этническая и социальная группа, народность, народ, а в плане общественных объединений, например, партия) предполагает выработку такой системы ценностей, которая, учитывая многообразие индивидуальных оценок, обеспечивала бы устойчивое существование именно данной общности, адекватно отражала именно ее сущность. Система ценностей образует внутренний стержень культуры, духовное содержание интересов личности и тех или иных социальных общностей. Выработка системы ценностей в обществе в силу многообразия индивидуальных оценок является результатом определенного компромисса, соглашения, социального договора. Установившись, такая система

[1] См.: Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 570.

принимает форму совокупности определенных моральных норм, с помощью которых регулируются отношения внутри общества, поддерживается его устойчивое существование и, следовательно, обеспечивается безопасность.

Государство не может существовать, опираясь лишь на моральные нормы. Правовое закрепление господствующих в обществе ценностей оно реализует через включение соответствующих норм в законодательные акты, в частности, в конституцию. Тем самым система национальных ценностей получает официальный статус и соответственно гарантию защиты всей мощью государства.

В интересах подлинной социальной стабильности официальная система ценностей должна максимально отражать систему ценностей, установившуюся в обществе. Однако политическая практика свидетельствует, что, как правило, политическая элита, приходящая к власти, стремится законодательно закрепить ту систему ценностей, которую она исповедует, и которая, по ее мнению, способна обеспечить ее устойчивое властное положение. Одновременно различные социальные и этнические группы, придерживающиеся собственных систем ценностей, стремятся через власть закрепить их на уровне государства. Естественно, закрепляя одни ценности, государство подавляет другие, которые могут не соответствовать политической ориентации существующей власти, но тем не менее присутствуют в обществе в силу его этнической и социальной неоднородности. Это становится источником борьбы за переоценку ценностей. В демократическом государстве, если его состояние стабильно, эта борьба не принимает острых форм и все ценностные конфликты разрешаются мирно в рамках соответствующих демократических процедур.

Отсутствие определенных зафиксированных национальных ценностей объясняется переходным этапом истории России. Проблема формирования системы ценностей всегда возникает в периоды распада культурных традиций и идеологических устоев общества.

Изменение геополитической и исторической реальности в результате распада СССР привело к поиску новой связующей и объединяющей идеи, нового исторического выбора, новой системы ценностей. Идей рынка, демократии, прав и свобод человека для России оказалось недостаточно. Они теряют свою привлекательность и мобилизующую силу.

В процессе формирования интересов духовные ценности теснейшим образом связаны с такими категориями как «идеал», «идея», «идеология». В процессе формирования интереса при его осознании у человека на основе той или иной духовной ценности как предельного выражения интереса рождается мысленный образ этого еще нереализированного интереса в качестве причины и цели своей практической деятельности по его реализации. Этот образ в сознании человека и является идеалом. Идеалы играют важную роль в процессе формирования интересов, выступая в качестве активной силы, организующей сознание людей в отношении определенных, наиболее признанных в обществе духовных ценностей.

Идеалы обращены в будущее, к перспективным рубежам развития. Идеалы, духовные стремления, нормы нравственности и формируют систему ценностей как внутреннюю основу культуры и всех форм общественного сознания. Более того, система ценностей того или иного общества представляет собой наиболее устойчивую структуру общественного сознания. Она пронизывает культуру общества и определяет культурный уровень его социальных групп и отдельных личностей.

Как уже отмечалось ранее, на содержание интересов и сам процесс их формирования исключительно большое влияние оказывает, также окружающая среда и, в первую очередь, субъективное восприятие носителем интереса объективной действительности. Без всестороннего, детального знания окружающей действительности, своего общества, своей страны невозможно сформировать объективные интересы личности, общества, государства, способные выступать в качестве целей и движущей силы социального развития.

В качестве формы постижения сознанием человека явлений объективной реальности, включающей в себя осознание цели и перспектив дальнейшего познания и практического преобразования мира выступает ***идея.***

В. Ленин рассматривал идею как высшую форму теоретического освоения действительности. Специфика идеи заключается в органическом единстве двух составляющих: первая — объективное отражение действительности и вторая — постановка конкретных целей практической деятельности людей. В этом собственно и заключается важная роль идеи в процессе социального развития.

Но все идеи в зависимости от своего содержания по-разному влияют на ход этого развития. Всё определяется тем, чьи и какие интересы скрываются за той или иной идеей. На наш взгляд, Ф. Энгельс вполне справедливо и обоснованно утверждал: *«Идея»* неизменно посрамляла себя как только она отделялась от *«интереса»*[1]. Иными словами, теория осуществляется только тогда, когда это отвечает потребностям людей.

В нашей стране, к сожалению, несмотря на вышеуказанные справедливые утверждения классиков, фактически всегда идеи отрывались от интересов людей и соответственно традиционно посрамляли себя. Пусть это были западники, славянофилы, евразийцы, интернационалисты, глобалисты, разного рода искатели национальной идеи — конец был и будет один и тот же: провал и забвение. Проблема состоит в отсутствии развитого понимания обществом сущности, роли и значения интересов в социальной жизни. Только преодолев её возможно появление политических партий, представляющих интересы тех или иных социальных групп, а не голых идей, как это было и есть до сих пор.

Система идей и взглядов, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, составляет идеологию. Идеология выполняет серьезные социальные функции, вырабатывая

[1] *Маркс К.* и *Энгельс Ф.* Соч. Т. 2. С. 89.

соответствующие интересам тех или иных социальных общностей типы мышления, поведения и даже программы социальных действий. Она выступает в различных формах: политических, правовых, этических, религиозных, эстетических, мировоззренческих взглядов, установок и ориентации.

Идеология, по сути дела, выражает духовные ценности той или иной социальной общности. Таких общностей разного масштаба может быть много, что и создает объективную базу идеологического многообразия. Идеология в этом смысле выполняет исключительно важную роль в сплочении людей данной социальной общности.

Следует иметь в виду, что Конституция Российской Федерации, излагая основные ценности общества, признает «идеологическое многообразие» и запрещает возводить какую-либо идеологию в ранг «государственной или обязательной» (ст. 13).

Попытки же той или иной социальной общности навязать свою идеологию всем другим общностям — обществу, государству, нации, всему человечеству или обречены на неудачу, или способны внести в социальную жизнь массу негативного. В качестве примера можно вспомнить отечественный опыт продвижения в мир советской идеологии. Другие примеры оказались также несостоятельны.

Так, извечной угрозой национальной безопасности России является традиционная, возможно даже неосмысленная в нынешние времена, политика Запада по насильственному насаждению в мире своей системы ценностей и образа жизни, используя для этого различные средства, вплоть до вооруженных.

Формирование подлинной отечественной системы ценностей на основе нашего образа жизни, традиций, истории является важнейшей задачей и общественной мысли, и всего гражданского общества. Без решения этой задачи процесс реформирования страны и создания в России новой государственности затянется еще на десятилетия. К тому же, как провидчески предупреждал еще в 80-х гг. XIX в. выдающийся русский ученый-патриот Н.Я. Данилевский: «Любые социальные преобразования будут безуспешными, хуже того разрушительными, если они осуществляются по сомнительным рецептам, вопреки национальным интересам, под действием чужеродных сил, и тем более — давлением извне»[1].

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. В чем заключается механизм формирования интересов?
2. Каковы элементы процесса формирования интересов как системы?
3. Что такое национальные ценности?
4. Что выражает собой идеология?

[1] *Данилевский Н.Я.* Россия и Европа. СПб., 1995. С. 6.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000.

2 *Возженников А.В., Прохожее А.А.* Система жизненно важных интересов Российской Федерации: сущность, содержание, классификация, механизм согласования. М., 1998.

3. Прохожев А.А. Человек и общество: законы социального развития и безопасности. М., 2002.

© Прохожев А.А., 2002

Глава III
Баланс жизненно важных интересов личности, общества и государства как необходимое условие устойчивого развития и безопасности страны

1. Необходимость перехода к государственному управлению по интересам

Социальные интересы в значительной степени реализуются в результате целенаправленной деятельности всех субъектов государственно-правового регулирования общественных отношений, и в них фактически закрепляется отношение индивидуумов, социальных групп, всего общества к той или иной совокупности общественно-политических институтов.

Все сферы деятельности различаются между собой по целям и средствам, по методам их достижения, по функциям, которые они выполняют. Вместе с тем эти сферы жизнедеятельности тесно взаимосвязаны между собой, поскольку именно в них осуществляется реализация различных социальных интересов. Именно интересы связывают все элементы общественного организма: «...интерес — вот что сцепляет друг с другом членов гражданского общества»[1].

Политика определяет цели деятельности по реализации этих интересов, а вытекающая из этой политики стратегия определяет практику их реализации и

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 2. С. 134.

достижения поставленных целей.

Для каждого государства в каждый конкретный период времени существует, строго говоря, тот единственный путь действия, диктуемый всем его прошлым, настоящим и перспективами будущего, который определяется верным пониманием национальных интересов и соответственно выбором соответствующего пути развития, отвечающего национальным интересам. Если обратиться к истории, то легко можно убедиться, что величие государственных деятелей во все времена было прямо связано с их способностью правильно определить национальные интересы и неуклонно им следовать.

Национальные интересы приобретают характер глубокой национальной необходимости. Их реализации могут мешать различные реальные и потенциальные препятствия, но они всегда остаются определяющим мотивом государственного управления внутри и вовне.

Национальные интересы России носят долгосрочный характер, они определяют основные цели политики безопасности, должны отражаться в стратегических и текущих задачах внутренней и внешней политики государства и реализовываться через систему государственного управления.

Необходимым условием реализации национальных интересов России является возможность самостоятельно решать внутренние политические, экономические и социальные задачи независимо от намерений и позиций иностранных государств и их сообществ, поддерживать такой уровень жизни населения, который бы обеспечивал национальное согласие и общественно-политическую стабильность в стране.

Четкая, ясная и определенная позиция по вопросу о национальных интересах страны является исходным пунктом при выработке программы действия любого серьезного правительства. Такая позиция служит основой определения курса действий как на ближайшее будущее, так и на долгосрочную перспективу.

Кроме того, следует учитывать, что при реализации собственных внешних национальных интересов любое государство должно учитывать национальные интересы других государств и интересы международной системы в целом, добиваясь их определенного баланса. Без этого не сохранить достаточный уровень международной безопасности, в условиях которой только и можно надежно обеспечить национальные интересы своего государства. Как справедливо подчеркнул президент В. В. Путин в своей речи 9 мая 2001 г. на Красной площади: «Весь опыт послевоенной истории говорит: нельзя построить безопасный мир только для себя и тем более в ущерб другим».

Необходимость указанного выше подхода к категории национальных интересов объясняется также и тем обстоятельством, что до сих пор, к сожалению, многими национальные интересы полностью отождествляются с государственными, а это не всегда соответствует действительности, даже в области внешней политики. Расхождения между этими интересами особенно

наглядно проявляются в периоды различных социальных конфликтов и потрясений: революции, гражданские войны, непопулярные акции государства типа афганской войны или чеченского конфликта.

С другой стороны, представляется неправомерным и противоположный подход отделения национальных интересов от государственных, что отчетливо проявляется в пропагандируемой рядом исследователей категории национально-государственных интересов. При этом подразумеваются два самостоятельных субъекта жизненно важных интересов — нация и государство. Но их нет, поскольку государство является неотъемлемой частью нации. Без государства не может быть нации. Поэтому в Законе «О безопасности» фигурируют три субъекта: личность, общество и государство, которые образуют в конечном счете нацию.

Возможно, подобная разноголосица порождена тем, что категория национальных интересов долгие годы не рассматривалась и не изучалась с научных позиций отечественной общественной мыслью. Само это сочетание если и использовалось в литературе, то главным образом для обычной идеологизированной критики зарубежных взглядов на проблемы межгосударственных отношений. Поэтому соблюдение терминологической дисциплины и однозначной трактовки понятий, в том числе и понятия национальных интересов, имеет особую значимость в нынешний период возрождения подлинно научного подхода к анализу различных аспектов окружающей нас действительности.

Характерной особенностью деятельности центральных органов государственного управления является ее нацеленность на реализацию государственных и национальных интересов страны в целом. При этом нередки случаи определенного пренебрежения, игнорирования региональных интересов. На практике это выливается в необоснованное перераспределение имеющихся ресурсов и финансовых средств между регионами, зачастую без учета их специфических интересов.

С другой стороны, стремление регионов обособиться от центра, отдавая приоритет местным интересам в ущерб общегосударственным и национальным, ведет к местничеству и региональному сепаратизму. А это порождает угрозу целостности государства, негативно сказывается на реализации как местных, так и национальных интересов в целом. Ориентация на национальные интересы при реализации региональных интересов — важнейший критерий устойчивого развития страны и обеспечения ее внутренней стабильности и безопасности.

Каковы бы ни были обстоятельства, управление государством всегда должно осуществляться в соответствии с национальными интересами, как внешними, так и внутренними. Смысл управленческой деятельности в конечном счете заключается в формировании и реализации социальных интересов в той или иной сфере. Реализовать эти интересы аппарат управления может только зная эти интересы и обладая необходимой властью.

Управление является важной формой осознания интересов людей,

позволяющей непосредственно влиять на общественное сознание и качественное состояние всей общественной системы. Только управление через интересы, с помощью интересов, через их учет и отражение в управленческих решениях позволит нам сформировать полноценное гражданское общество.

Именно интересы людей, а не страх, административное принуждение, революционная целесообразность, произвол вышестоящего начальника должны лежать в основе выработки и претворении в жизнь управленческих решений. Такой подход создает реальную возможность замены жестких административных механизмов управления гибкими финансово-экономическими методами и способами, нормативно-правовыми рычагами, методами самоуправления. Такой подход позволит, наконец, внедрить в практику принципы научного управления обществом и государством, поднять достоинство человека, эффективнее бороться с бюрократическим беспределом.

2. Пути достижения баланса интересов

Переход к государственному управлению через интересы резко актуализирует проблему учета всего многообразия социальных интересов в управленческой деятельности государственных служащих. Учет множества различных и взаимосвязанных интересов личности, общества и государства в организации государственного управления — проблема практическая. От ее правильного решения непосредственно зависит решение таких актуальных задач, стоящих перед государством, как обеспечение устойчивого развития страны, повышение благосостояния народа, формирование правового государства, развитие демократии, обеспечение внутренней безопасности страны.

В социальных интересах закрепляются отношения индивидов, социальных групп, слоев ко всей совокупности общественно-политических институтов, материальных и духовных ценностей общества. Задача развития общества требует учета, согласования и сбалансирования всего многообразия интересов, выработки системы воздействия на интересы и обеспечения условий для их реализации. Государство выражает всеобщие интересы нации, общество в свою очередь является выразителем частных, эгоистических интересов. По утверждению Гегеля, государство оказывается благоустроенным и само в себе сильным, если частные интересы граждан соединяются с его общими интересами.

Интересы личности, общества и государства находятся в состоянии противоречивого взаимодействия и взаимовлияния. Характер этого взаимодействия зависит от множества факторов: от природы общества, степени развития его институтов, их способности воздействовать на институты государства. Но любая социальная система не может жить на пике противоречий. Взаимный учет и сбалансированность интересов личности, общества и

государства — необходимое условие бытия.

Такому сложному феномену как интерес не всегда возможно придать нужную направленность. Ведь если интересы выступают мощной движущей силой общественного развития, то они с такой же силой могут и противостоять этому развитию, т.е. сопротивление со стороны каких-то субъектов с их интересами может быть таким, что согласование станет затруднительным или даже невозможным, особенно когда занимаемая ими позиция становится бескомпромиссной. Выявление механизма согласования интересов представляется сложной задачей. Это обусловлено тем, что во многом меняются как сами подходы к анализу интересов, так и их содержание, поскольку появляются новые социальные группы и слои в результате радикальной экономической и политической реформ в нашей стране.

Дисбаланс интересов может превратиться в наиболее серьезную реальную угрозу нашей национальной безопасности. Истоки конфликта, противоречивости интересов различных социальных групп, входящих в них людей как раз и состоят в осознании и актуализации интересов не с точки зрения объективных условий (их тоже надо познать прежде чем принимать или отвергать), а со своей групповой точки зрения. Иначе говоря, конфликты возникают, когда представитель региона, этнической или социальной группы считает важным и необходимым удовлетворение интересов только той общности, которую он представляет, совершенно не обращая внимание на существование законных интересов и других групп людей, подобных его группе.

Такой подход, с одной стороны, порождает иллюзии, что справедливость может быть достигнута автоматически, стоит только предъявить счет государству и обществу. С другой стороны, это порождает социальную лень, иждивенчество, принижает роль качественного и производительного труда. Этот же подход одновременно показывает, что в реализации принципа социальной справедливости имеются большие перекосы. В настоящее время, например, это проявляется в сфере межэтнических отношений, когда этнические интересы стали средоточием многих проблем, существующих в обществе.

Основным звеном в механизме согласования интересов может выступать как отдельный человек, так и отдельный коллектив. В реальной жизни нет четких границ: индивид — группа. Один и тот же индивид может входить в самые различные социальные общности: семья, трудовой коллектив, объединения и группы по интересам, являясь в то же время представителем определенного слоя общества. Все общности имеют свои интересы. Входя в них, субъект идентифицирует себя с другими людьми, вступая в сложную диалектическую зависимость, при которой влияние одних интересов как бы «наслаивается» на другие. Но социальные субъекты различных уровней склонны ставить в центр внимания и защищать прежде всего свои интересы. Имея в виду данное обстоятельство, важно подчеркнуть, что эгоистические устремления людей, как правило, не выражаются ими открыто, а маскируются различного рода

демагогией.

В связи с этим весьма актуальной является ***проблема согласования групповых интересов с общественными.*** Интеграционные процессы объективно приобретают доминирующее значение, разумеется, в различных сферах по-разному, но в любом случае согласование интересов становится их важной и неотъемлемой стороной. Необходимо, с одной стороны, создавать такие общественные условия, такой хозяйственный механизм, при которых индивидуальный и групповой эгоизм не получал бы своего развития, а с другой — всемерно повышать ***роль правовых и нравственных норм и установок в обществе,*** не идеализируя при этом уровень коллективистских отношений на данном этапе развития общества. Глубина и прочность связей между членами социального слоя с их интересами находится в прямой зависимости от степени удовлетворения личностью своих потребностей и ее самореализации. Чем богаче и разностороннее интересы людей, составляющих общество, безусловно, тем сложнее создать условия для их реализации, но тем крепче, мобильнее в качественном отношении общество, тем эффективнее результаты его деятельности.

Главным средством, приводящим в действие механизм согласования интересов, выступает политика, политическая деятельность государства, других институтов, входящих в политическую систему общества.

Политическая власть в нынешних условиях — это не обезличенная сила денег, интересов наживы и собственности; это — функционирование вполне конкретных политических, хозяйственных и идеологических институтов, действующих на основе доверия народа. Именно поэтому важно исследовать все возможные точки разрыва между интересами политической власти и интересами всего народа, преодолевая при этом многие устаревшие представления.

Как показывает практика, стабильность общественного строя тем ниже, чем сильнее вера в то, что стабильности можно добиться главным образом «закручиванием гаек». Поэтому реформа политической системы предполагает такую форму осуществления политической власти, которая выступала бы условием реализации всего многообразия интересов, определяемых многосложностью социальной структуры общества и одновременно исключала бы истоки бюрократизма, административно-командные методы управления.

Однако реализация таким образом сформулированной задачи в свою очередь предполагает, что управляемые должны постепенно превращаться во властвующих, т.е. должно осуществляться своеобразное перераспределение политической власти между все большим числом структур и субъектов. Одновременно перераспределение политической власти означает передачу ряда основных функций от верхних эшелонов власти к политическим институтам на местах.

Государство, общество и личность могут нормально функционировать и развиваться, если существует определенная согласованность, баланс интересов

личности, общества и государства. Общество не может распадаться на отдельные общности, преследующие только свои интересы, в противном случае неизбежно наступление конфликтов, кризисных ситуаций и тогда возможность возвращения в нормальное состояние опять может быть достигнута с помощью прежних административных, волюнтаристских методов. Однако, как показывает практика, это возможно только в пределах определенного периода, но самое главное — это заводит общество в тупик.

Поскольку механизм согласования интересов заключает в себе взаимосвязанные стороны и свойства социальной действительности (а они всегда подвижны), то и сущностную его характеристику необходимо рассматривать, с одной стороны, в определенной системе, а с другой — в постоянном развитии. Такой подход, как представляется, дает возможность находить точки «пересечения» государственных, общественных и личных интересов.

Обладая определенной структурной упорядоченностью, механизм согласования интересов имеет конкретно-исторические очертания. Его функционирование в тот или иной исторический период предполагает ***не только согласование интересов, но и их развитие и прогнозирование.*** Это и создает необходимые исходные условия для достижения определенного компромисса и формирования сбалансированной системы интересов. Без гибкого политического механизма достижения социальных компромиссов такую систему интересов и соответственно устойчивую политическую систему создать не удастся.

Необходимость обеспечения баланса социальных интересов при их реализации путем достижения определенного компромисса отражает объективность общественных отношений, поскольку интересы выражают взаимную зависимость людей в обществе. Когда в советские времена все многообразие личных интересов сводилось к одному классовому интересу, на практике это приводило к политическим извращениям и порождало уравниловку во всех сферах жизнедеятельности. Абсолютизация же государственных интересов ведет к формированию особых социальных групп из бюрократического аппарата, благополучно подменяющих эти государственные интересы своими личными и ведомственными.

Всякая односторонняя ориентация при разрешении социальных проблем недопустима, особенно в нашей стране, где в государственном управлении необходим учет федеральных, региональных, этнических, групповых и личных интересов. Безусловно, все эти интересы сплошь и рядом разные, среди них могут быть и встречные интересы вплоть до антагонистических. Но все они произрастают на единой социально-экономической основе.

Для достижения определенного баланса интересов в любой сфере жизнедеятельности следует иметь в виду, что общий интерес не может быть простой суммой личных интересов, но общий интерес должен быть сформирован таким образом, чтобы каждый индивид в той или иной мере был заинтересован в его реализации. Только на основе такого общего интереса, сформированного на

принципе социального консенсуса, можно проводить единую политическую линию, поддерживаемую всем или, по крайней мере, большинством общества. Такой подход, кроме того, позволит резко снизить масштабы так называемой политизации нашего общества, порождающей жесткую конфронтацию и даже насилие на самых различных уровнях жизнедеятельности.

Отечественные ученые в области теоретической политологии, обосновывая категорию «консенсуса» как возможности соглашения и единения противоборствующих сторон в результате взаимных уступок, выдвигают альтернативную диалектике науку аналектику, трактующую развитие не в терминах «противоречие», «отрицание», «борьба», а в термине «гармония».

Вместо противоречия утверждается понятие блокирование, вместо вражды — терпимость, вместо конфликта — консенсус, вместо монолога и диалога — полилог, вместо противодействия — взаимодействие.

Поэтому методологической формулой прогресса общественного сознания должна стать следующая: «от деструктивного конфликта — к позитивному и от конфликта позитивного — к конструктивному консенсусу»[1].

До подобной гармонии в человеческом обществе, видимо, еще далеко, но обеспечение разумного баланса интересов личности, общества и государства — одна из актуальнейших задач всех ветвей власти. Работники государственного аппарата должны осознать, что нужно не лоббировать те или иные интересы, а добиваться их баланса. Эта задача — решаемая, и государство не имеет права уклоняться от регулирования и в этой области. В частности, на это прямо указывал Г. Гегель на заре становления капитализма: «Различные интересы производителей и потребителей могут вступить в столкновение друг с другом и хотя в целом правильное отношение между ними и устанавливается само собой, но соглашение между ними требует также урегулирования, сознательно предпринимаемого стоящей над ними инстанцией»[2].

Эту задачу необходимо решать также и потому, что соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства Законом «О безопасности» (ст. 5) трактуется в качестве одного из важнейших принципов обеспечения безопасности, а в Концепции национальной безопасности Российской Федерации в качестве одного из важнейших направлений защиты конституционного строя в России указаны выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный баланс федеральных и региональных интересов.

Организация государственного управления в соответствии с требованиями данного закона, на наш взгляд, объективно позволит ускорить процесс развития нашей страны во всех сферах жизнедеятельности и повысить уровень ее

---

[1] *Ильин В.В., Панарин А.С.* Философия политики. М., 1994; *Авдеев Р.Ф.* Философия информационной цивилизации. М., 1994.

[2] *Гегель Г.* Философия права. М., 1990. С. 266—267.

национальной безопасности.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Какая связь между национальными интересами и государственным управлением?
2. Есть ли разница между национальными и государственными интересами?
3. В чем суть механизма достижения баланса интересов?
4. Почему необходимо обеспечение баланса интересов личности, общества и государства?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Возженников А.В., Прохожее А.А.* Система жизненно важных интересов Российской Федерации: сущность, содержание, классификация, механизм согласования. М., 1998.
2. *Возженников А. В., Прохожее А.А.* Государственное управление и национальная безопасность. М., 1999.
3. *Прохожев А.А.* Человек и общество: законы социального развития и безопасности. М., 2002.

© Прохожей А.А., 2002

Глава IV Угрозы национальной безопасности: сущность, классификация, содержание

1. Сущность понятия «угроза»

Личность, общество и государство как субъекты безопасности призваны стремиться к тому, чтобы их жизненно важные интересы были надежно защищены от внешних и внутренних угроз.

Анализ и оценка угроз, выработка на основе концептуальных принципов комплекса мер по их локализации и нейтрализации — главное предназначение функциональных компонентов системы обеспечения национальной безопасности.

Несмотря на изменения, происшедшие в мире за последние несколько лет (окончание «холодной войны», улучшение отношений между США и Россией, некоторое политическое сближение между Восточной и Западной Европой и другие), в основе современных международных отношений ***остаются принципы силового баланса и силового взаимодействия.*** Вместе с тем акцент с военной силы сместился в область силового воздействия через экономические, научно-технические и политические средства. В системе государственной мощи субъектов международных отношений повысились роль и значение дипломатического, политического, экономического и научно-интеллектуального потенциала. Но по-прежнему военный компонент сохраняется в межгосударственных отношениях в качестве силовой составляющей системы обеспечения национальной безопасности.

Россия по-прежнему наравне с другими государствами является объектом и субъектом региональной и глобальной безопасности. У России сохранились старые и появились новые национальные интересы, которые необходимо

отстаивать и защищать. Предотвращение, локализация и парирование угроз жизненно важным интересам страны должны быть активными во всех сферах жизнедеятельности. Поэтому исследованию угроз национальной безопасности в наши дни придается особое значение.

К сожалению, в отечественной научной литературе недостаточно глубоко и полно раскрывается понятие угрозы национальным интересам, не дается классификация, не анализируется комплексно содержание угроз безопасности личности, обществу и государству в различных сферах жизнедеятельности. Зачастую анализ угроз национальным интересам России подменяется анализом вызовов, потенциальные угрозы не отделяются от реальных, нередко в ряду реальных угроз анализируются мнимые, не имеющие под собой материальной почвы. В общественно-политической и теоретической литературе до сих пор не нашла отражения этимология многих базовых понятий общей теории национальной безопасности, в том числе и таких, как «угроза» и «опасность».

Категория «угроза» имеет не меньшее значение в теории национальной безопасности, чем категория «жизненно важные интересы». Своевременное обнаружение угроз и реагирование на них со стороны системы обеспечения национальной безопасности имеют первостепенную важность в практической деятельности по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства. Характер и уровень угроз определяют основные направления деятельности по их предупреждению и локализации, формы, способы, средства и методы решения задач обеспечения национальной безопасности при рациональном использовании имеющихся ограниченных ресурсов.

Однако, несмотря на теоретическую и практическую значимость данной категории, ни в отечественной, ни в зарубежной научной литературе еще не выработано единого подхода к этому понятию. Анализ существующих определений понятия угрозы свидетельствует, что в каждом из них так или иначе отражен процесс нанесения вреда в качестве ущерба, опасности, посягательства, помехи, негативного воздействия и т.п.

Применительно к рассматриваемой нами сфере жизнедеятельности в Законе Российской Федерации «О безопасности» (ст.З) дается следующее определение угрозы:

«Угроза безопасности — совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства».

Ключевыми в этом определении являются слова: «условие», «фактор», «опасность».

«Условие — то, от чего зависит нечто другое. Чаще всего условия рассматриваются как нечто внешнее для явления, в отличие от более широкого понятия причины, включающей как внешние, так и внутренние факторы»[1].

«Фактор — причина, движущая сила какого-либо процесса, явления,

[1] Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 707.

определяющая его характер или отдельные его черты»[1].

«Опасность **—** способность причинить какой-либо вред, несчастье; возможность чего-либо опасного, какого-нибудь несчастья, вреда»[2].

Несколько перефразируя указанное выше определение угрозы, можно сказать, что угроза безопасности — это совокупность опасных (для жизненно важных интересов личности, общества и государства) условий и факторов. Представляется, что определение угрозы через опасность в Законе РФ «О безопасности» достаточно точно отражает объективную сущность рассматриваемого явления. Возможно поэтому, часто понятия угрозы и опасности используются как обычные синонимы. В методологии же, принятой в МЧС, наоборот, опасность определяется через угрозу: «Опасность в чрезвычайной ситуации — состояние, при котором создалась или вероятна угроза возникновения поражающих факторов и воздействий источника чрезвычайной ситуации на население, объекты народного хозяйства и окружающую природную среду в зоне чрезвычайной ситуации»[3].

Такого рода различные терминологические модификации, вроде указанного выше понятия МЧС, только вносят дополнительные сложности в неустоявшийся понятийный аппарат и затуманивают существо проблемы.

В связи с этим определение угрозы через опасность вполне самодостаточно и универсально для любых видов безопасности.

Угрозы безопасности имеют объективный характер и возникают в результате появления противоречий между индивидами, слоями общества, классами, государствами при их взаимодействии в процессе общественного развития.

Противоречия по-разному проявляются в различных сферах жизнедеятельности в зависимости от конкретных условий, в которых осуществляется взаимодействие тех или иных объектов безопасности. Социальные угрозы появляются под воздействием антагонистических противоречий, являющихся результатом столкновения конфронтационных интересов объектов безопасности — участников общественных отношений. Иными словами источники угроз интересам кроются в самих интересах. Как отмечал еще К. Маркс: «Этот мир полон опасностей именно потому, что он является не миром какого-либо единственного интереса, а миром многих интересов»[4].

Только столкновение конфронтационных или встречных интересов объектов безопасности порождает угрозы — сначала потенциальные, а затем и реальные. Другие виды жизненно важных интересов — совпадающие, параллельные и расходящиеся — по своему содержанию не могут формировать условия для

---

[1] Большой энциклопедический словарь. М., 1998. С. 1263.
[2] Словарь современного русского литературного языка. М., 1959. Т. 8. С. 882.
[3] См.: ГОСТ Р.22.0.02-94.
[4] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 1. С. 146.

появления угрозы. Наоборот, они являются базой для достижения единства, взаимопонимания и сотрудничества в общественных и межгосударственных отношениях.

Помимо всего прочего в этом проявляется диалектическая взаимосвязь между жизненно важными интересами личности, общества, государства и угрозами безопасности, требующая рассматривать обе эти категории теории национальной безопасности в тесном единстве.

В самом общем виде источники опасности жизненно важным интересам личности, общества и государства имеют природный или антропогенный характер. Природными источниками являются опасные явления и процессы природы, которые не зависят от деятельности человека и происходят в соответствии с объективными, во многом еще не понятыми законами природы. Это землетрясения, наводнения, ураганы и т. д.

Наиболее же распространенной и серьезной является опасность, порожденная деятельностью человека в различных сферах общественных отношений.

Угроза национальной безопасности (интересам личности, общества и государства) представляет собой посягательство на интерес. Угрозы интересам существуют в каждой сфере жизнедеятельности. Они таятся вне и внутри личности, общества и государства. Так, например, нравственное падение личности и общества множит угрозы утраты людьми представлений о добре, благе и истине, что в свою очередь отражается на духовных ценностях как составной части национальных ценностей. Глава Римской католической церкви Иоанн Павел II считает: «Нынешнему человеку постоянно угрожает то, что является делом его же рук, что является результатом деятельности его ума, устремлений его воли. В этом и состоит трагедия человеческого существования в его широком смысле»[1].

Справедливость этих слов Папы Римского объясняется тем, что научно-технический прогресс и связанный с ним быстрый рост человеческих потребностей породили и негативные последствия. Защищаясь от одних угроз, человек создал новые, ранее невиданные угрозы: массовые аварии и катастрофы на транспорте, взрывы на ядерных и химических предприятиях, оружие массового поражения, разрушение озонового слоя Земли и т. д. Именно человеческая деятельность поставила под угрозу само выживание человеческой цивилизации.

2. Виды угроз безопасности

Важную роль в практической деятельности по обеспечению национальной безопасности играет классификация угроз безопасности по определенным критериям на отдельные виды, что помогает улучшить организацию

[1] *Ioannes Paulus II.* Redemptor hominis. Poznan, 1979. S. 29.

противодействия угрозам с учетом их конкретных особенностей. Наиболее значимыми в этом отношении критериями являются: местонахождение источника опасности; степень сформированности угрозы; характер угрозы; сферы и области человеческой деятельности; уровень субъективных оценок угроз.

Угроза может быть внешней или внутренней в зависимости оттого, где расположен источник опасности (схема 15.).

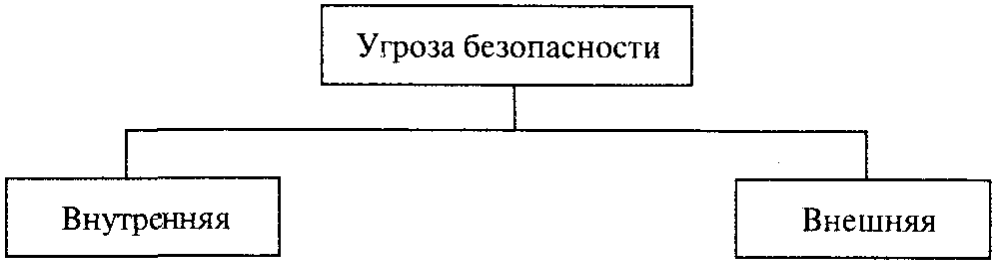

Схема 15. Классификация угроз безопасности по местонахождению источника опасности

Основанием данной классификации является государственная принадлежность источника опасности, формирующей угрозу. Если опасность исходит от другого государства или его граждан, где бы они ни находились, то угроза признается внешней, если же нанесение вреда исходит со стороны собственного государства или своих сограждан, то это внутренняя угроза.

Деление угроз безопасности на эти два вида имеет практическую значимость, хотя в настоящее время воздействие многих угроз носит трансграничный характер.

По степени сформированности угрозы подразделяются на потенциальные и реальные, отражая философские категории действительности и возможности (схема 16).

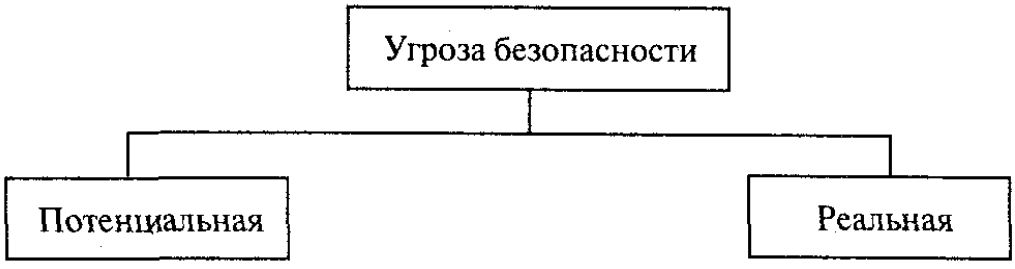

Схема 16. Классификация угроз безопасности по степени сформированности угрозы

Потенциальная угроза представляет собой зарождение опасности, формирование предпосылок, возможности нанесения вреда.

Реальная угроза — это окончательно сформировавшееся явление, когда для нанесения вреда не хватает одного или нескольких факторов или условий.

Такое разделение угроз позволяет прогнозировать и предупреждать возможность нанесения вреда на самых ранних стадиях формирования угрозы. При появлении же реальной угрозы перед системой обеспечения национальной безопасности возникает задача создания таких условий, которые позволили бы снизить остроту угрозы и перевести ее в потенциальную.

В зависимости от характера угроз, определяемого их источником и спецификой, угрозы делятся на природные, антропогенные и социальные (схема 17).



Схема 17. Классификация угроз безопасности по их характеру

Выделение таких видов угроз позволяет целенаправленно выявлять наиболее острые, первостепенные угрозы, своевременное предотвращение которых позволит повысить эффективность деятельности по обеспечению национальной безопасности и отдельных ее видов.

Особую практическую значимость имеет классификация угроз безопасности по сферам и областям человеческой деятельности (схема 18).

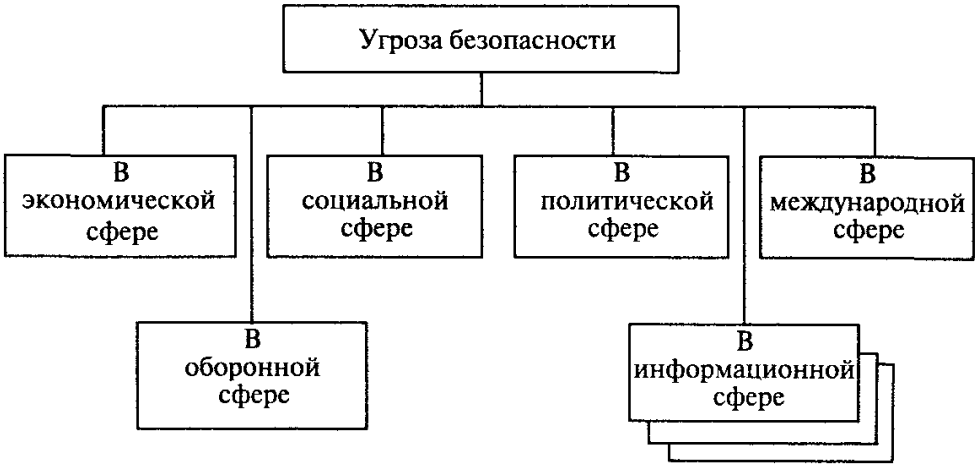

Схема 18. Классификация видов угроз безопасности по сферам и областям жизнедеятельности

Подобное деление угроз имеет важное значение при организации системы обеспечения национальной безопасности и определении основных направлений ее функционирования. При этом выделение видов угроз по данному критерию можно конкретизировать для каждой самостоятельной сферы человеческой деятельности.

Исключительно важное, если не определяющее значение в организации деятельности по обеспечению национальной безопасности имеет субъективная сторона восприятия угроз. Несмотря на объективную природу угроз безопасности, отражение человеком этого явления сплошь и рядом не совпадает с реальным положением. Оценка объективно существующей угрозы всегда несет в себе элементы субъективизма и уже в силу этого является искаженным отражением объективной действительности. Порой искажения в восприятии угрозы могут достигать значительных масштабов. Более того, угроза реально существует, формируется, а субъекты безопасности могут не знать об этом, не осознавать надвигающейся катастрофы.

Поэтому для практики важное значение имеет классификация угроз по степени их субъективного восприятия (схема 19).

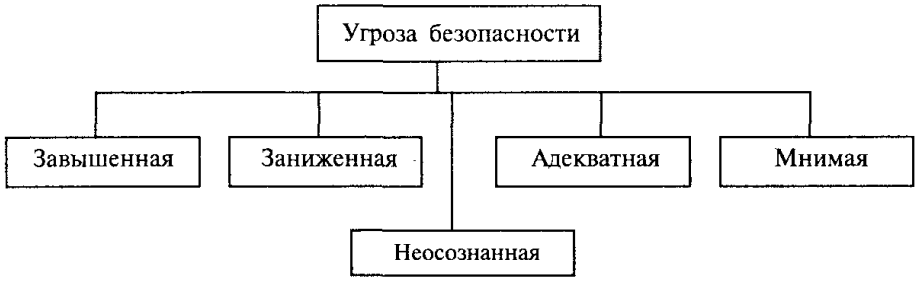

Схема 19. Классификация угроз безопасности по степени субъективного восприятия

Под завышенной и заниженной угрозой понимается объективно существующая угроза соответственно с завышенным или заниженным, вплоть до полного игнорирования, уровнем реальной опасности.

Под мнимой угрозой понимается ложная, надуманная, искусственно сформированная угроза при отсутствии достаточного реального основания для этого.

Адекватная угроза отражает оптимальный случай, когда реальные параметры угрозы с достаточной точностью совпадают с ее субъективным обликом.

Причины неадекватного восприятия угроз могут быть самыми различными: ограниченность знаний законов природы, отсутствие необходимого объема достоверной информации о событиях и обстановке, низкий уровень методов и оперативности обработки имеющейся информации, отсутствие навыков прогнозирования и предвидения последствий, особенности реальной обстановки и т. д.

Немаловажное значение имеют также личностные особенности характера и целевые мировоззренческие установки политиков и лиц, ответственных за принятие решений в области обеспечения национальной безопасности. Формирование неадекватного субъективного восприятия угроз может быть следствием собственной некомпетентности или заблуждения либо результатом целенаправленной деятельности других лиц, добивающихся своих эгоистических целей. Примеров пагубных последствий неадекватного восприятия угроз безопасности в нашей стране более чем достаточно: июнь 1941 г., ввод войск в Чехословакию в 1968 г., Афганистан, Чечня и т. д.

В целом все выделенные выше по различным критериям виды угроз оказывают большое влияние на формирование, развитие и практическую деятельность системы обеспечения национальной безопасности России.

3. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации

Состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация российского общества и криминализация общественных отношений, рост организованной преступности и увеличение масштабов терроризма, обострение межнациональных и осложнение международных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны.

В сфере экономики угрозы имеют комплексный характер и обусловлены прежде всего существенным сокращением внутреннего валового продукта, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического

потенциала, стагнацией аграрного сектора, разбалансированием банковской системы, ростом внешнего и внутреннего государственного долга, тенденцией к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках — продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости.

Ослабление научно-технического и технологического потенциала страны, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за рубеж высококвалифицированных специалистов и продукта интеллектуальной собственности угрожают России утратой передовых позиций в мире, деградацией наукоемких производств, усилением внешней технологической зависимости и подрывом обороноспособности России.

Негативные процессы в экономике лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов Российской Федерации.

Это ведет к усилению политической нестабильности, ослаблению единого экономического пространства России и его важнейших составляющих — производственно-технологических и транспортных связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

Экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей способствуют усилению напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу Российской Федерации.

Этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, а также неконтролируемая миграция способствуют усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создают условия для возникновения конфликтов.

Единое правовое пространство страны размывается вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции Российской Федерации над иными правовыми нормами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Российской Федерации, недостаточной отлаженности государственного управления на различных уровнях.

Угроза криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности, приобретает особую остроту. Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции.

Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, в сращивании отдельных элементов исполнительной и

законодательной власти с криминальными структурами, проникновении их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями. В связи с этим борьба с организованной преступностью и коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер.

Масштабы терроризма и организованной преступности возрастают, вследствие зачастую сопровождающегося конфликтами изменения форм собственности, обострения борьбы за власть на основе групповых и этнонационалистических интересов. Отсутствие эффективной системы социальной профилактики правонарушений, недостаточная правовая и материально-техническая обеспеченность деятельности по предупреждению терроризма и организованной преступности, правовой нигилизм, отток из органов обеспечения правопорядка квалифицированных кадров увеличивают степень воздействия этой угрозы на личность, общество и государство.

Угрозу национальной безопасности России в социальной сфере создают глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, рост безработицы.

Угрозой физическому здоровью нации являются кризис систем здравоохранения и социальной защиты населения, рост потребления алкоголя и наркотических веществ.

Последствиями глубокого социального кризиса являются резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи, снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения.

Углубление кризиса во внутриполитической, социальной и духовной сферах может привести к утрате демократических завоеваний.

Основные угрозы в международной сфере обусловлены следующими факторами:

— стремлением отдельных государств и межгосударственных объединений принизить роль существующих механизмов обеспечения международной безопасности прежде всего ООН и ОБСЕ;

— опасностью ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире;

— укреплением военно-политических блоков и союзов прежде всего расширение НАТО на восток;

— возможностью появления в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз и крупных воинских контингентов;

— распространениее оружия массового уничтожения и средств его доставки;

— ослаблением интеграционных процессов в Содружестве Независимых Государств;

— возникновением и эскалацией конфликтов вблизи государственной границы Российской Федерации и внешних границ государств — участников Содружества Независимых Государств;

— притязаниями на территорию Российской Федерации. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации в международной сфере проявляются в попытках других государств противодействовать укреплению России как одного из центров влияния в многополярном мире, помешать реализации национальных интересов и ослабить ее позиции в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье, Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации представляет терроризм. Международным терроризмом развязана открытая кампания в целях дестабилизации ситуации в России.

Усиливаются угрозы национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере. Серьезную опасность представляют собой стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве, вытеснению России с внешнего и внутреннего информационного рынка; разработка рядом государств концепции информационных войн, предусматривающей создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира; нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, а также сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним.

Возрастают уровень и масштабы угроз в военной сфере. Возведенный в ранг стратегической доктрины переход НАТО к практике силовых (военных) действий вне зоны ответственности блока и без санкции Совета Безопасности ООН чреват угрозой дестабилизации всей стратегической обстановки в мире.

Увеличивающийся технологический отрыв ряда ведущих держав и наращивание их возможностей по созданию вооружений и военной техники нового поколения создают предпосылки качественно нового этапа гонки вооружений, коренного изменения форм и способов ведения военных действий.

Активизируется деятельность на территории Российской Федерации иностранных специальных служб и используемых ими организаций.

Усилению негативных тенденций в военной сфере способствуют затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса Российской Федерации, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в критически низком уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в недопустимом снижении укомплектованности войск (сил) современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем и приводит к

ослаблению военной безопасности Российской Федерации в целом.

Угрозы национальной безопасности и интересам Российской Федерации в пограничной сфере обусловлены:

— экономической, демографической и культурно-религиозной экспансией сопредельных государств на российскую территорию;

— активизацией деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористических организаций.

Угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения ее природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры.

В этих условиях ослабление государственного надзора, недостаточная эффективность правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций увеличивают риск катастроф техногенного характера во всех сферах хозяйственной деятельности.

Анализ угроз национальной безопасности Российской Федерации показывает, что главные из них в настоящее время и в обозримой перспективе носят преимущественно внутренний характер и сосредоточены во внутриполитической, экономической, социальной, экологической, информационной и духовной сферах.

Развитие качественно новых отношений с ведущими государствами мира и практическое отсутствие угрозы крупномасштабной агрессии против России при сохранении ее ядерного потенциала сдерживания позволяют перераспределить ресурсы государства и общества для решения в первоочередном порядке острых внутренних проблем.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. В чем суть понятия «угроза национальной безопасности»?
2. Какие есть виды угроз безопасности?
3. Каковы особенности субъективного восприятия угроз?
4. Какие угрозы представляют наибольшую опасность для России в настоящее время?

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М.,2000.

2. *Возженников А.В., Прохожее А.А.* Государственное управление и национальная безопасность. М., 1999.

3. Проблемы внутренней безопасности России в XXI в.: Материалы научно-практ. конф., Москва, 15—16 февраля 2001 г. / Научн. ред.: А. В. Возженников. М., 2001.

© Прохожев А.А., 2002

Глава V
Внешние и внутренние факторы, влияющие на состояние национальной безопасности Российской Федерации

1. Внешние факторы

Особая острота вопроса о национальной безопасности нашей страны и безопасности человечества в целом именно в настоящее время обусловлена целым рядом внешних факторов.

1. Необходимо отметить крупные изменения в современном мироустройстве и новый характер соотношения сил в мировом геополитическом пространстве, что придает качественно иное содержание ранее существовавшим угрозам и порождает новые угрозы безопасности. После распада мировой социалистической системы и окончания «холодной войны», мир из биполярного с его относительной устойчивостью превращается в полностью неустойчивый, внешне многополярный, но фактически монополярный мир под эгидой США из-за резкого дисбаланса сил между центрами силы в мире в пользу США. В связи с этим мировое развитие вступает в очень опасную фазу, что признается известными политологами мира, в частности, ведущий политолог Запада З. Бжезинский заявил, что мир стоит на пороге великой смуты.

Начался процесс коренного пересмотра послевоенной системы международной безопасности и системы Хельсинских соглашений в Европе, закреплявшей принцип нерушимости границ, установленных после Второй мировой войны, что обеспечило самый длительный период без крупной войны в истории нашей страны. Началось это с объединения Германии, затем последовали

распад Югославии, раздел Чехословакии и, наконец, распад СССР. В мире стали появляться старые геополитические интересы, начали оживать территориальные взаимные претензии между многими государствами, что может явиться источником постоянной напряженности и дестабилизации ситуации в ряде регионов мира.

В настоящее время территориальные претензии к Российской Федерации выдвигают: Эстония — Печорский район Псковской области площадью 1,5 тыс. кв. км и населением 25 тыс. чел. Территории на Восточном берегу реки Нарва Кингисеппского района Ленинградской области площадью 0,8 тыс. кв. км и населением 22 тыс. чел.; Латвия — Пыталовский и Палкинский районы Псковской области площадью 1,6 тыс. кв. км и населением 30 тыс. чел.; Китай — о. Большой на реке Аргунь площадью 58,4 кв. км, о-ва Большой, Уссурийский и Тарабаров в районе Хабаровска площадью 336,7 кв. км; Япония — так называемые «северные территории» площадью 8348,96 кв. км.

Разногласия по вопросам прохождения границы на отдельных участках имеются с Литвой (озеро Вититие, Куршская коса, район г. Советска; с Монголией, якобы отдавшей 2322 кв. км Туве и 121 кв. км Бурятии; с Норвегией о разграничении континентального шельфа в Баренцевом море. Не исключена вероятность того, что определенные круги Финляндии могут поднять вопрос о возвращении части территории Карелии и Мурманской области, отошедших к СССР по договорам 1940, 1944 и 1947 гг.

2. В современном мире доминирующей тенденцией является так называемая глобализация как процесс непрерывно возрастающей взаимозависимости стран и народов во всех сферах материальной и духовной жизни. Глобализация сопровождается растущим навязыванием государствам западных стандартов поведения как единых общемировых в экономической, политической, военной, информационной и культурной сферах, что подрывает национальные устои и традиционные ценности незападных стран. При этом наблюдается характерное увеличение различного рода неправительственных организаций, транснациональных корпораций (ТНК), финансовых бирж в качестве новых субъектов международных отношений. Сейчас число ТНК превысило 53 тыс., численность их дочерних филиалов в разных странах — 450 тыс.

Глобализация ведет к росту зависимости процесса реализации национальных интересов тех или иных стран от действий и решений, принимаемых далеко за пределами их территории другими субъектами международных отношений, а также к обострению противоречий между основной функцией государства по обеспечению собственного суверенитета и вышеуказанной зависимостью при принятии политических решений от ситуации в мировом сообществе в целом.

Даже в ООН вызывает тревогу и серьезное беспокойство практика глобализации мировых процессов в ее нынешнем виде.

Дальнейшая глобализация неизбежно ведет к превращению в реальную

угрозу жесткого, непримиримого противостояния стран по линии «Север-Юг» в результате углубляющегося социально-экономического расслоения мира.

В конечном счете глобализация мира и переход национальных экономик под внешнее управление лишают всякого смысла понятие «национальный или государственный суверенитет» и порождают в той или иной стране политическую ситуацию, сходную с режимом контрибуций в побежденной и оккупированной стране. Скорее всего по этой причине так настороженно встречается политика глобализации во многих странах, в том числе и развитых.

3. Логическим продолжением политики глобализации следует считать активизирующиеся в последние годы процессы интеграции — экономической, политической, военной. Характерными примерами этих процессов являются создание Европейского сообщества и Союза России и Белоруссии. Данная тенденция проявляется в укреплении экономических и политических позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами. При этом все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Россия будет способствовать формированию идеологии становления многополярного мира на этой основе. Однако эти вполне объективные процессы в общем русле глобализации мира со стороны ряда стран и, в первую очередь, со стороны США и НАТО, встречают сопротивление.

4. Оборотной стороной процессов глобализации и интеграции, объективно ведущих к снижению роли и значимости государства как формы политической власти в той или иной стране, является также обострение внутренних проблем, порождаемых главным образом межэтническими и религиозными противоречиями. Наиболее отчетливо это проявляется в эпидемии политического сепаратизма, экстремизма и терроризма как своеобразного ответа на вызовы глобализации.

Во многих странах, в том числе в Российской Федерации, резко обострилась проблема терроризма, имеющего транснациональный характер и угрожающего стабильности в мире, что обусловливает необходимость объединения усилий всего международного сообщества, повышения эффективности имеющихся форм и методов борьбы с этой угрозой, принятия безотлагательных мер по ее нейтрализации.

2. Внутренние факторы

В настоящее время внутренние факторы в неменьшей степени, чем внешние, оказывают воздействие на уровень национальной безопасности, состояние жизненно важных интересов личности, общества и государства, а также на

характер угроз этим интересам.

Сейчас резко изменилось геополитическое положение России. Россияне еще не до конца осознали, что наша страна уже не то великое, могущественное государство, каким *был* Советский Союз, хотя и является одной из крупнейших стран мира с многовековой историей и богатыми культурными традициями. Несмотря на сложную международную обстановку и трудности внутреннего характера, она в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах.

В перспективе — более широкая интеграция Российской Федерации в мировую экономику, расширение сотрудничества с международными экономическими и финансовыми институтами. Объективно сохраняется общность интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности, включая противодействие распространению оружия массового уничтожения, предотвращение и урегулирование региональных конфликтов, борьбу с международным терроризмом и наркобизнесом, решение острых экологических проблем глобального характера, в том числе проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Неблагоприятно влияют на геополитическое место страны демографические факторы, снижение рождаемости; увеличивающаяся диспропорция в половозрастных характеристиках населения; процессы старения населения и др. В последние годы число умерших превышает число родившихся, сокращается средняя продолжительность жизни россиян. Естественные потери населения отчасти компенсируются возросшими миграционными процессами; усилился приток русских из бывших союзных республик, особенно из республик Средней Азии и Закавказья. Тревожной становится тенденция увеличения миграции русских из автономных республик, особенно Северного Кавказа и Прикаспия.

Впервые с XVI в. приграничными стали многие внутренние регионы страны, не имеющие необходимого опыта работы и жизнедеятельности в таких условиях. Граница проходит сейчас в 300 км от Москвы, в результате чего в определенных ситуациях противник, может оказаться буквально на пороге России. Большая часть государственной границы России не защищена в военном отношении, технически не оборудована и плохо контролируется, что создает идеальные условия для расцвета контрабанды, провоза оружия и наркотиков, различных эпидемических заболеваний из-за отсутствия надежного биологического и медицинского контроля, проникновения диверсионных групп и отдельных террористов. В ряде важных направлений пограничники вынуждены вступать в постоянное боевое противостояние.

В составе России возросло число автономий (с 22 до 31). Увеличилась и их относительная площадь с 28% (по отношению к нынешней территории России) до 53%. В то же время более 50% внутренних границ России не имеют под собой твердой правовой основы. Это также фактор потенциальной дестабилизации

положения в стране.

После распада СССР сформировалась малофункциональная инфраструктура. Часть транспортных коммуникаций, газо- и нефтепроводов, линий электропередач оказались теперь за пределами России, из-за этого создаются дополнительные сложности для транспортировки энергии и сырья, а также для обеспечения экономической безопасности страны.

Чрезвычайно острой геополитической проблемой современной России является проблема обеспечения военной безопасности. Существовавшая в рамках Варшавского договора система обороны разрушилась. Россия практически не имеет (за исключением Белоруссии), союзников, на которых можно было бы опереться в военной области. Многие структуры обороны СССР после его распада оказались также нефункциональными. Разрушена единая система ПВО, в результате чего до настоящего времени ряд воздушно-космических направлений остаётся неприкрытым, полностью утрачена инфраструктура Черноморского флота, а сам флот оказался практически небоеспособным. Военно-политический союз НАТО вследствие увеличения своих членов за счет постсоциалистических государств значительно приблизился к границам России, укрепился в политическом и военном отношении, что не может не вызывать беспокойства у российского правительства и российских граждан. Особое беспокойство вызывают и участившиеся попытки со стороны НАТО принимать участие в решении международных проблем за счет использования военной силы без санкции ООН и ОБСЕ.

Совокупность этих факторов, оказывая негативное воздействие на процесс развития внешней и внутренней обстановки, может дестабилизировать ситуацию и создать ряд реальных угроз безопасности нашей страны.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Какие внешние геополитические факторы особенно сказываются на состоянии безопасности России?
2. Что влекут за собой процессы глобализации и интеграции в мире?
3. Как изменилось геополитическое положение России после распада Советского Союза?

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000.
2. Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1996.

©ПрохожевА.А.,2002

Глава VI
Реальные и потенциальные угрозы России и человечеству в XXI веке

1. Реальные и потенциальные угрозы Российской Федерации

После окончания «холодной войны» и прекращения жесткого противостояния по линии «Восток-Запад» мир не стал более безопасным. Фундаментальные изменения ситуации внутри страны и в мире в целом не устранили источников прежних угроз, а породили новые. Практическая деятельность по достижению национальных целей: резкого повышения уровня благосостояния народа, становления новой государственности, возрождения России как подлинно великой державы требует постоянного контроля за динамикой развития реальных и потенциальных угроз национальной безопасности и их источников.

Современная военно-политическая обстановка в мире такова, что для России реальной военной угрозы со стороны других стран нет. Однако потенциальные военные угрозы существуют. Разумеется, нет никаких оснований везде и всюду искать врагов, но наивно уповать на идиллические отношения с окружающим миром.

Главными причинами сохранения военных угроз, возникновения вооруженных конфликтов и войн являются социальные, политические, экономические, территориальные, религиозные, национально-этнические и другие противоречия, стремление ряда государств и политических сил к их разрешению с использованием средств вооруженной борьбы. Особую опасность представляют вооруженные конфликты, возникающие на почве агрессивного национализма и религиозной нетерпимости.

Основные внешние источники военных угроз для Российской Федерации:

— территориальные претензии других государств к Российской Федерации и ее союзникам;

— существующие и потенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов прежде всего в непосредственной близости от российских границ;

— возможность применения (в том числе несанкционированного) ядерного и других видов Оружия массового поражения (ОМП), находящегося на вооружении ряда государств;

— распространение ядерного и других видов ОМП, средств его доставки и новейших технологий военного производства в сочетании с попытками отдельных стран, организаций и террористических групп реализовать свои военные и политические устремления;

— возможность подрыва стратегической стабильности в результате нарушения международных договоренностей в области ограничения и сокращения вооружений, качественного и количественного наращивания вооружений другими странами;

— попытки вмешательства во внутренние дела, дестабилизации внутриполитической обстановки в Российской Федерации;

— подавление прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации в зарубежных государствах;

— нападение на военные объекты Вооруженных Сил Российской Федерации, расположенные на территории зарубежных государств;

— расширение военных блоков и союзов в ущерб интересам военной безопасности Российской Федерации;

— международный терроризм.

Основными внутренними источниками военных угроз, для противодействия которым могут быть использованы вооруженные силы являются:

— противоправная деятельность националистических, сепаратистских, других организаций, направленная на дестабилизацию внутренней обстановки в Российской Федерации, нарушение ее территориальной целостности и осуществляемая с использованием вооруженного насилия;

— попытки насильственного свержения конституционного строя, дезорганизации функционирования органов государственной власти и управления;

— нападения на объекты ядерной энергетики, химического, биологического производства и другие потенциально опасные объекты;

— создание незаконных вооруженных формирований;

— рост организованной преступности, контрабандной деятельности в масштабах, угрожающих безопасности граждан и общества;

— нападения на арсеналы, склады оружия, предприятия, производящие вооружение, военную, специальную технику и имущество, организации, учреждения и структуры, имеющие штатное оружие, с целью его захвата;

— незаконное распространение на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств осуществления диверсий и террористических актов, а также противоправный рост наркотиков;

— неоформленность в договорном отношении ряда участков государственной границы Российской Федерации;

— незавершенность урегулирования правового статуса пребывания Вооруженных Сил за ее пределами.

Факторами, способствующими перерастанию потенциальных военных угроз в реальную военную угрозу Российской Федерации являются:

— наращивание группировок войск (сил) у границ Российской Федерации до пределов, нарушающих сложившееся соотношение сил;

— нападение на объекты и сооружения на государственной границе Российской Федерации и границах ее союзников, развязывание пограничных конфликтов и вооруженных провокаций;

— подготовка на территории других государств вооруженных формирований и групп, предназначенных для переброски на территорию Российской Федерации и ее союзников;

— действия других стран, препятствующих функционированию российских систем обеспечения стратегических ядерных сил, государственного и военного управления, в первую очередь их космического компонента;

— ввод иностранных войск на территорию сопредельных с Российской Федерацией государств (если это не связано с мерами по восстановлению и поддержанию мира в соответствии с решением СБ ООН или регионального органа коллективной безопасности при согласии Российской Федерации).

В числе внешних источников военных угроз необходимо назвать и активизацию разведывательной деятельности спецслужб иностранных государств, направленной на сбор самой разнообразной информации о происходящих в России процессах. Появились благоприятные возможности для расширения работы традиционных разведок через различные совместные предприятия, общественные организации, непродуманную открытость конверсии и т. п.

На территории России впервые стали активно действовать разведки, о которых ранее не было известно — спецслужбы КНДР, Турции, Ирана, Саудовской Аравии, стран Восточной Европы и даже некоторых стран из так называемого ближнего зарубежья.

Также актуальной является опасность «этнической экспансии». Уже сейчас более 2 млн выходцев из Китая способны изменить демографическую ситуацию в южных районах Сибири и Забайкалье.

Высока вероятность появления новых очагов вооруженных конфликтов в сопредельных государствах. По оценке многих экспертов, в пределах бывшего СССР существуют 79 зон возможных конфликтов.

Чеченские события подтверждают вероятность таких оценок, а следовательно, и жизненную важность значения сохранения государственной независимости и территориальной целостности России.

Продолжают ухудшаться качественные характеристики преступности, свидетельствующие о резком повышении степени опасности преступных

действий, что в принципе характерно для переломных этапов общественного развития. Эскалация насилия, жестокости, агрессивности преступных проявлений достигла крайних пределов. Этому способствует усиливающаяся вооруженность преступного мира, распространенность оружия среди населения.

Сейчас число ежегодно погибающих от стрелкового оружия намного превышает число жертв от применения других систем вооружения и намного превосходит число погибших в результате атомных бомбардировок Хиросимы и Нагасаки. Количество стрелкового оружия, незаконно находящегося на руках, многими экспертами оценивается сейчас в 500 млн единиц. По сути стрелковое оружие превратилось, в реальное «оружие массового уничтожения». Только жесткие общие меры по недопущению незаконного распространения этого вида оружия куда быстрее позволят сохранить стабильность в мире и не допустить расползания локальных конфликтов, чем меры по недопущению распространения ядерных вооружений.

В России насчитывается 9—10 млн бывших осужденных, значительная часть которых судима по 3—5 и более раз (обычно на путь преступлений вновь становится не менее 30% заключенных). Особенно опасно то, что непрерывно растет детская преступность.

Преступность опасно вторгается в сферу политики и во многих отношениях приобретает политическую окраску. Преступность и страх населения перед ней — «карта» в руках политиков, борющихся за власть. Многие уголовные преступления имеют политическую мотивацию (нападения на штаб-квартиры некоторых партий; убийства депутатов, журналистов, политических деятелей; массовые беспорядки и т. п.).

Особо надо выделить четко обозначившуюся тенденцию — стремление лидеров организованной преступности, накопивших огромные капиталы, вторгнуться в политику, лоббируя свои интересы во властных структурах всех уровней, подкупая соответствующих представителей власти и должностных лиц, влияя на ход выборов депутатов (продвижение «своих» кандидатов) и непосредственно пытаясь войти в представительные политические органы.

Такие тенденции могут привести к серьезным политическим последствиям, вплоть до контроля деятельности тех или иных властных органов и принятия политических решений под диктовку криминальных структур.

Аналогичная ситуация может сложиться под воздействием уголовного террора, когда преступному воздействию подвергаются представители исполнительной власти, несговорчивые банкиры, руководители крупнейших предприятий, предприниматели и т. д. Речь идет не только о запугивании или устранении нежелательных лиц, конкурентов и т. д. Уголовный террор, если его не пресечь, способен разрушить нормальные процессы перехода к рынку, стать препятствием к нормальной деятельности управленческих, банковских и предпринимательских структур.

Серьезные угрозы социальной безопасности возникают в связи с

распространением наркомании, пропагандой насилия, снижением действенности правоохранительных органов, а также крупными производственными авариями, катастрофами и пожарами. Чаще всего подобные явления носят комбинированный характер, взаимно дополняют и усиливают друг друга. Эти виды угроз носят массовый характер, ликвидация их последствий требует привлечения значительных сил и средств.

Среди реальных угроз внутренней безопасности России в социальной сфере можно выделить также следующие:

— бедность;

— нарушение прав личности на безопасность, труд, образование, жилье, бесплатное здравоохранение, свободу передвижения, обеспеченную старость;

— распространение наркомании, пьянства, хронических и инфекционных заболеваний;

— падение духовности в обществе; массовая деградация трудовой морали, отчуждение личности от трудового образа жизни;

— деградация социальной сферы с постепенным приданием всем процессам необратимого характера;

— признание общественной нормой массового нарушения законов;

— сведение всех социальных проблем к вопросам выживания ориентации на развитие личности.

Всего за несколько лет Россия превратилась из богатейшей страны в одну из беднейших стран мира по уровню материального благосостояния населения. В стране продолжается рост семей, в которых минимальный доход в месяц на одного члена семьи находится на уровне прожиточного минимума. По уровню жизни Россия сравнялась сегодня с Анголой и Коста-Рикой. В структуре бедного населения особенно тяжелое положение складывается в многодетных семьях.

Следствием бедности и нищеты населения являются снижение общего уровня здоровья нации, сокращение продолжительности жизни, превышение смертности над рождаемостью. Состояние здоровья населения страны фактически находится в кризисном состоянии. Основным проявлением этого кризиса стало беспрецедентное для мирного времени уменьшение численности россиян. За последние годы значительно возросла смертность населения во всех возрастных группах, достигнув показателя 14,6 на 1000 человек. Число умерших превышает число родившихся ежегодно в 1,75 раза. В общем числе умерших третью часть составляют лица трудоспособного возраста. Остаются высокими младенческая и материнская смертность. Показатели средней продолжительности жизни снизились до 64 лет (у мужчин — до 58 лет). Смертность в возрасте 20—30 лет увеличилась на 61%.

Число родившихся снизилось до 8,8 на 1000 человек. Уровень рождаемости не обеспечивает простого воспроизводства населения: суммарный коэффициент рождаемости составляет 1,3 родившихся на одну женщину, в то время как для простого воспроизводства населения необходимо, чтобы он был равен 2,1—2,2.

Сложившиеся тенденции и среднесрочные прогнозы свидетельствуют о депопуляции и кризисном состоянии здоровья населения, угрожающем в целом национальной безопасности страны.

В настоящее время в Российской Федерации еще достаточно сильны дезинтеграционные процессы, сохраняются сепаратистские и изоляционные тенденции. По законам геополитики процесс ослабления власти в Центре неизбежно сопровождается географическим перемещением политической власти в регионы и нередко их обособлением от Центра. Многие территории Российской Федерации вводят собственные ограничения на перемещение товаров, создают свои таможни, пересматривают государственную налоговую систему. Подобный региональный сепаратизм дополнительно расшатывает государство и дает импульс активизации межнациональных и национально-территориальных конфликтных ситуаций.

Для совершенствования федерализма и укрепления национальной безопасности страны необходимо обеспечить сохранение государственного суверенитета как единого и неделимого на всей территории России, переход от нынешней стихийной десуверенизации Российского государства к продуманной, последовательной, сбалансированной децентрализации полномочий и функций органов государственной власти в рамках конституционно-правового пространства.

Сегодня многие споры чаще всего разрешаются с помощью двухсторонних договоров между федеральными органами и органами власти субъектов Федерации. Таких договоров подписано уже более 40, а это означает, что почти половина субъектов Федерации имеет особые полномочия и зачастую определенные преимущества в различных сферах по сравнению с другими субъектами. Но эти особенности нашей федеративной политики не нашли отражения в Концепции национальной безопасности.

2. Глобальные угрозы безопасности

Сепаратизм как стремление этнических меньшинств, регионов или отдельных групп населения выделиться из существующей политической системы и обрести государственную самостоятельность становится одной из серьезных угроз национальной безопасности мирового сообщества в целом. Как правило, сопровождаемый насильственными террористическими действиями, сепаратизм базируется наложном трактовании принципа самоопределения, заключающемся в том, что каждая этническая общность должна иметь собственное государственное образование.

В настоящий момент терроризм превратился в глобальную угрозу безопасности всего человечества.

В итоге непрерывно растет число внутренних конфликтов, сотрясающих почти все регионы мира. Достаточно отметить, что только за последние 10 лет войны велись главным образом внутри государств и привели к гибели более 5 млн человек, более 10 млн стали беженцами и 5 млн человек — внутренне перемещенными лицами. Всего же войны и внутренние конфликты в период 90-х гг. вынудили 50 млн человек покинуть свои дома.

Процессы глобализации породили и принципиально новые угрозы безопасности человечества, которые проявляются в таких формах, как беспрецедентные вспышки распространения в мире инфекционных болезней, в частности СПИДа. Резко обострилась проблема трансграничных загрязнений и экологической безопасности, становятся все более разрушительными стихийные бедствия. В одном 1998 г. ущерб, нанесенный стихийными бедствиями в мире, превысил аналогичный ущерб за все 80-е годы.

Одной из важных задач всего человечества стало сохранение озонового слоя атмосферы Земли. Уже в настоящее время почти треть населения Земли испытывает дефицит пресной воды. Из-за отсутствия безопасной воды и плохих санитарно-гигиенических условий уже сейчас каждый год на Земле умирает более 5 млн человек, что в 10 раз больше, чем жертв в военных конфликтах. И более половины из этого количества — дети, будущее планеты.

Перед человечеством встает, наконец, реальная угроза продовольственной безопасности. В результате засоления и эрозии почвы из-за антропогенной деятельности уже сейчас деградация почвы достигла почти 2 млрд гектаров, что равно территории Канады и США вместе взятых. Это угрожает лишить средств к существованию почти 1 млрд человек. Каждый год дополнительно 20 млн га сельхозугодий становятся для не пригодными сельского хозяйства из-за деградации почвы и быстрой урбанизации. А по некоторым оценкам спрос на продовольствие только в развивающихся странах в предстоящие 30 лет удвоится. Новой же «зеленой революции» не предвидится, ресурсы в этой области уже исчерпаны, а последствия широкого использования биотехнологий не изучены и возможно они сами могут стать новой угрозой безопасности человечества.

В современных условиях как внутренние, так и внешнеполитические успехи стран определяются не только их военной и экономической мощью, но и успехами в установлении фактического контроля над основными информационными и культурными процессами. Отставание в области информационных технологий превращается в серьезную глобальную угрозу безопасности, поскольку создает реальные возможности эксплуатировать интеллектуальный потенциал других стран в своих целях, распространять и внедрять свои идейные ценности, свою культуру и язык, тормозить духовно-культурное развитие остального мира, трансформировать и даже подрывать его духовно-нравственные устои. Вместо «горячих» войн для достижения своих политических целей все чаще стали использоваться методы информационной войны.

Система международной безопасности, созданная после окончания Второй

мировой войны, изначально не предусматривала мер противодействия подобного рода угрозам, поэтому одна из основных задач, встающих перед человечеством — воздвигнуть прочный барьер на пути столь опасных явлений.

Основные внешние угрозы национальной безопасности Российской Федерации обусловлены тем, что совокупность этих факторов может представлять угрозу экономике страны, ее суверенитету и территориальной целостности России, включая возможность прямой военной агрессии против нее.

К- тому же в настоящее время многие проблемы безопасности решить в одиночку в принципе невозможно, в силу чего объективно требуется объединение усилий ряда, а то и всех государств мира. Поэтому единственным разумным путем обеспечения безопасности в XXI в. является достижение определенного баланса своих интересов и интересов других стран, определенного компромисса в целях обеспечения международной безопасности. Альтернативы этому нет и в XXI в. не предвидится.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Каковы основные источники потенциальных военных угроз России?
2. Каковы наиболее опасные реальные угрозы безопасности России?
3. Какие принципиально новые угрозы породил процесс глобализации?

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000.
2. *Гыске А.В.* Современная российская преступность и проблемы безопасности общества (политический анализ). М., 2000.
3. Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. М.,2001.

© Прохожев А.А., 2002

РАЗДЕЛ III

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Глава I
Политика обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

1. Обеспечение национальной безопасности: сущность, задачи, принципы

Под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации понимается целенаправленная деятельность 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 обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации — это деятельность не только государства, но и всего общества и каждого гражданина в отдельности, направленная на защиту национальных интересов, их практическую реализацию. Политика обеспечения национальной безопасности — это деятельность политического руководства страны по определению целей и постановке принципиальных задач по защите национальных интересов страны и выработке форм, методов и способов достижения этих целей.

Политика национальной безопасности осуществляется на принципах строгой законности; соблюдения баланса интересов личности, общества и государства; взаимной ответственности личности, общества и государства за национальную безопасность и интегрированности с международными системами коллективной безопасности.

Основные направления политики национальной безопасности России определяются жизненно важными интересами личности, общества и государства, необходимостью выработки и использования эффективных средств в противодействии внутренним и внешним угрозам этим интересам. Достижение

долгосрочных целей политики национальной безопасности реализуется путем решения комплекса подчиненных им задач во всех сферах жизнедеятельности. Для эффективного осуществления политики национальной безопасности государством разрабатываются соответствующие федеральные целевые программы, в рамках которых определяются и решаются главные задачи политики обеспечения национальной безопасности.

Главной целью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является создание и поддержание необходимого уровня защищенности жизненно важных интересов всех объектов безопасности, который бы создавал благоприятные условия для развития личности, общества и государства и исключал опасность ослабления роли и значения Российской Федерации как субъекта международного права, подрыва способности государства реализовывать национальные интересы Российской Федерации.

Данная цель достигается путем решения целого ряда задач. ***Основными задачами в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются:***

— своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации;

— реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз;

— обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее пограничного пространства;

— обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод;

— укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества;

— обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства Российской Федерации всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями;

— подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства;

— укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки;

— принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных Государств, направленной против Российской Федерации;

— выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих преступность;

— усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы и механизма ее применения;

— укрепление системы правоохранительных органов прежде всего структур, противодействующих организованной преступности и терроризму, создание условий для их эффективной деятельности;

— привлечение государственных органов в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению противоправных деяний;

— расширение взаимовыгодного международного сотрудничества в правоохранительной сфере, в первую очередь с государствами — участниками Содружества Независимых Государств;

— содействие урегулированию конфликтов, включая миротворческую деятельность под эгидой ООН и других международных организаций;

— достижение прогресса в сфере контроля над ядерными вооружениями, поддержание стратегической стабильности в мире на основе выполнения государствами своих международных обязательств в этой сфере;

— выполнение взаимных обязательств в области сокращения и ликвидации оружия массового уничтожения, обычных вооружений, осуществление мер по укреплению доверия и стабильности, обеспечение международного контроля за экспортом товаров и технологий, а также за оказанием услуг военного и двойного назначения;

— адаптация существующих соглашений по контролю над вооружениями и по разоружению к новым условиям международных отношений, а также разработку при необходимости новых соглашений в первую очередь по мерам укрепления доверия и безопасности;

— содействие созданию зон, свободных от оружия массового уничтожения;

— развитие международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом;

— противодействие экономической, демографической и культурно-религиозной экспансии на территорию России со стороны других государств;

— пресечение деятельности транснациональной организованной преступности, а также незаконной миграции;

— осуществление коллективных мер по обеспечению безопасности пограничного пространства государств — участников Содружества Независимых Государств;

— предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов;

— предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;

— экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения прежде всего атомных подводных лодок, кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;

— безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение запасов химического оружия;

— создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации;

— совершенствование организации и ведения гражданской обороны на территории Российской Федерации, качественное совершенствование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе дальнейшая интеграция ее с аналогичными системами иностранных государств;

— совершенствование и защита отечественной информационной инфраструктуры, интеграция России в мировое информационное пространство;

— противодействие угрозе развязывания противоборства в информационной сфере.

Особое значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации имеет эффективное использование и всестороннее развитие возможностей разведки и контрразведки в целях своевременного обнаружения угроз и определения их источников.

Основными принципами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются:

— законность;

— соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;

— взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;

— интеграция с международными системами безопасности;

— соблюдение Конституции и законодательства Российской Федерации при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности;

— единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов безопасности, изменение их приоритетности в зависимости от ситуации;

— приоритетность политических, дипломатических, экономических, информационных мер обеспечения национальной безопасности;

— реальность (с учетом имеющихся ресурсов, сил и средств) выдвигаемых задач;

— соблюдение норм международного права и российских законов при осуществлении мер принудительного характера (в том числе с использованием военной силы);

— сочетание централизованного и децентрализованного управления силами и средствами обеспечения безопасности в соответствии с федеративным устройством России и разграничение полномочий в этой области между федеральными органами государственной власти, органами государственной

власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Законодательные основы обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, законы и другие нормативные акты Российской Федерации, регулирующие отношения в области безопасности; конституции, законы, иные нормативные акты республик в составе Российской Федерации и нормативные акты органов государственной власти и управления краев, областей, автономных областей и автономных округов, принятые в пределах их компетенции в данной сфере;

международные договоры и соглашения, заключенные или ратифицированные Российской Федерацией.

При обеспечении безопасности не допускается ограничение прав и свобод граждан, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

Граждане, общественные и иные организации и объединения имеют право получать разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод от органов, обеспечивающих безопасность. По их требованию такие разъяснения даются в письменной форме в установленные законодательством сроки.

Должностные лица, превысившие свои полномочия в процессе деятельности по обеспечению безопасности, несут ответственность в соответствии с законодательством.

2. Система обеспечения национальной безопасности России

Национальная безопасность обеспечивается проведением единой государственной политики во всех сферах жизнедеятельности, системой мер экономического, политического и организационного характера, адекватных угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Основным субъектом обеспечения национальной безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство.

Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности жизненно важных интересов объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в области национальной безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения национальной безопасности и механизм

контроля и надзора за их деятельностью.

Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства, в соответствии с Законом «О безопасности», образуется ***государственная система обеспечения национальной безопасности.***

Закон Российской Федерации «О безопасности» (ст. 8) определяет, что эту систему «образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти, государственные, общественные и иные организации и объединения, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности».

Граждане, общественные и иные организации и объединения также являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством 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 и составляющим ***негосударственную систему обеспечения национальной безопасности.***

Таким образом, в систему обеспечения национальной безопасности входят органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Спектр функций системы обеспечения национальной безопасности очень широк. Он включает не только те из них, которые определены Законом «О безопасности», но также планирование деятельности органов и сил безопасности в различных режимах функционирования системы; организацию взаимодействия между различными государственными, коммерческими и общественными организациями; координацию действий органов и сил по проведению мероприятий в области обеспечения национальной безопасности; обеспечение единства действий по укреплению безопасности на федеральном, местном и региональном уровне.

Силы обеспечения национальной безопасности создаются и развиваются в соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации для выполнения краткосрочных и долгосрочных федеральных программ обеспечения национальной безопасности; включают в себя: Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и ведомства, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, а также структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти, на которые возлагаются функции по обеспечению

национальной безопасности.

Полномочия сил обеспечения национальной безопасности определяются соответствующими законодательными актами. Не допускается создание сил обеспечения национальной безопасности, не установленных федеральными законами.

Национальная безопасность обеспечивается всеми имеющимися в распоряжении страны ***средствами*** — политическими, экономическими, правовыми, военными, организационными и ресурсными — на основе последовательной реализации политики национальной безопасности.

Основные ***ресурсы*** обеспечения национальной безопасности, помимо объективных особенностей географического положения России и наличия стратегических ядерных вооружений, связаны с ее интеллектуальным богатством, достаточно высоким научно-техническим потенциалом, возможностями ее природы и недр и рядом других факторов. Особо следует подчеркнуть определяющее значение интеллектуального потенциала как первоисточника всех прочих ресурсов общества и государства.

Основу системы обеспечения национальной безопасности составляют ***органы*** законодательной, исполнительной и судебной власти, реализующие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Законодательством не допускается создание каких-либо органов или сил обеспечения национальной безопасности, не установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации принимают участие:

Президент Российской Федерации руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности; выступает с посланиями, обращениями и директивами по проблемам национальной безопасности; в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию уточняет отдельные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации; определяет направления текущей внутренней и внешней политики страны.

Федеральное Собрание Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации формирует законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий и с учетом сформулированных в ежегодных посланиях Президента Российской

Федерации Федеральному Собранию приоритетов в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов РФ, формирует в установленном порядке статьи федерального бюджета для реализации конкретных целевых программ в этой области;

Совет Безопасности Российской Федерации проводит работу по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности Российской Федерации, оперативно готовит для Президента Российской Федерации проекты решений по их предотвращению, разрабатывает предложения в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также предложения по уточнению отдельных положений Концепции национальной безопасности Российской Федерации, координирует деятельность сил и органов обеспечения национальной безопасности, контролирует реализацию федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ решений в этой области.

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности Российской Федерации; в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой области и представляют их Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности Российской Федерации, а также федеральных программ, планов и директив, издаваемых Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации в области военной безопасности Российской Федерации; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и организаций к оказанию содействия в решении проблем национальной безопасности согласно законодательству Российской Федерации; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Судебные органы обеспечивают защиту конституционного строя в Российской Федерации, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации; осуществляют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности.

3. Основные направления политики государства, способствующие обеспечению национальной безопасности России

Помимо перечисленных задач, непосредственно решаемых системой обеспечения национальной безопасности, государство осуществляет политику по выполнению многих других задач, способствующих обеспечению национальной безопасности.

В этом отношении приоритетным направлением политики государства является решение задач, относящихся ***к экономической сфере.*** **Это** прежде всего:

— подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса;

— преодоление научно-технической и технологической зависимости Российской Федерации от внешних источников.

Важнейшими задачами такого рода ***во внешнеэкономической деятельности*** являются:

— создание благоприятных условий для международной интеграции российской экономики;

— расширение рынков сбыта российской продукции;

— формирование единого экономического пространства с государствами — участниками Содружества Независимых Государств.

В условиях либерализации внешней торговли России и обострения конкуренции на мировом рынке товаров и услуг необходимо усилить защиту интересов отечественных товаропроизводителей.

Важное значение приобретает проведение сбалансированной кредитнофинансовой политики, нацеленной на поэтапное сокращение зависимости России от внешних кредитных заимствований и укрепление ее позиций в международных финансово-экономических организациях.

Необходимо усилить роль государства в регулировании деятельности иностранных банковских, страховых и инвестиционных компаний, ввести определенные и обоснованные ограничения на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям месторождений стратегических природных ресурсов, телекоммуникаций, транспортных и товаропроводящих сетей.

Эффективные меры должны быть приняты в сфере валютного регулирования и контроля в целях создания условий для прекращения расчетов в иностранной валюте на внутреннем рынке и предотвращения бесконтрольного вывоза капитала.

Основными направлениями внутриэкономической деятельности государства, способствующими обеспечению национальной безопасности России являются:

— правовое обеспечение реформ и создание эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации;

— усиление государственного регулирования в экономике;

— принятие необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса, сохранению и развитию научно-технического, технологического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при снижении вероятности техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности отечественной промышленной продукции, подъему благосостояния народа.

На первый план выдвигаются задачи, связанные с устранением деформаций в структуре российской экономики, с обеспечением опережающего роста производства наукоемкой продукции и продукции высокой степени переработки, с поддержкой отраслей, составляющих основу расширенного воспроизводства, с обеспечением занятости населения.

Среди важнейших задач: опережающее развитие конкурентоспособных отраслей и производств, расширение рынка наукоемкой продукции. Для их решения должны быть приняты меры, стимулирующие передачу новых военных технологий в гражданское производство, введен механизм выявления и развития прогрессивных технологий, освоение которых обеспечит конкурентоспособность российских предприятий на мировом рынке.

Решение указанных задач предполагает концентрацию финансовых и материальных ресурсов в приоритетных направлениях развития науки и техники, оказание поддержки ведущим научным школам, ускоренное формирование научно-технического потенциала и национальной технологической базы, привлечение частного капитала, в том числе путем создания фондов и использования грантов, реализацию программ развития территорий, обладающих высоким научно-техническим потенциалом, создание при поддержке государства инфраструктуры, обеспечивающей коммерциализацию результатов научно-исследовательских разработок с одновременной защитой интеллектуальной собственности внутри страны и за рубежом, развитие общедоступной сети научно-технической и коммерческой информации.

Требуется создать все необходимые условия для организаций приоритетных фундаментальных, прогнозных и поисковых научных исследований, обеспечивающих создание в интересах обороны и безопасности государства перспективного и опережающего научно-технического задела.

В кратчайшие сроки должны быть разработаны механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития особо кризисных регионов и районов Крайнего Севера, а также тарифная политика, обеспечивающая единство экономического пространства страны.

Организация работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации конкретных мер, направленных на предотвращение и преодоление угроз

национальным интересам России в области экономики, также требует дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в указанной области и обеспечения строгого его соблюдения всеми хозяйствующими субъектами.

Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной и региональной политики позволит обеспечить в России внутриполитическую стабильность. Комплексный подход к решению этих задач должен составлять основу ***внутренней государственной политики,*** обеспечивающей развитие Российской Федерации как многонационального демократического федеративного государства.

Укрепление российской государственности, совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления должны способствовать обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Необходим комплексный подход к решению правовых, экономических, социальных и этно-политических проблем при сбалансированном соблюдении интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Основными направлениями защиты конституционного строя в России **являются:**

— обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов РФ;

— разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, обеспечение единства правового пространства и национальных интересов России;

— выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный баланс федеральных и региональных интересов;

— совершенствование механизма, препятствующего созданию политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели, и пресечение их деятельности.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации включает в себя также защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранение культурного достояния всех народов России, формирование государственной политики в области духовного и нравственного воспитания населения, введение запрета на использование эфирного времени в электронных средствах массовой информации для проката программ, пропагандирующих насилие, эксплуатирующих низменные проявления, а также противодействие негативному влиянию иностранных религиозных организаций и миссионеров.

Духовное обновление общества невозможно без сохранения роли русского языка как фактора духовного единения народов многонациональной России и языка межгосударственного общения народов государств — участников Содружества Независимых Государств.

В целях обеспечения сохранности и развития нашего культурного и духовного наследия необходимо создание социально-экономических условий для осуществления творческой деятельности и функционирования учреждений культуры.

В области охраны и укрепления здоровья граждан необходимы усиление внимания общества, органов государственной власти Российской Федерации к развитию государственной (федеральной и муниципальной) страховой и частной медицинской помощи, осуществление государственного протекционизма в отечественной медицинской и фармацевтической промышленности, реализация федеральных программ в области санитарии и эпидемиологии, охраны здоровья детей, оказания скорой и неотложной медицинской помощи, медицины катастроф.

К числу приоритетных направлений деятельности государства в ***экологической сфере*** относятся:

— рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения;

— коренное улучшение экологической ситуации в стране.

Внешняя политика Российской Федерации должна быть направлена:

— на проведение активного внешнеполитического курса;

— на упрочение ключевых механизмов многостороннего управления мировыми политическими и экономическими процессами, в первую очередь под эгидой Совета Безопасности ООН;

— на обеспечение благоприятных условий для экономического и социального развития страны, для сохранения глобальной и региональной стабильности;

— на защиту законных прав и интересов российских граждан за рубежом, в том числе с применением в этих целях мер политического, экономического и иного характера;

— на развитие отношений с государствами — участниками Содружества Независимых Государств согласно принципам международного права, развитие отвечающих интересам России интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств;

— на полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах;

— на обеспечение равноправного и взаимовыгодного сотрудничества России, прежде всего с ведущими государствами мира.

Главным в обеспечении национальной безопасности являются политическая воля государства, координация деятельности и объединение усилий всех органов, сил и средств, входящих в систему обеспечения национальной безопасности, на улучшение ситуации в экономической и социальной сферах. Проблема обеспечения национальной безопасности затрагивает каждого члена общества, поэтому все граждане обязаны обладать хотя бы минимумом знаний в этой области.

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимается под обеспечением национальной безопасности?
2. В чем заключается сущность государственной политики обеспечения национальной безопасности?
3. Что такое система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и каков ее состав?

Литература

1. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 09.04.1992. № 15. Ст. 769.

2. «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000. № 24 // Собрание законодательства РФ. 10.01.2000. №2. Ст. 170.

3. Возженников А.В., Прохожее А.А. Государственное управление и национальная безопасность. М., 1999.

4. Возженников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002.

© Возженников А.В., 2002

Глава II Государственная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

1. Государственные органы, силы и средства

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

Основными задачами Совета Безопасности являются:

— определение жизненно важных интересов общества и государства, выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

— разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организация подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения;

— подготовка рекомендаций Президенту Российской Федерации для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

— подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и по организации их ликвидации;

— подготовка предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

— разработка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;

— совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

Основными функциями Совета Безопасности являются:

— рассмотрение вопросов внутренней, внешней и военной политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, обороноспособности страны, военно-технического сотрудничества, решения стратегических проблем государственной, экономической, социальной, оборонной, экологической и иных видов безопасности, прогнозирования чрезвычайных ситуаций, принятия мер по их предотвращению и преодолению их последствий;

— подготовка решений Президента Российской Федерации по вопросам внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, обороноспособности страны, военно-технического сотрудничества, введения экономических санкций, информационного развития, разработки стратегии обеспечения и мер по охране независимости и государственной целостности Российской Федерации;

— рассмотрение законопроектов по вопросам внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, обороноспособности страны, военно-технического сотрудничества, введения экономических санкций, разработки стратегии обеспечения и мер по охране независимости и государственной целостности Российской Федерации, представление рекомендаций по ним Президенту Российской Федерации;

— подготовка проектов указов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности личности, общества и государства, обороноспособности страны, военно-технического сотрудничества, развития глобальных информационных систем, контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих безопасность;

— организация и координация разработки стратегии в области внутренней, внешней и военной политики, военно-технического сотрудничества и информационной безопасности Российской Федерации, оценка внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности и выявление их источников;

— осуществление контроля за реализацией федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации стратегии в области внутренней, внешней и военной политики, военно-технического сотрудничества и информационной безопасности Российской Федерации;

— рассмотрение вопросов создания, контроля, поддержания в готовности сил и средств обеспечения безопасности, а также вопросов их деятельности;

— рассмотрение и оценка информации о состоянии безопасности Российской Федерации и факторах, угрожающих ей;

— накопление, анализ и обработка информации о функционировании системы обеспечения безопасности Российской Федерации, выработка рекомендаций по ее совершенствованию, организация разработки федеральных программ в области обеспечения безопасности Российской Федерации, а также оценка их эффективности;

— организация подготовки федеральных целевых программ обеспечения безопасности, осуществление контроля за ходом их реализации;

— организация научных исследований в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

— решение иных задач в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями Президента Российской Федерации.

Для осуществления практической деятельности по реализации поставленных политикой задач по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации, как и в любой другой стране, создана и развивается государственная система обеспечения национальной безопасности, основу которой составляют органы, силы и средства, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства.

В систему входят также в качестве функционального элемента соответствующие функции указанных выше структур и необходимая законодательно-нормативная база их деятельности.

Органы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации представляют министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления.

К силам обеспечения национальной безопасности относятся Вооруженные Силы и другие войска Российской Федерации; воинские формирования федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба; органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел Российской Федерации, органы внешней разведки; органы государственной охраны высших органов государственной власти Российской Федерации и должностных лиц; органы налоговой службы; органы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; пограничные войска, внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; службы обеспечения безопасности средств

связи и информации, таможни, природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании федерального законодательства.

К средствам обеспечения национальной безопасности относятся материальные, технические, имущественные и ресурсные объекты, которые непосредственно используются для обеспечения национальной безопасности.

Федеральные органы исполнительной власти России подразделяются на федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти (комитеты, службы, агентства). По функциональным аспектам среди федеральных органов исполнительной власти можно выделить органы, обеспечивающие безопасность в социально-политической сфере, экономике, в сфере охраны природы и сохранения здоровья населения, в области науки, просвещения и культуры, а также обеспечения личной, общественной и государственной безопасности.

К основным министерствам и ведомствам, напрямую связанным с решением вопросов обеспечения национальной безопасности России, относятся: Министерство обороны, Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство по налогам и сборам, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Федеральная пограничная служба, Федеральная служба охраны, Федеральная служба железнодорожных войск, Государственная фельдъегерская служба при Правительстве Российской Федерации, Федеральная служба налоговой полиции, Федеральная служба Специального строительства, Государственный таможенный комитет, Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации, а также Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, Комитет по конвенциальным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации, Федеральные надзоры России. Кроме того, такие министерства и ведомства Российской Федерации, как Министерство здравоохранения, Министерство финансов, Министерство экономического развития и торговли, Министерство юстиции, Министерство атомной энергии, Министерство труда и социального развития, Министерство природных ресурсов.

К основным органам обеспечения национальной безопасности следует отнести Прокуратуру РФ и Верховный Суд РФ. Они напрямую связаны с деятельностью по обеспечению безопасности личности, общества и государства.

Крупнейшим органом системы государственной обеспечения национальной безопасности страны является ***Министерство обороны.*** В соответствии с Законом РФ «Об обороне» 1996 г. оно реализует политику в области строительства Вооруженных Сил в соответствии с решениями высших органов государственной власти; участвует в разработке предложений по вопросам

военной политики и по военной доктрине; разрабатывает концепцию строительства Вооруженных Сил; разрабатывает федеральную государственную программу вооружения и развития военной техники; координирует и финансирует работы, научные исследования в целях обороны; обеспечивает мобилизационную готовность Вооруженных Сил; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны; координирует заказы на вооружение и военную технику для других войск, воинских формирований и органов в целях унификации вооружения и военной техники; сотрудничает с военными ведомствами иностранных государств. Важной функцией Министерства обороны является подготовка предложений в проект оборонного бюджета, долгосрочные государственные программы и годовые планы работ в интересах обеспечения обороны, закупки вооружений и военной техники. На него возложены функции обеспечения учебно-материальной базы тех общественных организаций, которые занимаются подготовкой граждан по военно-учетным специальностям; оно организует прохождение военной службы и обеспечивает социальную защищенность военнослужащих, гражданского персонала и лиц, уволенных с военной службы. Это министерство осуществляет и другие полномочия, предусмотренные соответствующим положением о Министерстве обороны. Министр обороны является постоянным членом Совета Безопасности РФ.

Сердцевиной Министерства обороны является ***Генеральный штаб.*** В его функции входит разработка планов применения Вооруженных Сил, мобилизационных планов, планов оперативного оборудования территории, предложений по военной доктрине и строительству Вооруженных Сил. Генеральный штаб является основным органом оперативного управления войсками и силами флота. Он организует разведывательную деятельность в интересах обороны, мобилизационную подготовку, поддерживает необходимую военную готовность Вооруженных Сил, организует оперативную подготовку штабов и войск, осуществляет военно-научные исследования оперативно-стратегического характера.

Основным внешнеполитическим органом государственной системы обеспечения национальной безопасности России является ***Министерство иностранных дел (МИД),*** которое осуществляет «государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями». ***Основными задачами МИДа являются:***

— разработка общей стратегии внешней политики и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

— реализация внешнеполитического курса Российской Федерации;

— координация международных связей субъектов Российской Федерации;

— обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов Российской Федерации на международной арене;

— защита прав и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

— обеспечение дипломатических и консульских отношений России с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

— координация деятельности и контроль за работой других федеральных органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой политической линии в отношениях с иностранными государствами и международными организациями.

Глава ведомства — министр иностранных дел, а также его заместители назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства. Министр иностранных дел является одним из главных советников Президента в определении, формулировке и осуществлении внешней политики, постоянным членом Совета Безопасности.

Вторым после Министерства обороны органом системы обеспечения безопасности России по количественному составу сил и средств безопасности является ***Министерство внутренних дел. Главными задачами МВД России*** в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 1039 являются:

— обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, охраны собственности и общественного порядка;

— осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, раскрытию преступлений;

— оказание помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов;

— обеспечение исполнения уголовного наказания;

— организация деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по выполнению возложенных на них задач и обязанностей.

Деятельностью министерства руководит министр, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства РФ. Одним из важнейших подразделений министерства, непосредственно связанным с решением вопросов обеспечения национальной безопасности, являются внутренние войска. В их задачи входит оказание содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения, охрана государственных объектов, а также участие в территориальной обороне. Командующий внутренними войсками назначается Президентом. Другим важным подразделением МВД является *милиция,* которая подразделяется на *криминальную* и *милицию общественной безопасности (местная милиция).*

Основными задачами криминальной милиции являются предупреждение и раскрытие преступлений, по делам о которых обязательно производство

предварительного следствия, также организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством. В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач и оказания помощи милиции общественной безопасности.

Основными задачами милиции общественной безопасности являются обеспечение личной безопасности граждан, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и общественным объединениям. В состав милиции общественной безопасности входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения, охраны объектов по договорам, участковые инспектора милиции, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач. Руководство всей милицией Российской Федерации осуществляет министр внутренних дел.

К основным органам государственной системы обеспечения национальной безопасности относятся также органы, образовавшиеся после реформирования Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР. К ним относятся:

Федеральная служба безопасности (ФСБ), Служба внешней разведки (СВР), Федеральное агентство правительственной связи и информации (ФАПСИ), Федеральная служба охраны (ФСО), Федеральная пограничная служба (ФПС).

Деятельность органов ФСБ осуществляется по следующим направлениям: контрразведывательная деятельность; разведывательная деятельность; борьба с преступностью.

Контрразведывательная деятельность — деятельность органов ФСБ по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации. Разведывательная деятельность осуществляется органами ФСБ в целях получения разведывательной информации об угрозах безопасности России. Кроме того, органы ФСБ осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, а также по выявлению и пресечению

деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации. Федеральную службу безопасности возглавляет директор на правах федерального министра, постоянный член Совета Безопасности. Контроль за деятельностью ФСБ осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство и судебные органы, прокуратура в пределах их полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Федеральный закон «О внешней разведке» (1996 г.) определил правовое положение и основные задачи *Службы* ***внешней разведки (СВР)*** как составной части системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, призванной защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз[1]. Разведывательная деятельность органов СВР включает в себя добывание и обработку информации о затрагивающих жизненно важные интересы России реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также оказание содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. В соответствии с законом разведывательная деятельность осуществляется органами СВР в политической, экономической, научно-технической, экологической сферах, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации за пределами ее территории и командированных за границу граждан России, имеющих допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. Деятельностью Службы внешней разведки руководит директор также назначаемый Президентом.

Федеральное агентство правительственной связи и информации является составной частью системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и призвано обеспечить информационную безопасность государственной связи. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке» на него возложено ведение внешней разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов. В соответствии с Законом РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» на него возложено также и обеспечение высших органов государственной власти России достоверной и независимой от других источников специальной информацией (материалы внешней разведывательной деятельности, информация по поддержанию управления народным хозяйством в особый период, военное время и при чрезвычайных ситуациях, экономическая информация мобилизационного назначения, информация социально-экономического мониторинга), необходимой им для принятия решений в области национальной

[1] См.: Федеральный закон «О внешней разведке» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 143.

безопасности[1].

Федеральная служба охраны (ФСО) создана в соответствии с Федеральным законом «О государственной охране». Служба осуществляет физическую и информационно-психологическую защиту первых лиц государства, а также самостоятельно проводит весь комплекс оперативных и оперативно-технических мероприятий в интересах государства и охраняемых лиц[2].

Федеральная пограничная служба Российской Федерации (ФПС), согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 марта 1995 г. № 232, — федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной пограничной политики России в сфере охраны государственной границы, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации. В функции ФПС входит, помимо охраны границ Российской Федерации, а также границ стран СНГ на основе двусторонних соглашений и организации пограничного и иных видов контроля, обеспечение добывания и обработки информации об угрозах безопасности России в сфере охраны государственной границы, а также обеспечение проведения дознания органами Пограничной службы. ФПС возглавляет директор в ранге федерального министра, который одновременно является главнокомандующим пограничными войсками, членом Совета Безопасности и назначается Президентом.

Одним из крупнейших органов системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, руководитель которого входит в Совет Безопасности, является ***Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).***

Основными его задачами являются:

— разработка предложений по государственной политике в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, катастроф и стихийных бедствий;

— руководство гражданской обороной страны, войсками гражданской обороны, поисково-спасательной службы России;

— обеспечение функционирования системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях;

— руководство работами по ликвидации крупных аварий и катастроф.

МЧС возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Он же руководит войсками гражданской обороны и является первым заместителем начальника гражданской обороны Российской

---

[1] См.: Закон Российской Федерации «О федеральных органах правительственной связи и информации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 423.

[2] Федеральный закон «О государственной охране» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2594.

Федерации по должности.

Остальные органы исполнительной власти, участвующие в решении задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, по направлениям их деятельности, можно разделить на несколько групп.

Во-первых, это министерства и ведомства, сфера деятельности которых затрагивает проблемы экономической безопасности. К ним относятся Министерство финансов, Министерство экономики и торговли, Министерство по налогам и сборам, Федеральная служба налоговой полиции. Государственный таможенный комитет (ГТК). В их функции входит подготовка бюджета, в том числе и оборонного, контроль за его исполнением, координация российского экспорта и импорта, в том числе и экспорта оружия, содействие экономической деятельности российских фирм за рубежом.

Ко второй группе можно отнести ведомства, занимающиеся вопросами, непосредственно влияющими на состояние обороноспособности страны, - Министерство по атомной энергии, Министерство промышленности, науки и технологий, Министерство путей сообщения, Министерство энергетики, Министерство транспорта, Российское агентство по государственным резервам, Федеральная энергетическая комиссия, Федеральная служба геодезии и картографии, Российское авиационно-космическое агентство и целый ряд других органов исполнительной власти. В их компетенции находятся вопросы разработки военной и военно-технической политики государства, политики закупок вооружений, их разработки и производства, создания резервов на случай войны, организация и проведение конверсии.

Третья группа — это министерства и ведомства, в функции которых входит решение вопросов обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья населения. Это Министерство здравоохранения, Министерство природных ресурсов, Государственный комитет по физической культуре, спорту и туризму, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности, Федеральный горный и промышленный надзор.

В четвертую группу входят Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство имущественных отношений, Министерство культуры, Министерство образования, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, некоторые другие органы исполнительной власти. Эти ведомства решают вопросы, связанные с разработкой и осуществлением социальной политики государства, и таким образом влияют на состояние внутренней безопасности страны.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации, выполнения решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации, федеральных программ

и планов; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и иных организаций для оказания содействия в обеспечении национальной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

2. Совет Безопасности Российской Федерации как важнейший орган государственной системы обеспечения национальной безопасности

В состав Совета Безопасности входят: Председатель, Секретарь, постоянные члены. В число постоянных членов Совета Безопасности входят Председатель Правительства Российской Федерации, Директор ФСБ России, Министр иностранных дел РФ, Министр обороны, Секретарь Совета Безопасности.

Членами Совета Безопасности могут являться руководители федеральных министерств и ведомств: экономики, финансов, иностранных дел, юстиции, обороны, безопасности, внутренних дел, экологии и природных ресурсов, здравоохранения, внешней разведки Российской Федерации, а также иные должностные лица, назначаемые Президентом Российской Федерации.

Работой Совета Безопасности руководит его ***Председатель — Президент Российской Федерации.*** Заседания Совета проводятся на регулярной основе, но не реже одного раза в месяц. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета Безопасности. Повестку дня и порядок рассмотрения вопросов на заседаниях Совета Безопасности определяет Председатель Совета по представлению Секретаря Совета Безопасности. Ведет заседание Совета Безопасности Председатель Совета либо по его поручению один из постоянных членов.

Постоянные члены Совета Безопасности обладают равными правами при принятии решений. Члены Совета Безопасности принимают участие в его работе с правом совещательного голоса.

Секретарь Совета Безопасности является должностным лицом Российской Федерации, подчиненным непосредственно Президенту Российской Федерации, входит в число постоянных членов Совета Безопасности, назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации, обеспечивает деятельность Совета Безопасности, руководит его аппаратом.

Обязанности Секретаря Совета Безопасности:

— информирует Президента Российской Федерации по проблемам

внутренней и внешней безопасности страны, обороноспособности, военно-технического сотрудничества, развития глобальных информационных систем;

— обобщает и представляет в Совет Безопасности информационно-аналитические обзоры состояния безопасности Российской Федерации;

— готовит планы работы Совета Безопасности, формирует повестки дня заседаний Совета Безопасности;

— координирует работу межведомственных комиссий Совета Безопасности, научного совета при Совете Безопасности, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по подготовке необходимых материалов к заседаниям Совета Безопасности;

— готовит проекты решений Совета Безопасности;

— организует разработку концептуальных подходов к формированию стратегии в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации и предложений для ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

— представляет на утверждение Президента Российской Федерации решения Совета Безопасности и проекты нормативных правовых актов по их реализации;

— осуществляет контроль за выполнением решений Совета Безопасности, документальную проверку работы федеральных органов исполнительной власти по обеспечению безопасности страны;

— координирует деятельность по разработке и реализации федеральных целевых программ обеспечения безопасности Российской Федерации в порядке, установленном Президентом Российской Федерации;

— представляет Совету Безопасности предложения по координации деятельности сил обеспечения безопасности в связи с чрезвычайными ситуациями;

— представляет (по поручению Президента Российской Федерации) его интересы по вопросам безопасности в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

— вносит Президенту Российской Федерации и в Совет Безопасности предложения о привлечении к ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, на которых возложены функции по обеспечению безопасности Российской Федерации;

— вносит в Совет Безопасности предложения об образовании и упразднении межведомственных комиссий Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности;

— вносит Президенту Российской Федерации предложения, касающиеся функций межведомственных комиссий Совета Безопасности и их составов по должностям;

— организует и координирует деятельность межведомственных комиссий

Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности;

— представляет по поручению Президента Российской Федерации Президенту Российской Федерации и Совету Безопасности информацию о кандидатурах, рекомендуемых к назначению на высшие государственные должности;

— организует экспертизу проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам безопасности, подготовку и представление их обоснований и заключений на них для рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности;

— запрашивает у федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, учреждений и организаций, должностных лиц информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления деятельности Совета Безопасности и его аппарата;

— привлекает для выполнения исследовательских, экспертных работ государственные и негосударственные организации, учреждения и отдельных ученых, а также отдельных экспертов;

— представляет Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность заместителей Секретаря Совета Безопасности;

— вносит Президенту Российской Федерации предложения об освобождении от должности заместителей Секретаря Совета Безопасности;

— выступает с разъяснениями принятых Советом Безопасности решений по вопросам обеспечения безопасности личности, общества и государства;

— организует выполнение поручений Президента Российской Федерации и Совета Безопасности, относящихся к сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства;

— для реализации своих полномочий издает приказы и распоряжения по аппарату Совета Безопасности.

Секретарь Совета Безопасности организует взаимодействие аппарата Совета Безопасности с подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, функциональными и региональными ассоциациями и объединениями, представителями трудовых коллективов и предпринимательских кругов, политическими партиями, общественными и религиозными объединениями по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности.

Секретарь Совета Безопасности несет ответственность за обеспечение деятельности Совета Безопасности и исполнение принятых им решений.

Совет Безопасности в соответствии с основными задачами и направлениями его деятельности образует ***межведомственные комиссии.***

Межведомственные комиссии Совета Безопасности являются основными рабочими органами Совета Безопасности. В зависимости от возлагаемых на них задач они могут создаваться по функциональному или региональному признаку на постоянной или временной основе.

Вопрос об образовании и упразднении межведомственных комиссий решается Советом Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, способствуют координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению федеральных целевых программ и решений Совета Безопасности.

В случае необходимости выработки предложений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, отдельным проблемам обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве, защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации Советом Безопасности могут создаваться временные межведомственные комиссии.

Положения о межведомственных комиссиях Совета Безопасности, председатели этих комиссий и их составы по должностям утверждаются Президентом Российской Федерации по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Персональный состав каждой межведомственной комиссии Совета Безопасности утверждается Секретарем Совета Безопасности по представлению руководителей федеральных органов государственной власти, должностные лица которых включены в ее состав.

Заседания межведомственных комиссий Совета Безопасности проводятся не реже одного раза в квартал. В случае необходимости могут проводиться их внеочередные заседания.

Информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности межведомственных комиссий Совета Безопасности осуществляют федеральные органы исполнительной власти, представители которых участвуют в работе этих комиссий, а также аппарат Совета Безопасности.

Постоянные и временные межведомственные комиссии Совета Безопасности в своей работе взаимодействуют с аппаратом Совета Безопасности.

На межведомственные комиссии и аппарат Совета Безопасности Российской Федерации возлагаются:

— оценка внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам

объектов безопасности, выявление источников опасности;

— подготовка научно обоснованных прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на состояние безопасности Российской Федерации:

— разработка и координация федеральных программ по обеспечению безопасности Российской Федерации и оценка их эффективности;

— накопление, анализ и обработка информации о функционировании системы обеспечения безопасности Российской Федерации, выработка рекомендаций по ее совершенствованию;

— информирование Совета безопасности Российской Федерации о ходе исполнения его решений;

— организация научных исследований в области обеспечения безопасности;

— подготовка проектов решений Совета безопасности Российской Федерации, а также проектов указов Президента Российской Федерации по вопросам безопасности.

3. Особенности и недостатки государственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Особенности существующей в России системы обеспечения национальной безопасности заключаются в специфике президентской формы правления, определенных Конституцией Российской Федерации полномочиях должностных лиц и органов, отвечающих за состояние национальной безопасности. Свои особенности в систему обеспечения национальной безопасности привносят сущностные характеристики национальных интересов и целей Российской Федерации, определяемых ее геополитическими положением, исторической самобытностью, традициями. Ряд особенностей вызван современным внутренним положением страны, которое отражает своеобразие переходного периода к гражданскому обществу.

Согласно Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции и суверенитета России. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, является одним из законодателей страны, представляет интересы России на международной арене. Он же является Верховным Главнокомандующим и руководит строительством Вооруженных Сил. Президент назначает с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Председателя Правительства. Единолично назначает заместителей Председателя Правительства. Он представляет Совету Федерации судей высших судебных

инстанций государства, а также кандидатуру Генерального прокурора. Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности, утверждает военную доктрину, назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях. Президент может выступать в роли арбитра для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам России.

Особенность российской системы обеспечения национальной безопасности состоит в том, что она громоздка и разветвлена по многим функциональным направлениям. Для принятия быстрых и нестандартных решений в области национальной безопасности она предполагает создание ряда межведомственных уровней, в качестве которых выступают различные межведомственные комиссии при правительстве и главе государства. В этой связи существуют резервы для ее реорганизации и реформирования.

Таким образом, Президент Российской Федерации обладает высшей компетенцией в области обеспечения национальной безопасности и реализует свои полномочия, опираясь на сеть органов государственной власти, а также на консультативные и совещательные органы. Пределы компетенции Президента соответствуют в основном общепризнанным нормам международного права и зарубежной законодательной практике.

Особенность российской системы обеспечения национальной безопасности — непосредственная подчиненность Президенту целого ряда федеральных органов исполнительной власти — так называемых силовых ведомств. А таких ведомств более двадцати, что делает их деятельность трудно управляемой. Достаточно отметить, что в их состав входят соответствующие ведомства, в которых законом разрешена военная служба, т.е. они имеют воинские части, формируемые личным составом срочной службы. К таким ведомствам относятся: Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны. Государственная техническая комиссия при Президенте РФ, Федеральная служба специального строительства, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба безопасности, Федеральная пограничная служба, Федеральная служба железнодорожных войск, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, Главное управление спецпрограмм Президента Российской Федерации. Такого расточительства скудных ресурсов нет ни в одной стране мира. Жизнь настоятельно требует сокращения числа подобных ведомств, их объединения, что, помимо всего прочего, позволит избавиться от неизбежного параллелизма и дублирования в работе.

В России влияние парламента на систему обеспечения национальной безопасности находится в стадии становления. Трудности становления выражаются в том, что парламент пытается вторгнуться в компетенцию исполнительной власти по управлению органами и силами системы обеспечения национальной безопасности, упуская зачастую насущные вопросы законотворчества.

В последние годы Федеральное Собрание стало увереннее представлять законодательную власть России, обеспечивая такое политическое устройство общества, при котором представительные учреждения обладают реальной политической властью, обеспечивается законность и правосудие, сохраняется возможность действовать и негосударственной (общественной) системе обеспечения национальной безопасности в интересах реализации прав и свобод личности.

Переход от традиционной для нашей страны системы обеспечения ***государственной*** безопасности к новой системе обеспечения национальной безопасности, которая охватывает все сферы жизнедеятельности — социально-политическую, экономическую, военную, экологическую, информационную и другие, естественно, проходит сложно.

Формирование новой системы обеспечения национальной безопасности происходит в условиях переходного периода, когда тоталитарная система разрушена, а новая, демократическая, еще не построена полностью. Это обстоятельство накладывает свой отпечаток как на структурные, так и на функциональные компоненты системы. В России все еще отсутствует до конца разработанная, достаточно обоснованная и официально принятая национальная концепция развития с определением национальных интересов и целей, методов, средств и механизмов достижения целей и отстаивания интересов.

Отсутствие концептуальных основ национального развития в первую очередь определяет недостатки существующей системы обеспечения национальной безопасности. В частности, и в новой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации фактически жизненно важные интересы личности и общества в национальных интересах не учтены, доминируют только интересы государства. В ней также отсутствуют национальные цели, без чего невозможно успешно сформировать политику и стратегию обеспечения национальной безопасности.

Современные политические процессы в России характеризуются лоббированием интересов отдельных политических сил, выражающих интересы той или иной социальной группы, того или иного региона. Ориентация не на установившиеся интересы всего общества, а на интересы отдельных его групп приводит зачастую к принятию решений, снижающих уровень национальной безопасности, к неэффективности и сбоям в работе всей государственной системы обеспечения национальной безопасности.

Одним из недостатков существующей системы обеспечения национальной

безопасности является отсутствие должной целевой и ресурсной координации социально-политических, экономических, экологических, военных и информационных мероприятий, направленных на практическую реализацию системного подхода к решению взаимосвязанных проблем безопасности и простой координации действий многочисленных элементов системы.

В настоящее время основные мероприятия по обеспечению национальной безопасности в различных сферах проводятся в рамках президентских, федеральных, региональных и межгосударственных программ. Как правило, эти программы не имеют общей системной концептуальной основы, не анализируются в едином центре. До сих пор в стране нет соответствующих механизмов государственного программного регулирования, которые обеспечивали бы использование системного подхода к решению и текущих, и перспективных задач развития России.

Отсутствует комплексное решение вопросов организационного, нормативно-правового, научного, методического, аналитического, информационного и экспертного обеспечения деятельности органов и сил национальной безопасности.

Не отлажен в достаточной мере механизм подготовки и принятия решений в области национальной безопасности, ослаблены контроль и проверка выполнения таких решений. Совет Безопасности Российской Федерации не имеет в полном объеме задач по координации и межведомственного взаимодействия в обеспечении национальной безопасности.

И, наконец, еще одним недостатком существующей системы обеспечения национальной безопасности является, на наш взгляд, отсутствие скоординированной модели действий по обеспечению безопасности на региональном, местном и общегосударственном уровне.

Вопросы для самоконтроля

1. Каков состав государственных органов, сил и средств обеспечения национальной безопасности России?
2. Каковы основные задачи Совета Безопасности Российской Федерации?
3. Каковы недостатки и возможные пути совершенствования государственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации?

Литература

1. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда

народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 09.04.1992. № 15. Ст. 769.

2. «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации». М., 2000.

3. *Возженников А.В., Прохожее А.А.* Государственное управление и национальная безопасность. М., 1999.

4. Правоохранительные органы Российской Федерации. Т. 1, 2. М., 1999.

© Возженников А.В., 2002

Глава III
Силовые и ненасильственные методы обеспечения национальной безопасности

1. Возможные меры разрешения вооруженных конфликтов

Для России, переживающей период радикальных реформ, предотвращение локальных войн и мирное разрешение назревающих военных конфликтов (особенно на своей территории) становится первостепенной задачей. Эти конфликты, потеряв очертания глобального противостояния двух военных блоков, становятся в наши дни все более кровопролитными и более масштабными в отношении привлекаемых сил, средств и вовлекаемого в них мирного населения.

Сегодня эта проблема исключительно важна не только для России, но и для многих других стран мира, так как исчезновение глобальной военной конфронтации по целому ряду известных причин не устранило угроз возникновения войн и вооруженных конфликтов, а лишь видоизменило, сделав их более специфическими, сложными, многообразными, переводя ситуацию от противостояния «Восток — Запад» в область еще менее предсказуемых региональных и межэтнических конфликтов.

Среди специалистов и ученых ведущих стран мира ширится понимание ограниченности силовых мер как инструмента разрешения конфликтных ситуаций, растет убежденность в необходимости и целесообразности преимущественного применения в этих целях несиловых, ненасильственных мер.

Специалисты и ученые развитых стран мира приходят к выводу о том, что важным инструментом достижения необходимого для этого взаимопонимания и доверия могут стать их совместные усилия:

— по изучению последствий возможных войн с применением современного оружия и технических средств;

— по контролю за испытаниями и нераспространением ядерного оружия, за

сокращение обычных вооружений и ограничением военной и военно-морской деятельности;

— по участию в совместных миротворческих операциях в самых различных регионах мира.

Этому способствуют углубление научных представлений о характере будущих войн и вооруженных конфликтов с применением современных средств поражения и их возможных последствиях, а также рост и растущее вовлечение народных масс в формирующиеся мировые процессы.

С этих позиций вопросы насилия и войны не могут рассматриваться в отрыве от всех проявлений неравенства и реального соотношения сил и средств вооруженной борьбы, которыми располагают различные страны мира, и концепциями их применения в межгосударственных отношениях для достижения своих политических и иных целей.

Сегодня одна из основных задач в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации состоит в разработке конструктивной теории и создании действенного механизма для целостного, комплексного использования всех имеющихся средств (с приоритетом несиловых) при разрешении вооруженных конфликтов на ранних фазах их развития. До настоящего времени еще не разработана стройная теория военных конфликтов, отсутствует единая и сколь-нибудь совершенная система подготовки страны и вооруженных сил к предотвращению и разрешению военных конфликтов, отсутствуют достаточно разработанные критерии и методы оценки эффективности мер по их разрешению на разных фазах развития. Исторический опыт свидетельствует о существовании целого арсенала невоенных, а также несиловых мер, успешно применяемых для разрешения военных конфликтов, эффективность которых различна не только в каждом отдельно взятом конфликте, но и на различных этапах их развития.

Несмотря на все усилия мирового сообщества, в настоящий период военные конфликты остаются неизменным атрибутом межгосударственных отношений. За последние 50 лет имело место 259 локальных войн и военных конфликтов. Реалии наших дней свидетельствуют о том, что военная сила продолжает оставаться одним из основных средств при разрешении межгосударственных и межнациональных противоречий. Однако становится все более очевидным, что возможности военной силы не безграничны в разрешении конфликтов, что требует глубокого фундаментального исследования природы военных конфликтов и разработки нетрадиционных путей их разрешения с комплексным использованием всех возможных средств и мер.

С одной стороны, наличие военной силы, возможные угрозы ее применения могут спровоцировать военный конфликт, но, с другой стороны, военная сила в руках умелых политиков может стать эффективным инструментом сдерживания, предупреждения различного рода вооруженных столкновений и вооруженного насилия и других проявлений агрессивности в межгосударственных и межнациональных отношениях.

Следует особо остановиться на закономерностях спада и подъема военной активности. В конфликтологии одним из показателей опыта человечества считаются войны, непосредственными участниками которых являются великие державы. С 1495 г. таких войн было 64 (с интервалом — 8 лет), за два последних столетия — 11 войн (с интервалом — 19 лет), за последние три года — две такие войны.

В реальной жизни все чаще конфликтуют общности, которые принадлежат к разным цивилизациям и «запрограммированы» на разные стратегии отношений. При этом возникают «асимметричные» конфликты, в которых одна сторона (государство, блок, коалиция), будучи на одном уровне цивилизационного развития, исходит из одних представлений о мире, о ходе и исходе возможной войны, а вторая — из прямо противоположных.

В модели меняющегося мира такого рода конфликты, особенно имеющие идеологические корни (любого происхождения), представляются наиболее вероятными и опасными с точки зрения угроз национальной безопасности Российской Федерации и миру в целом. Если воспроизвести на карте районы наиболее значительных военных конфликтов прошлого и сопоставить их с крупнейшими военными и военно-морскими базами развитых стран мира, сохраняющими до настоящего времени свою готовность к использованию в соответствии с их предназначением, можно заметить своеобразную дугу «нестабильности», к которой, по-видимому, и должно быть приковано особое внимание специалистов, стремящихся предотвратить возникновение вооруженных конфликтов и создать надежный механизм их разрешения с комплексным использованием всех возможных средств и мер (с приоритетом несиловых и ненасильственных).

Богатейший опыт локальных войн и вооруженных конфликтов позволяет сформулировать важнейшие закономерности, принципы и пути разрешения военных конфликтов на мирных фазах их развития, которые должны стать основой дальнейшего совершенствования подготовки вооруженных сил и государства в целом к защите своих национальных интересов.

Во всех локальных войнах и вооруженных конфликтах, имевших место на нашей планете за последние 50 лет, основными факторами, связанными с их возникновением, развитием, ведением и разрешением были ***экономические факторы.*** Они отражали возможность государства обеспечить материальные потребности жизни и развития общества, а также производить все необходимое для войны.

Отмечается строгая закономерность: в своем подавляющем большинстве инициаторами и участниками локальных войн и вооруженных конфликтов были государства с нестабильной экономикой, резким сокращением общественного производства, а иногда и находящиеся в состоянии общего кризиса их систем. Отсутствие экономической стабильности общества и государства способствовало появлению лидеров, которые прибегали к авантюрным мерам, к развязыванию

локальных войн и вооруженных конфликтов. Опыт имевших место военных конфликтов позволяет утверждать, что государствам, имеющим слабую экономику, неустойчивый политический строй, необходимо, в первую очередь, заботиться о создании своих вооруженных сил, их укомплектованности, обученности и боеготовности. Вооруженные силы являются не только атрибутом государственности, но и той силой, которая может играть сдерживающую роль от развязывания военных конфликтов против суверенного государства. Таким образом, суверенитет государства непосредственно зависит от расходуемых средств на создание своих вооруженных сил.

Морально-политические факторы также являются весьма важными в военных конфликтах. Они во многом зависят от созданной государственной системы и связаны с готовностью не только вооруженных сил, но и всего народа выстоять в борьбе за национальную безопасность и суверенитет государства.

К величайшему сожалению, в России этим факторам не уделяется должного внимания. Сейчас никто не занимается вопросами единения общества. С уходом в небытие коммунистической идеологии еще не выработано другой идеологии государства, способной поднять общество на решение сложнейших задач. Имеющиеся в России различные движения, блоки, партии преследуют лишь узкокорпоративные интересы—добиться победы на различных выборах, сформировать поддержку или оппозицию руководству государства.

Военные факторы, которые определяются возможностью государства поддерживать и непрерывно совершенствовать свою военную мощь, также являются весьма важными. Это фактически та общая военная сила, которая кроме вооруженных сил включает в себя пограничные и внутренние войска, а также железнодорожные и другие войска, созданные государством на правовой основе.

Опыт многих локальных войн и вооруженных конфликтов показывает, что в большинстве из них основой военной силы выступала лишь армия, что не всегда было оправдано обстановкой. Обеспечить безопасность общества и государства от вооруженного насилия можно лишь опираясь на общую военную силу, а не только на армию.

Важным для государства является ***научный фактор,*** определяющий способность науки, и в частности военной науки, решать научные проблемы, связанные с военными конфликтами на любой фазе их зарождения, развития, ведения и разрешения.

Представляется очевидным, что каждой фазе военного конфликта требуется совершенно конкретный набор мер по его локализации и разрешению, применение которых на различных фазах должно носить комплексный характер и соответствовать фазе развития конфликта.

Политические меры:

— встречи (официальные, неофициальные) глав государств и правительств, политических делегаций;

— переговоры и консультации по активизации межгосударственных

отношений;

— проведение совещаний, конференций руководства военно-политических союзов по оценке угрозы и выработке рекомендаций для совместных действий;

— объявление ультимативных требований государствам-агрессорам;

— использование международных институтов (ООН, ОБСЕ и др.) для принятия санкций по отношению к государствам, дестабилизирующих международную обстановку.

Дипломатические меры:

— активизация переговоров по вопросам, вызвавшим напряженность во взаимоотношениях государств;

— укрепление мер доверия;

— организация (перенос, отмена) визитов политических лидеров, государственных делегаций;

— передача руководству государств, дипломатическим службам нот, требований, меморандумов, разъяснении в связи с создавшейся ситуацией;

— сокращение численности персонала посольств, консульств и представительств, вывоз членов семей дипломатов;

— разрыв дипломатических отношений. ***Экономические меры:***

— прекращение (расширение) внешнеэкономических связей, проведение переговоров по торгово-экономическим проблемам;

— заключение (продолжение) долгосрочных договоров на взаимовыгодной основе;

— прекращение переговоров о расширении торгово-экономического сотрудничества;

— уменьшение (прекращение) кредитов, вклада инвестиций, введение эмбарго на поставку сырьевых энергоносителей;

— осуществление блокады воздушных, наземных и морских границ;

— полный или частичный разрыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- и других сообщений.

Правовые меры:

— требования (на финансовом уровне) соблюдения норм международного права, положений договоров и соглашений;

— подписание двусторонних и многосторонних договоров и соглашений по урегулированию правовых взаимоотношений;

— использование юридических средств (переговоры, посредничество, примирение, судебные разбирательства, обращения к региональным органам, заключение соглашений);

— использование международных правовых институтов (например, суд ООН и др.).

Военные меры:

—демонстрация перевода регулярных вооруженных сил на штаты военного

времени;

— демонстрация перевода резерва на военное положение;

— формирование новых соединений и частей;

— перебазирование и рассредоточение сил и средств ВВС;

— перебазирование и рассредоточение сил и средств флота;

— демонстрация оперативного развертывания соединений и частей вдоль границы;

— вывод войск из пунктов постоянной дислокации и развертывание войск прикрытия вдоль государственной границы;

— официальное заявление о повышении степени боевой готовности войск(сил);

— наращивание состава дежурных сил и средств;

— организация целенаправленного сбора разведданных в приграничных районах;

— приведение стратегических ядерных сил в высшую степень боевой готовности;

— подача ядерных боеприпасов к средствам доставки.

Информационно-психологические (идеологические меры):

— активизация пропаганды о необходимости соблюдения международных договоров и соглашений;

— информационно-психологическое воздействие на государства с целью удержания их от оказания помощи странам, готовящим конфликт (участвующим в конфликте);

— осуществление идеологического, пропагандистского и психологического воздействия на конфликтующие стороны;

— информирование населения и войска (силы) о причинах и истинных целях конфликта;

— психологические операции по предотвращению разжигания национальной вражды, шовинистических и других деструктивных настроений;

— срыв психологических операций на международном уровне и внутри страны.

Трудность их выбора заключается в том, что границы фаз развития конфликта, как правило, размыты и определить качественный переход (скачок) в его динамике достаточно трудно. Поэтому важнейшими задачами органов государственного управления являются: отслеживание обстановки, вскрытие причин зарождения конфликта и выработка наиболее эффективных военно-политических мер несилового характера.

2. Использование несиловых и силовых методов при управлении конфликтами

Решение проблемы формирования оптимальной стратегии управления конфликтами должно основываться на определенных принципах, которые позволяли бы реализовать в полном объеме усилия по последовательному ограничению насилия в сфере отношений как между конфликтующими сторонами, так и между участниками конфликта и стороной-арбитром, которая весьма часто играет роль элемента механизма управления конкретным конфликтным процессом. В качестве основных из них можно рассматривать следующие:

— принцип последовательного ограничения и исключения применения силовых средств в процессе управления конкретным конфликтом (в том числе и со стороны третьих сил);

— принцип расширения применения несиловых средств, использующихся для решения задачи управления конфликтами;

— принцип альтернативности вариантов выхода из ситуации конфликтного развития;

— принцип изменения интересов участников конфликта, влияющих на процесс развития конфликтных отношений между ними;

— принцип непосягаемости на «суверенитет» и жизненно важные интересы и права каждой из сторон конфликта со стороны третьих сил, выступающих арбитром, в процессе управления активно противостоящими сторонами конфликтного процесса.

Реализация этих принципов и формирование на их основе оптимальной стратегии государственного управления конфликтными отношениями между различными субъектами должна обеспечить прекращение активного использования силовых средств сторонами конфликта. Это первоочередная стратегическая задача, реализация которой может открыть возможности для налаживания общения между соперниками с целью последовательного компромиссного урегулирования спора.

По отношению к еще не возникшим, но в перспективе возможным конфликтам важнейшая задача состоит в создании условий в системе взаимодействий субъектов, способствующих исключению возможности использования силовых средств в назревающей ситуации конфликтного развития отношений между определенными соперниками, а также в реализации мер, направленных на устранение предмета спора изменения отношения к нему со стороны соперников с целью предотвращения конфликта.

Под ***предотвращением конфликтов*** следует понимать, с одной стороны, деятельность, направленную на обеспечение возможности мирного развития отношений между субъектами возможных конфликтных взаимодействий, а также

заблаговременное снятие причин, способствующих обострению этих отношений, и с другой стороны, создание специальных механизмов, гарантирующих соблюдение определенных норм поведения участниками назревающей конфликтной ситуации.

Решать поставленную проблему можно сегодня посредством объединения усилий различных политических субъектов. Во-первых, путем создания эффективно функционирующих структур коллективной безопасности, позволяющих ограничивать, а в перспективе, возможно, и полностью исключить насилие из практики политического взаимодействия (уровень стратегического государственного управления), и, во-вторых, путем формирования условии, позволяющих обеспечить строгий контроль за соблюдением норм непровоцируемого поведения субъектов системы во взаимоотношениях друг с другом (уровень оперативного управления).

Диапазон мер может быть самый широкий — от предупреждений, ультиматумов и экономической блокады до вооруженных десантов, ракетно-артиллерийских и бомбо-штурмовых ударов.

Ряд такого рода мер предусмотрен международно-правовыми и внутригосударственными актами. Так, право применения оружия при отражении нападений на охраняемую зону, сооружения, патрули и наряды воинских контингентов сил ООН по поддержанию мира и порядка предусмотрены соответствующей инструкцией, одобренной Советом Безопасности ООН.

В системе мер государственного управления конфликтными ситуациями особое место занимают меры экономического воздействия. В их числе чаще всего стоит задача применения экономических санкций либо одной стороны по отношению к другой, либо третьих сторон по отношению к тому, кто ими определен в качестве виновника конфликта. Однако при этом нужно иметь в виду в целом антигуманность любых мер такого рода, за исключением безусловного пресечения поставок в регион оружия, боеприпасов, военной техники, технологий, стратегических материалов. При этом тайные поставки вооружений должны выявляться и пресекаться, а виновные — нести ответственность за них как за преступления не рядового уголовного характера, а как за преступления против мира и человечности.

В случае угрозы возникновения международного конфликта необходимо в официальном заявлении в адрес обеих конфликтующих сторон с требованием о прекращении конфликта указать на недопустимость отступления от признанных международным сообществом правил разрешения споров (включая и нормы ведения военных действий); предупредить о санкциях, которые могут быть применены к нарушителям со стороны международных организаций и уполномоченных ими на то сил.

При внутригосударственном (региональном характере конфликта), обратиться к сторонам с призывом о его прекращении и потребовать от прокуратуры и правоохранительных органов немедленного возбуждения

уголовного дела, установления и наказания подстрекателей, организаторов конфликта и виновных во всех преступных формах и актах его осуществления.

Урегулирование конфликтов — это целенаправленная деятельность как субъектов конфликтного процесса, так и заинтересованных в урегулировании данного конфликта сил и сторон.

Цель данной деятельности — создание условий для перехода от стадии несостоявшегося переговорного диалога между участниками спора (которая неминуемо ведет к конфликту) к стадии взаимоприемлемого компромисса.

Урегулирование конфликтных ситуаций редко достигается без участия посредников, третьей стороны, выступающей в споре в качестве арбитра. В соответствии с принципами доклада ООН «Повестка дня для мира» (1992 г.) в настоящее время основной акцент в осуществлении миротворческих акций изначально делается на местные возможности урегулирования, при необходимости с участием миссии наблюдателей ООН; в случае неуспеха, на втором этапе включаются усилия региональных организаций и лишь при полном исчерпании избранных средств в действие могут вводиться войсковые формирования ООН (по решению Совета Безопасности).

Первейшей задачей оперативного управления в разрешении конфликта является заключение перемирия и достижение прекращения огня.

После того как активные боевые действия удалось прекратить следующей важнейшей задачей является разделение и отвод конфликтующих сторон, создание коридора безопасности. Суть этого приема в психологическом отношении заключается в том, чтобы удалить противников из зоны прямого соприкосновения, исключив таким образом эмоциональные, неконтролируемые сознанием или спровоцированные видимыми или кажущимися угрозами новые акты проявления неприязни; в оперативно-тактическом отношении — развести примиряемых на расстояние, исключающее в принципе возможность взаимного поражения противостоящих сторон обычными видами оружия.

Третья сторона при разделении противоборствующих сил должна обеспечить:

— контроль за соблюдением границ, рубежей отвода, а также условий пользования общими угодьями, источниками водопользования и т.п;

— патрулирование зоны (коридора) безопасности и пресечение в соответствии с законодательством или оговоренными соглашением способами нарушений ее режима;

— посредничество в урегулировании возникающих споров и конфликтов, примирение сторон, содействие в предоставлении гуманитарной помощи.

Разъединение конфликтующих сторон и дистанцирование противников создает предпосылку для решения следующей задачи оперативного управления — отвод орудий и оружия крупных калибров с исключением возможности их применения по территории «противника», что создает качественно новую ситуацию для продолжения переговорного процесса о взаимном снижении уровня

вооружений в целом.

Одновременно необходимо добиться соглашения между противоборствующими сторонами — сначала об «эквивалентном» размене «наиболее важными персонами», затем — «зачетном» размене живыми и мертвыми и, наконец, о полном размене заложниками и официальном закрепленном в договоре (соглашении) взаимном отказе от использования заложничества.

На следующем этапе рассматриваемого процесса урегулирования необходимо установить уровни снижения вооруженности, а также определить конкретные субъекты обеспечения гарантии безопасности.

Для снижения уровня вооруженности следует решить такие задачи, как:

— складирование в установленных местах и сдача под контроль органов;

— государственной власти и управления артиллерийского, минометного, реактивного вооружения и бронетехники, крупнокалиберного стрелкового оружия, мин, гранат, а также боеприпасов соответствующих калибров;

— регистрация находящегося на руках у представителей военизированных структур и формирований личного стрелкового оружия;

— сдача (изъятие) нарезного стрелкового оружия представителями незаконных формирований (расформировываемых, разоружаемых в соответствии с договоренностями);

— сдача (изъятие) незаконно хранимого огнестрельного оружия и боеприпасов всем населением. При этом может быть использован такой вариант, как выкуп оружия отдельными категориями граждан (фермеры, чабаны и т.п.), с соответствующим оформлением и контролем за использованием. В определенных условиях необходимо принимать также во внимание местные обычаи, традиции, социальные установки, связанные с оружием (например, культовое, обрядовое значение холодного оружия у горцев, казаков и др.), в связи с чем делать отдельные изъятия из общих правил;

— полное восстановление правового режима владения, хранения, пользования оружием и боеприпасами.

Процесс урегулирования не может быть полноценным без решения важной задачи государственного управления конфликтом — возвращение, беженцев в места постоянного проживания, оказание им и другим пострадавшим от конфликта помощи, выплата компенсаций, восстановление пострадавшей от междоусобицы социальной и хозяйственной инфраструктуры региона. Вполне очевидно, что полноценная реализация этих задач возможна только в условиях восстановления нормального правового режима органов государственной власти и управления, возможности беспрепятственного применения норм законодательства мирного времени.

В оперативном плане важно вовремя уловить процесс массового возвратного движения беженцев, который символизирует начало этапа перехода конфликта к фазе угасания. С данного момента серия мер по обустройству

возвращающихся, восстановлению социальной среды и хозяйственной жизни должна идти упреждающими темпами и во все увеличивающихся масштабах.

Заключительной фазой урегулирования конфликта является заключение договора согласия. Вместе с тем есть весьма универсальный и достаточно эффективный способ найти путь к согласию. Для того чтобы его реализовать договаривающимся сторонам необходимо при наличии обоюдной доброй воли детально поставить диагноз конфликта, вновь сопережить процесс его развития, прибегнув к своеобразной «конфликтотерапии», ориентируясь на поиск максимума возможностей, узловых точек, в которых возможен поворот ситуации к лучшему.

В ходе подготовки такого договора на уровне государственного управления конфликтом необходимо выявить, изучить и проанализировать:

1. Источники конфликта, т. е. его исторические, экономические, национальные, конфессиональные предпосылки; различные аспекты взаимных претензий; глубину конфликта; степень расхождения мнений, позиций или конфронтации сторон.

2. Историю конфликта и фон, на котором он прогрессировал; нарастание конфликта во времени; динамику пересмотра способов «борьбы»; кризисы и поворотные точки в развитии противостояния; иные последствия конфликта (например, количество жертв, масштаб разрушений).

3. Реальные стороны конфликта, будь то личности, группы или большие сообщества; внешние силы заинтересованные в конфликте или способные от него пострадать; уровень геополитической, региональной военной, экономической, социальной сложности конфликта.

4. Цели, позиции отношения конкретных сторон; взаимозависимости позиций разных уровней и масштабов отношений; роли в конфликте различных группировок и личностей; характер личных отношений друг к другу — от лидеров партий, движений, групп, вооруженных формирований до рядовых участников конфликта.

В целом, сложный процесс разрешения конфликтов требует кропотливой согласованной работы не только непосредственно в зоне самого противостояния, но и за его пределами, со стороны третьих сторон и международных организаций, участвующих либо заинтересованных в ликвидации конфликтной ситуации.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему на сегодняшний день военные конфликты остаются неизжитыми?
2. Каковы закономерности спада и подъема военной активности?
3. В чем заключаются основные этапы урегулирования конфликтов?

Литература

1. *Барынькин В.М.* Теоретико-методологические вопросы повышения эффективности мер по разрешению современных военных конфликтов. М.,1997.

2. Некоторые уроки войны в Персидском заливе. М., 1992.

© Макаренко И. К., 2002

Глава IV Негосударственная система обеспечения национальной безопасности России

1. Содержание и структура негосударственной системы обеспечения национальной безопасности России

На протяжении длительной истории человеческих обществ по-разному оценивались роль и значение трех субъектов обеспечения безопасности: государства, общества и личности. Длительное время государство пыталось брать на себя абсолютно все заботы по обеспечению внешней и внутренней безопасности страны, принижая роль общества в деле создания безопасных условий жизни для отдельной личности, социальной группы, социальной общности, целого государства.

Новая система обеспечения национальной безопасности России, основные контуры которой обозначены в законе Российской Федерации «О безопасности», не ограничивается лишь государственным уровнем. В нее органично включаются и общество и отдельные граждане. Под ***системой обеспечения национальной безопасности*** подразумевают широкий спектр государственных и негосударственных институтов, действующих в интересах достижения необходимого уровня защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности.

В каждой из сфер жизни российского общества сегодня происходят специфические преобразования. И в этих условиях, несомненно, возрастает роль негосударственной (общественной) системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Негосударственная система обеспечения национальной безопасности является неотъемлемой составной частью целостной общей системы обеспечения

национальной безопасности любой демократической страны. Исходной предпосылкой ее права на существование является политологическая истина, что гражданское общество не идентично государству и что государство призвано служить гражданскому обществу. Именно общество формирует и содержит государственные структуры и поэтому имеет все основания направлять и контролировать деятельность государства, исходя из ценностных ориентации и законов.

Наличие и одновременное функционирование государственной и негосударственной систем обеспечения национальной безопасности создает стабильность в стране и то необходимое «равновесие», которое способно уберечь общество и государство от раскола, социальных потрясений и бед.

В качестве ***субъектов обеспечения национальной безопасности на уровне негосударственной системы*** в современной России можно рассматривать следующие:

— органы местного самоуправления;

— негосударственный (частный) нотариат;

— адвокатура;

— негосударственные охранные службы и детективные агентства;

— общественные объединения и отдельные граждане. Социальные общности на муниципальном уровне наиболее чувствительны к деятельности государственных органов по повышению качества жизни граждан. На местном уровне реализуется большинство жизненно важных интересов личности, социальной общности.

Органы местного самоуправления создают необходимые условия для нормальной жизнедеятельности граждан, реализуют гибкую систему управления, приспособленную к местным особенностям и условиям безопасности, способствуют развитию инициативы и самостоятельности граждан.

Правовые основы местного самоуправления определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации.

Важнейшими актами, разрешающими принципиальные вопросы местного самоуправления, являются уставы конкретных муниципальных образований. Уставы определяют также структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, наименования и полномочия выборных и других органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Правовой статус органов местного самоуправления в самом общем виде характеризуется тем, что они отделены от государства и не входят в систему органов государственной власти, взаимодействуют с ними на основе права, их общий статус, принципы организации, основные варианты организационных форм, а также важнейшие полномочия установлены правом; органам местного

самоуправления предоставлено право решать самостоятельно вопросы местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; общие принципы и гарантии местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами не могут быть произвольно ограничены каким-либо органом государственной власти.

Органы местного самоуправления вправе создавать предприятия для осуществления хозяйственной деятельности. Они определяют цели, условия и порядок их деятельности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию, утверждают их уставы, назначают руководителей. Они также координируют деятельность предприятий, не находящихся в муниципальной собственности, по их участию в комплексном социально-экономическом развитии их территорий (т.е. территорий муниципальных образований). В вопросах обеспечения безопасности, несомненно, важное значение имеет отнесение к полномочиям местного самоуправления таких функций как: получение от предприятий, расположенных на территории муниципального образования, необходимых сведений о проектах планов предприятий, обязательное согласование этих планов в соответствующих органах структуры местного самоуправления; внесение предложений по проектам планов промышленных предприятий по вопросам, связанным с удовлетворением потребностей населения: рассмотрение планов размещения, развития и специализации предприятий; создание за счет имеющихся средств промышленных предприятий смешанного типа; подготовка предложений о приватизации муниципальных предприятий; размещение предприятий на подведомственной территории; создание предприятий для осуществления хозяйственной деятельности, определение порядка их деятельности, утверждение их уставов; предоставление в пожизненное наследуемое владение, постоянное и временное пользование земельных участков; регистрирование права собственности на землю; планирование и контроль использования земель; взымание платы за пользование землей.

К ведению органов местного самоуправления отнесено содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; регулирование планировки и застройки своих территорий; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения, канализации; организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом; благоустройство и озеленение своих территорий; организация утилизации и переработки бытовых отходов; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Они же организуют работу городского транспорта, связи. К их ведению относится муниципальное дорожное строительство, содержание дорог местного значения. На местную администрацию возложены задачи выявления и учета лиц, которым необходима социальная поддержка, осуществляемая за счет местного бюджета. В целях социальной защиты граждан местная администрация

формирует фонд социальной защиты населения, распоряжается его средствами с его целевым назначением. Одним из направлений деятельности местной администрации в данной области является работа по улучшению жилищных, материальных, бытовых условий семей, потерявших кормильца, инвалидов, престарелых граждан; принятие мер по оказанию помощи гражданам, нуждающимся в обслуживании на дому.

Большая работа ведется муниципальными органами по созданию экологически безопасных условий жизни граждан.

Обобщая далеко неполный перечень функций органов местного самоуправления, можно сделать вывод, что они призваны прежде всего обеспечить витальные и социальные жизненно важные интересы личности.

Одним из негосударственных субъектов обеспечения безопасности личности выступает ***частный нотариат.***

Правовые основы организации и деятельности нотариальной службы закреплены в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате от 1993 г. Основные задачи нотариальной службы состоят в том чтобы обеспечить защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, охранять собственность путем совершенствования различных нотариальных действий; предупреждать правонарушения, укреплять законность.

Нотариусы, занимающиеся частной практикой, их конторы организационно не входят в систему Минюста Российской Федерации. Организация их деятельности отличается от государственных нотариальных контор. Все нотариусы, занимающиеся частной практикой, объединяются в нотариальную палату Нотариальные палаты создаются во всех субъектах Российской Федерации. Их деятельность строится на принципах самоуправления. Высшим органом нотариальной палаты является собрание ее членов. Непосредственное руководство палатой осуществляют правление и ее президент. Нотариальные палаты объединяются в Федеральную нотариальную палату, которая организует свою деятельность также на принципах самоуправления.

Минюст РФ и его органы оказывают определенное организующее воздействие на деятельность негосударственных нотариусов, которое выражается в ведении реестра контор частных нотариусов; в установлении порядка выдачи лицензий на право нотариальной деятельности. При Минюсте образуется апелляционная комиссия, рассматривающая жалобы на решения квалификационных комиссий, которые создаются при органах юстиции для приема экзаменов у лиц, прошедших стажировку и желающих заниматься нотариальной деятельностью.

При совершении нотариальных действий частные нотариусы, с одной стороны, руководствуются законом, а также правовыми актами по вопросам нотариальной деятельности, издаваемыми Минюстом РФ. С другой стороны, объединения нотариусов, занимающихся частной нотариальной практикой, осуществляя нотариальные действия, активно участвуют в организации

нотариальной службы.

Квалификационная деятельность частного нотариата как структурного компонента системы обеспечения национальной безопасности оказывает непосредственное влияние на материальное и духовное благополучие граждан, способствует укреплению безопасности как физических, так и юридических лиц в Российской Федерации.

Адвокатура призвана выполнять важнейшие функции, связанные с оказанием юридической помощи гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям. Адвокаты дают консультации, разъяснения, справки, советы по правовым вопросам; составляют документы юридического характера; представляют в судах общей юрисдикции и арбитражных судах по гражданским делам и делам об административных правонарушениях ответчиков и истцов; осуществляют юридическое обслуживание учреждений, предприятий, организаций на договорной основе; ведут защиту граждан по уголовным делам и т.п.

Перечисленные выше функции адвокатуры свидетельствуют о том, что она своей деятельностью способствует охране прав и законных интересов физических и юридических лиц, объективному и справедливому отправлению правосудия, укреплению законности.

Согласно Положению об адвокатуре она является общественным объединением, формируемым на добровольной основе из лиц, имеющих высшее юридическое образование и занимающихся адвокатской деятельностью. Она функционирует на принципах самоуправления, самостоятельно решая внутренние вопросы своей деятельности. Основной организационной формой и первичным звеном адвокатуры являются юридические консультации, образуемые в городах и районах. Юридические консультации объединяются в коллегии адвокатов, которые образуются в субъектах Российской Федерации. Высшим органом коллегии адвокатов является общее собрание или конференция членов коллегии, которые избирают президиум коллегии адвокатов, ревизионную комиссию; устанавливают численный состав, штаты коллегии, заслушивают и утверждают отчеты о деятельности президиума и ревизионной комиссии коллегии; рассматривают жалобы на постановления коллегии и т.д.

Частные детективные и охранные службы оказывают физическим и юридическим лицам на основе взаимной договоренности услуги по защите интересов граждан, охране имущества собственников, поиску без вести пропавших лиц и др. Их деятельность дополняет работу правоохранительных органов государства по защите законных прав и интересов граждан, предприятий и организаций. Отличие их деятельности от деятельности органов МВД, ФСБ, ФСО и др. состоит в том, что частная детективная и охранная деятельность является предпринимательской. Она осуществляется не в силу установленной законом обязанности, а на коммерческой основе и является платной. Услугами частных предприятий могут воспользоваться лишь те физические и юридические

лица, которые способны оплатить охранные и детективные услуги. Основным законом, регламентирующим оказание услуг в сфере охраны и сыска, является Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»[1].

Согласно закону, частные охранные предприятия имеют право на предоставление таких услуг:

— защита жизни и здоровья граждан от преступных посягательств;

— охрана имущества собственников, в т.ч. и при его транспортировке, физическими и техническими средствами;

— проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств пожарно-охранной сигнализации;

— консультирование и подготовка рекомендаций по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

— обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий (концертов, съездов партий и др.).

— Частные детективные агентства (предприятия) осуществляют:

— сбор сведений по гражданским и уголовным делам;

— сбор информации о предпринимательской деятельности с целью выявления надежности партнера клиента; установления предприятий, осуществляющих недобросовестную конкуренцию;

— сбор сведений об отдельных лицах при заключении с ними контрактов;

— поиск без вести пропавших лиц и утраченного имущества.

На некоторых частных предприятиях создаются ***службы безопасности,*** которые являются структурными подразделениями предприятий и осуществляют как охрану работников предприятия, его территории, имущества, так и сыскную деятельность в целях защиты о недобросовестной конкуренции, коммерческого шантажа. Службам безопасности запрещается оказывать услуги, которые не связаны с обеспечением безопасности своего предприятия.

В настоящее время в России сложилась негосударственная система обеспечения безопасности предпринимательства, собственности, личности и общества. Частные охранные предприятия весьма разнообразны по своим целям и задачам, формам организации деятельности, качественному и количественному составу, что является основной проблемой при решении вопроса о расширении степени содействия им со стороны государства.

Общественные объединения граждан в зависимости от организационно-правовых форм их создания можно разделить на следующие виды:

— общественные организации (функционируют на основе членства и

[1] См.: Закон Российской Федерации «О частной детективной охранной деятельности в Российской Федерации: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 888.

совместной деятельности для защиты общих интересов объединившихся граждан);

— общественные движения (состоят из участников без членства и преследуют социальные, политические и иные общественно-полезные цели);

— общественные фонды (не имеющие членства общественные объединения, цель которых заключается в накоплении имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использование данного имущества на общественно-полезные цели);

— общественные учреждения (не имеют членства, ставят своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям);

— органы общественной самодеятельности (не имеют членства; целью ставят совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы);

— союзы и ассоциации (создаются на основе учредительных договоров группами вышеуказанных общественных объединений).

В зависимости от территориальной сферы деятельности общественные объединения подразделяются на общероссийские, межрегиональные, региональные, местные.

Общественные объединения вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; представлять и защищать свои права, своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления; вносить предложения по улучшению работы органов государственной власти и т.д.

Старейшей формой общественного объединения граждан являются ***профсоюзы.*** Статус профсоюзных организаций определяется Законом Российской Федерации «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»[1] от 1996 г. Закон определяет, что профсоюзы представляют собой добровольные общественные объединения граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемые в целях представительства и защиты их социальных прав и интересов.

В своей деятельности профсоюзы независимы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений, политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны. Они защищают права своих членов на труд, ведут переговоры и заключают с администрацией коллективные договоры, контролируют их выполнение, соблюдение законодательства о труде и его охране, имеют право на организацию и проведение забастовок в соответствии с законодательством.

[1] Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 3. Ст. 148.

Профсоюзы располагают значительными юридическими возможностями активно влиять на правотворчество по вопросам защиты социальных прав и интересов работников: могут вносить предложения о принятии государственными органами законов и иных нормативных правовых актов, касающихся трудовой сферы; могут участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и т.д.

Отдельную группу общественных объединений граждан представляют религиозные. Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого гражданина на свободу совести, свободу вероисповедания. Граждане могут пользоваться правом на свободу вероисповедания индивидуально, а также совместно, путем *сознания религиозных объединений.*

В Российской Федерации религиозные объединения отделены от государства. Это означает, что государство, хотя и определяет правовой режим осуществления права на свободу совести, свободу вероисповедания, но ни оно само, ни его отдельные органы и должностные лица не вмешиваются в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в законную деятельность религиозных объединений.

Принципиальным в статусе религиозных объединений является то, что они образуются и действуют на основе своих уставов (положений); не могут вмешиваться в деятельность политических партий; могут участвовать в социальной и культурной жизни общества в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность общественных объединений.

В обеспечение экологической безопасности значительный вклад вносят различные общественные организации «зеленых», мобилизуя общественность на борьбу с многочисленными случаями загрязнения окружающей природной среды и привлекая внимание властей к этой острой проблеме.

В ряде регионов страны реальное участие в обеспечении национальной безопасности, в частности в охране государственной границы и борьбе с террористами, стали принимать ***объединения казачьих войск.***

3. Задачи негосударственной системы обеспечения национальной безопасности России и ее проблемы

Общественные структуры имеют свою специфику в каждой сфере жизнедеятельности. Они возникают в различных юридических организационных формах — организаций, фондов, ассоциаций, союзов, научно-исследовательских и информационных центров, акционерных обществ, консорциумов, товариществ с ограниченной ответственностью, школ, клубов, служб, групп и отделов, добровольных обществ, органов общественного самоуправления и т.д.

Негосударственная система обеспечения национальной безопасности

представляет собой совокупность перечисленных выше и других негосударственных структур, действующих в различных сферах жизнедеятельности общества и имеющих свои задачи. Возникновение многочисленных общественных структур происходит, как правило, стихийно и является реакцией граждан на реальное или вероятное возникновение угроз жизненно важным и просто важным интересам личности, социальной группы, общности и общества в целом. Тем самым общество осознанно включает дополнительные механизмы обеспечения национальной безопасности.

Негосударственная система обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации находится пока в стадии формирования и развития. Сегодня ей недостает единого методического и организационного центра. Пока лишь можно говорить о наличии возможностей для ее полнокровного функционирования с ростом политической культуры граждан и с формированием в стране зрелого гражданского общества. Современному гражданскому обществу не достает глубокого осознания национальных интересов, которые после признания на концептуальном уровне личностью, обществом и государством превратятся в мощный фактор ускорения социально-экономического развития России.

Однако уже сегодня выделить круг задач, которые призвана решать *негосударственная* система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Среди них:

— методическое руководство деятельностью общественных структур, организация взаимодействия между ними и государством в целях защиты национальных интересов России в различных сферах безопасности;

— проведение независимых экспертиз источников опасностей и угроз, формирование банка информации о состоянии защищенности национальных интересов в целом и жизненно важных интересов личности;

— борьба с социальными и моральными пороками, служебной безответственностью и некомпетентностью государственных служащих;

— обеспечение личной безопасности граждан, безопасности предпринимательской деятельности негосударственных экономических структур;

— непосредственное реагирование на ситуации, угрожающие жизни и здоровью граждан, их собственности, природной и культурной среде обитания, правопорядку и т.д.;

— предоставление консалтинговых и иных услуг по организации служб безопасности на предприятиях негосударственного сектора;

— разработка предложений в законодательные акты по проблемам обеспечения безопасности личности и общества;

— участие в разработке новых технических средств и социальных технологий, ориентированных на обеспечение безопасности личности и общества;

— страхование жизни, здоровья, имущества, информации и интеллектуальной собственности граждан;

— формирование общественного мнения граждан, способствование росту их политической культуры и ответственности за судьбу России;

— развитие творчества, инициативы, сподвижничества, чувства патриотизма у граждан;

— популяризация правил безопасности поведения граждан в быту, на транспорте и в чрезвычайных ситуациях;

— вовлечение граждан через общественные объединения в практическую деятельность по обеспечению национальной безопасности;

— подготовка, переподготовка и повышение квалификации граждан для работы в негосударственных структурах обеспечения национальной безопасности;

— участие в реализации международных программ безопасности;

— выработка предложений по ограничению сферы прав и компетенции, а также по оптимизации организационных и управленческих структур госорганов путем делегирования ряда их функций и задач общественным структурам. Обе системы обеспечения национальной безопасности — государственная и негосударственная — должны работать в тесном взаимодействии, особенно в форме обмена соответствующей информацией. Однако на практике четкого порядка в организации такого взаимодействия еще нет. Более того, наблюдается даже тенденция превратить эти системы не во взаимодополняющие, а альтернативные, что влечет за собой взаимное непонимание и сложности в отношениях. Особенно это характерно для взаимоотношений государственных правоохранительных органов и частных охранных предприятий и служб безопасности.

Для устранения многих имеющихся сложностей в отношениях двух систем необходимо сделать их взаимодействие добровольным и взаимовыгодным. Цель такого сотрудничества должна заключаться в том, чтобы государственная и негосударственная системы функционировали как союзники, дополняя усилия друг друга в деятельности по обеспечению национальной безопасности страны.

Необходимо осознать, что обеспечение национальной безопасности Российской Федерации — это дело не только государства, но и всего общества и каждого гражданина в отдельности. Только при выполнении этого условия возможно успешно решить весь сложнейший комплекс проблем по обеспечению национальной безопасности России в XXI в.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные негосударственные субъекты обеспечения национальной безопасности России?

2. В чем состоят основные задачи негосударственной системы обеспечения национальной безопасности?

3. Какие имеются трудности в формировании негосударственной системы обеспечения национальной безопасности?

Литература

1. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 09.04.1992. № 15. Ст. 769.

2. Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 23.04.1992. № 17. Ст. 888.

3. «О Концепция национальной безопасности Российской Федерации». М., 2000.

4. *Возженников А.В.* Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 1999.

© Возженников А.В., 2002

Глава V
Обеспечение национальной безопасности России на местном и региональном уровнях

1. Сущность региональной и местной безопасности

Современное понимание национальной безопасности отражает тесную взаимосвязь и взаимообусловленность безопасности личности и общества на всех уровнях — от международного до конкретного локального или регионального уровня.

К сожалению, Концепция национальной безопасности Российской Федерации не уделяет должного внимания региональным аспектам обеспечения национальной безопасности. Надо откровенно признать, что нынешняя Концепция национальной безопасности России свидетельствует о недооценке деятельности по реализации жизненно важных интересов личности, социальных групп на региональном и местном уровнях. Создается впечатление, что интересы людей защищаются и могут реализовываться только на федеральном уровне. Однако это не так. Человек живет в конкретной местности, в конкретном регионе и требует для обеспечения своей жизнедеятельности каждодневного удовлетворения материальных, эстетических и духовных потребностей не на уровне федерального центра, а на более низких уровнях обеспечения своей безопасности.

Среди принципов обеспечения безопасности личности и общества в Концепции не достает принципа взаимозависимости безопасности нации и безопасности конкретного региона. Трудный путь становления модели федеральных отношений в Российской Федерации в условиях глубокого системного кризиса заставляет внимательно оценить место и роль современного

региона в обеспечении национальной безопасности.

Если понятие «национальная безопасность»охватывает все вертикально расположенные уровни социума (от государства до личности), то региональная безопасность объемлет лишь часть территории Российской Федерации и социальную общность, проживающую на данной территории. Регион может быть в границах субъекта Российской Федерации либо объединять территорию нескольких субъектов.

Подразделение системы национальной безопасности на вертикальные подсистемы соответствует общепринятой в мире практике районирования территории страны. Согласно такой практике под регионом понимают территорию, характеризуемую однородностью в одном или нескольких объектах. Учитывается и общественное сознание населения региона — это не только отождествление населения с определенной территорией, но и противопоставление себя жителям других регионов, имеющих иные традиции, привычки, экономические и социальные особенности, часто иные политические интересы.

С учетом данного понятия ***региональную безопасность*** можно определить как защищенность жизненно важных интересов региональной социальной общности и местных институтов государства от внешних и внутренних угроз. Аналогично определяется безопасность на муниципальном (местном) уровне.

Муниципальный уровень включает проблемы безопасности крупных городов, районов, других поселений, имеющих статус муниципальных образований.

Крупные города, являющиеся субъектами Федерации, формально могут быть отнесены как к региональным, так и к муниципальным образованиям. В России имеется 1059 городов и 2066 поселков городского типа, в которых проживает 108 млн человек или 74% населения страны. В 33 крупнейших агломерациях проживает 40% населения. Проблемы безопасности мегаполисов — экономической безопасности, борьбы с преступностью, продовольственного обеспечения, предупреждения чрезвычайных ситуаций, эколого-медицинских, атомных источников энергии — имеют несколько иное содержание и пути решения, чем в малых городах или сельских районах.

В муниципальных образованиях, включающих малые города, сельские населенные пункты, существуют свои, специфические угрозы жизненно важным интересам личности и социальной общности данного территориального образования: безработица, отсутствие необходимой социально-бытовой инфраструктуры; относительной недоступностью медицинской помощи, других услуг, низким уровнем коммуникаций, удаленностью от духовных источников культуры и т.д.

Впервые понятие «российский регион» появилось в середине 50-х гг., оно было рождено социально-экономической практикой нашей страны и с той поры неуклонно применяется в хозяйственной сфере при моделировании экономических процессов. С учетом истории развития хозяйственных и

этнических связей вся территория Российской Федерации была поделена на одиннадцать крупных экономических районов. Деление на регионы оказалось достаточно удачным, и чем свидетельствует почти 50-летний опыт его использования. Таким образом, сегодня под регионом мы понимаем укрупненный район Российской Федерации с присущей ему спецификой экономического демографического развития (Северный, Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный).

2. Современные проблемы обеспечения безопасности на региональном и местном уровнях

В условиях жесткого экономического кризиса регионы России оказались в поле действия макроэкономических тенденций, разрывающих целостность экономического пространства страны. Будучи в существенно различной мере обеспечены ресурсами и сырьем, интеллектуальным потенциалом, но исторически тесно связаны друг с другом в рамках определенного разделения общественного труда, регионы в новых экономических условиях оказались перед лицом необычайно серьезной угрозы. Они принципиально по-разному начали «откликаться» на вызовы мирового рынка.

В выгоде оказались те из них, которые обладают обширной сырьевой базой и промышленными мощностями для переработки сырья и производства полуфабрикатов, пользующихся спросом на мировом рынке.

Катастрофически тяжелым оказалось положение тех регионов, продукция которых более не востребуется прежними потребностями в стране и тем более не имеют шансов конкурировать на мировом рынке (Центральный, Северо-Кавказский, Волго-Вятский, Северо-Западный и Центрально-Черноземный).

Сложился макроэкономический разрушительный механизм, развернувший регионы-производители продукции мирового спроса в сторону дальнего зарубежья и обрекающий старопромышленные регионы на убийственное автаркическое развитие и маргинализацию на самой дальней периферии Евроатлантической цивилизации.

Такие макроэкономические тенденции не могут положительно сказаться на процессе обеспечения национальной безопасности. Властные импульсы по вертикали просто не могут не вязнуть в толще конъюнктурных интересов региональных политических и хозяйственных элит, позицию которых в условиях кризиса можно понять: необходимо обеспечить сфере выплаты бюджетной (зарплаты, пособия, пенсии). Но ведь за этой позицией одновременно скрывается безразличие к национальным интересам.

Попытка поставить заслон на пути данной разрушительной тенденции,

которую подпитывают националистические, в том числе сепаратистские настроения, путем заключения договоров между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации дают лишь ограниченный результат. Закрепленное в Конституции Российской Федерации разделение предметов ведения, призванное регулировать процесс федеральных отношений, разрушается объективной экономической реальностью, не успевая стать их правовым фундаментом.

Экономические основы федеральных отношений, складывающиеся в современных условиях на уровне регионов, нуждаются в системе надежных регуляторов, чтобы обрести возможность с минимальными потерями выдерживать перегрузки колебаний экономической конъюнктуры.

Одним из важнейших таких регуляторов, по мнению специалистов, может явиться экономический федерализм. Он станет путем к выходу из кризиса, одновременно обеспечив солидную базу для упрочения и развития экономической составляющей национальной безопасности России.

В целом же следует особо подчеркнуть, что в последние годы крайне остро становится проблема регионального сепаратизма, тесно связанная с процессом формирования в нашей стране подлинного федеративного государства. При этом еще немногие понимают, что создание федеративного государства не решает проблемы развития федеративных отношений в стране, затрагивающей все слои нашего общества. Реальная федерация может возникнуть только в результате такой трансформации политических, экономических, социальных, этнических, религиозных и других интересов, которая убедит большинство населения в необходимости федеративного устройства нашей страны. Отсутствие такой трансформации интересов порождает угрозу самому процессу реформирования страны, ограничивая возможности формирования единого экономического, правового, информационного пространства в стране. Поэтому фактически сейчас проблема федерализма является главной, основополагающей из всех, с которыми столкнулась Россия на пороге XXI в. Все другие проблемы являются по отношению к проблеме федерализма частными. Судьба федерализма — это судьба существования России как государства.

Этому же способствуют многочисленные факты нарушения федеральным центром ряда положений Конституции Российской Федерации и законов, затрагивающих интересы граждан и субъектов Федерации, а также встречная практика отказа органов власти части субъектов Федерации от участия в защите национальных интересов. Более того, тенденция подмены национальных интересов интересами отдельных этнорегиональных групп и кланов продолжает углубляться. К тому же в ходе распада СССР и становления новой российской государственности чрезвычайно запутанным оказался вопрос о суверенитете, что способствовало возникновению сепаратистских тенденций, хотя в принципе в едином государстве любой формы не может быть двух и более суверенитетов. Помимо всего прочего, это порождает немало разногласий и споров между

органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Эти противоречия, вызванные как объективными, так и субъективными причинами, проявляются в различных формах и зачастую ведут к ослаблению внутрифедеральных связей и единой государственной власти. В результате проблема регионального сепаратизма превращается в одну из самых серьезных угроз национальной безопасности России.

Нарушение принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в конституционном, уставном законотворчестве субъектов Федерации выражается в приостановлении в одностороннем порядке действия федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, если они в какой-то степени не соответствуют Конституции, уставу, законам субъектов Федерации или правовым интересам субъектов Федерации. Имеются попытки принимать нормативно-правовые акты, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации, в частности, в области регулирования прав и свобод человека, установления государственной границы, обеспечения целостности территории России.

Нарушение межрегиональных хозяйственных связей, рост цен на энергоресурсы и перевозки, неопределенность федеральной собственности, противоречивость принципов распределения компетенции между органами власти всех уровней ограничивает возможности интеграции региональных экономик в единое рыночное экономическое пространство страны.

Российские регионы всегда резко отличались по своим геополитическим и социально-экономическим характеристикам, но сейчас они стремительно разделяются на «богатые» и «бедные», что вызывает не только экономические, но и политические последствия; рост идеи сепаратизма, выхода из состава Российской Федерации, пересмотр административных границ страны и т.д. Развитие подобных тенденций может привести к полной экономической деградации и распаду России на множество отдельных государств.

Для создания и совершенствования подлинного федерализма и укрепления национальной безопасности страны необходимо обеспечить сохранение государственного суверенитета как единого и неделимого на всей территории России, пресечение процесса конфедерализации, переход от нынешней стихийной десуверенизации Российского государства к продуманной, последовательной, сбалансированной децентрализации полномочий и функций органов государственной власти в рамках конституционно-правового пространства,

В настоящее время основные мероприятия по обеспечению национальной безопасности в различных сферах проводятся в рамках президентских, федеральных, региональных и межгосударственных программ. Как правило, эти программы не имеют общей системной концептуальной основы, не согласовываются в едином центре. До сих пор в стране нет соответствующих механизмов государственного программного регулирования, которые обеспечивали бы использование системного подхода к решению и текущих, и

перспективных задач развития регионов России с учетом особенностей обеспечения их безопасности, в первую очередь, приграничных регионов.

Во многих приграничных регионах необходимо решать острые задачи по противодействию экономической, демографической и культурно-религиозной экспансии на территорию России со стороны других государств, а также по пресечению деятельности транснациональной организованной преступности и незаконной миграции.

Все это, безусловно, сказывается на уровне национальной безопасности страны в целом.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое региональная и местная безопасность?
2. Каковы основные угрозы безопасности на региональном уровне?

Литература

1. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 09.04.1992. № 15. Ст. 769.

2. Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. М.,2001.

3. *Возженников А.В.* Парадигма национальной безопасности и реформирующейся России. М., 1999.

4. *Возженников А. В.* Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002.

© Возженников А.В., 2002

РАЗДЕЛ IV

МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА ПРОБЛЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава I
Совокупная мощь государства как показатель его возможностей обеспечения национальной безопасности

1. Сущность категории «совокупная мощь государства»

Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей.

Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Разработка мер должна начинаться не только с формулирования целей политики обеспечения национальной (а в перспективе и международной) безопасности, как это обычно практикуется, но и в определяющей мере с обоснования альтернативных сценариев, представляющих возможные варианты будущего состояния национальной безопасности.

Обоснование и формирование достаточно реалистического варианта системы мер обеспечения национальной безопасности представляются сложным и дорогостоящим процессом. В его основе должна быть всесторонняя и объективная информация. Кроме того, должны быть реализованы современные методы сбора и обработки данных и формирования банка данных (базы знаний), прогрессивные методы моделирования.

Основные различия альтернативных сценариев будут заключаться в неодинаковых пропорциях распределения экономических, сырьевых, людских

ресурсов между видами национальной безопасности. Аппаратом взвешивания и объективного оценивания должны выступать комплексные модели и экспертные системы, эталонирование которых должны осуществлять экспертно-аналитические группы в составе как специалистов в этой области, так и представителей высших должностных лиц государства и, возможно, представителей заинтересованных международных организаций (политических, экономических, военных и т.п.).

Требуется максимальная концентрация и координация всех ресурсов и действий на практическое претворение в жизнь концептуальных мер, направленных на обеспечение национальной безопасности.

Государство обеспечивает национальную безопасность всей своей совокупной мощью, которая определяется его природными ресурсами, уровнем развития экономики, геополитическим положением страны, морально-политическим состоянием населения и, безусловно, состоянием военной мощи. Поэтому, чем сильнее государство, тем надежнее обеспечивается национальная безопасность. Как же оценить эту мощь и силу государства, от которой прямо зависит национальная безопасность?

В условиях, когда основной целью государства было обеспечение военного паритета с противостоящим лагерем и достижение военного могущества, на практике все сводилось к оценке соотношения вооруженных сил государств.

В учебниках по военным дисциплинам соотношение сил и средств до сих пор считается объективным показателем боевой мощи противоборствующих сторон, который позволяет определить степень превосходства одной из них над другой. Отмечается, что правильный подсчет соотношения сил и средств и его оценка способствуют принятию обоснованных решений, своевременному созданию и поддержанию необходимого превосходства над противником на избранных направлениях. На практике соотношение сил и средств определяется сопоставлением, как правило, количественных характеристик частей, соединении, вооружения своих войск и противника. Хотя при этом и ставится задача сопоставлять также и качественные характеристики боевого состава и вооружения обеих сторон, но приемлемые методы сопоставления фактически не отработаны, поэтому доминируют количественные показатели.

Уклон в сторону количественного соотношения сил и средств в военной теории не исключает, однако, разработку системного подхода к выработке оценок сил и мощи государства. Так, широко распространено понятие «потенциал как совокупности материальных и духовных сил государства», общества, вооруженных сил и возможность их мобилизации для достижения целей войны[1].

В данном определении речь идет о войне, но в настоящее время в соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации и Военной доктриной приоритет отдается предотвращению войн и вооруженных

[1] Военный энциклопедический словарь. М., 1983. С. 581.

конфликтов. При этом предпочтение отдается не вооруженным методам разрешения противоречий, а политическим, дипломатическим и другим невоенным средствам.

К тому же и саму проблему национальной безопасности мы трактуем иначе, в связи с чем представляется вполне обоснованным преобразование этого понятия в ***совокупный потенциал государства как совокупность материальных и духовных сил государства, общества, вооруженных сил и возможность их реализации для надежного обеспечения национальной безопасности.***

Этот потенциал может быть реализован только при максимальном напряжении всех ресурсов государства и общества в особых условиях военной и экономической мобилизации. В обычных условиях в мирное время такого уровня напряжения, естественно, не бывает, поэтому реализуется лишь определенная часть этого потенциала. В государственных бюджетах большинства стран доля материальных ресурсов, направляемых на эти цели, отражается в разделе «национальная безопасность». Сейчас такая практика введена и у нас — по статье «национальная оборона». В различных странах эта доля разная: в США — 4—5% ВВП, в Западной Европе — в среднем 2—3% ВВП, в Японии — около 1% ВВП.

По опыту Второй мировой войны максимальная величина совокупного потенциала государства может достигать 45-50% ВВП по завершении полной мобилизации страны. В период корейской войны США, к примеру, мобилизовали 13% ВВП, вьетнамской — 9% ВВП, в ходе операций в Персидском заливе и в Югославии мобилизация была лишь частичной по отдельным, наиболее дефицитным видам вооружения и специалистов.

Часть материальных и духовных сил государства, общества, вооруженных сил, направляемая в данный момент на обеспечение национальной безопасности называется совокупной мощью государства.

Понятия «потенциал» и «мощь» по своему содержанию не идентичны, поскольку они соответствуют философским категориям действительности и возможности. Так же, как действительность представляет собой реализацию существующих потенций бытия и практики как его социальной формы, так и мощь есть степень реализации потенциала при данных (объективных и субъективных) условиях. Полная реализация совокупного потенциала государства, как отмечалось, происходит далеко не всегда, хотя максимально возможным уровнем совокупной мощи государства и является этот потенциал. Фактически совокупный потенциал государства, как категория ***возможности,*** представляет собой более широкое, но менее конкретное понятие, чем совокупная мощь государства, которая, как категория ***действительности,*** обладает конкретной совокупностью реализованных факторов и условий как объективного, так и субъективного характера.

Действительные возможности страны по обеспечению национальной безопасности с наибольшей полнотой и объективностью могут быть определены только с учетом всего многообразия и многоплановости этих условий и факторов,

в своей совокупности характеризующих совокупную мощь государства.

В США в качестве аналогичной категории давно и широко используется понятие «национальная мощь». К примеру, Президент США Б. Клинтон в «Стратегии национальной безопасности США в XXI в.", опубликованной в 1997 г., употребляет это понятие для обозначения всей совокупности материальных и моральных ресурсов нации, имеющих значение для интересов внешней политики страны, для расширения ее влияния и присутствия в мире с тем, чтобы получить в результате экономическую и политическую выгоду. В этом документе особо подчеркивается, что все без исключения элементы национальной мощи страны должны быть эффективно использованы для продвижения национальных интересов США в мире[1].

Проблема комплексной оценки совокупной мощи государства также крайне необходима для обеспечения сравнительного анализа и выявления специфических особенностей отдельных зарубежных стран. Следует подчеркнуть, что изучение тех или иных возможностей различных стран может эффективно и целенаправленно осуществляться только на сравнительной основе. Однако при этом всегда возникает вопрос, что брать за базу, за норматив, за стандарт при сравнении и сопоставлении порой резко отличных по уровню социально-экономического развития государств.

2. Методы оценки совокупной мощи государства

Сопоставления отдельных, пусть даже очень важных показателей, не позволяет получить достаточно обоснованных выводов. В любом случае такие оценки будут страдать определенной односторонностью и неполнотой, что не дает возможности комплексно охватить все аспекты таких сложных систем, как вооруженные силы и экономика страны, особенно в чрезвычайных условиях.

Показатель — количественная характеристика какого-либо свойства объектов и процессов, качественно определенная величина, являющаяся результатом измерения или расчета. По признаку формальной характеристики различаются *абсолютные* и *относительные показатели.* При конкретных расчетах в обязательном порядке должны использоваться как те, так и другие показатели.

Для описания и получения комплексной, научно обоснованной оценки совокупной мощи государства необходим определенный ряд показателей, характеризующих всю сложность и многоаспектность ее структуры. Набор взаимосвязанных показателей, дающих всестороннюю характеристику отображаемого объекта в аспекте определенной задачи (комплекса задач), представляет собой систему показателей. Как во всякой системе, в ней должна

[1] A National Security Strategy for a New Century Washington, 1997. P. I—9.

достигаться взаимная увязка и сопоставимость показателей по объему понятия и методологии измерения.

При формировании системы показателей их число может разрастись до чрезвычайно больших масштабов, что сделает крайне затруднительным и длительным процесс расчетных операций. Однако решение этой проблемы может быть значительно упрощено, если из множества возможных показателей экспортно отобрать строго определенное количество наиболее представительных показателей. Но и многие из отобранных показателей имеют различного рода взаимосвязи и взаимозависимости. Наличие тесной корреляции между отдельными показателями свидетельствует о принципиальной возможности выбора ограниченного количества агрегированных показателей.

В качестве одного из возможных вариантов решения указанной проблемы может быть исчислен интегральный показатель совокупной мощи государства «Мг».

Исходную систему наиболее представительных показателей должны составлять три группы показателей, характеризующих в соответствии с определением понятия совокупной мощи государства — силу государства, общества и вооруженных сил.

Практика подобных расчетов интегральных показателей свидетельствует, что наиболее рациональной является система из 20-25 исходных показателей. При таком количестве система устойчива и добавление дополнительных показателей не меняет общего тренда интегрального показателя, тогда как при меньшем количестве интегральный показатель крайне чувствителен к любым дополнительным исходным показателям. Таким образом, в каждой из трех вышеуказанных групп достаточно иметь по 6-7 показателей.

Материальная сила государства с наибольшей полнотой может быть выражена набором показателей: во-первых, характеризующих всю совокупность имеющихся в наличии материальных и людских ресурсов и, во-вторых, определяющих уровень их реализации, зависящий от характера общественного разделения труда, размещения производительных сил, внешнеэкономических связей и других факторов, обусловливающих вовлечение ресурсов в реальный экономический процесс и их использование.

К таким показателям достаточно отнести:

— валовой внутренний продукт (руб.);

— территория (кв. км);

— население (человек);

— расходы по государственному бюджету (руб.);

— доля обрабатывающей промышленности в общем производстве (%);

— численность занятых в обрабатывающей промышленности (чел.).

Наиболее общими показателями, характеризующими на определенный момент времени в стоимостной форме экономические возможности государства следует считать национальное богатство и валовой внутренний продукт (ВВП).

Национальное богатство представляет собой сумму накопленного обществом овеществленного труда, т.е. совокупность наличных материальных объектов и продуктов, созданных трудом человека. Национальное богатство характеризует имеющиеся в наличии материальные ресурсы. В его состав входят основные производственные и непроизводственные фонды страны, оборотные фонды и природные ресурсы, вовлеченные в производство.

В настоящее время национальное богатство исчисляется в большинстве зарубежных стран, хотя и различными способами. С начала 50-х гг. за рубежом большое распространение при этом получил метод непрерывной инвентаризации с использованием данных текущей статистики за длительный период времени. Национальное богатство, как правило, в 3-5 раз больше величины валового внутреннего продукта.

В России пока лишь идут споры, как исчислять национальной богатство и что туда включать. Многие авторы, чтобы преувеличить объем национального богатства, стремятся включить в него все природные ресурсы, а не только освоенные и включенные в производственный оборот.

Имеющиеся в стране объективные экономические возможности в каждый момент времени могут использоваться, т.е. переходить в категорию действительности, по-разному, в зависимости от влияния самых различных факторов, что не может не сказаться на конечных результатах производства. Величина валового внутреннего продукта характеризует с той или иной степенью объективности именно реальное состояние экономики, т.е. это категория действительности. Поэтому ВВП характеризует экономическую мощь государства, тогда как национальное богатство в большей мере характеризует экономический потенциал. Для более строгой характеристики экономического состояния требуется в принципе такой показатель, который отражал бы имеющиеся в стране экономические возможности и не зависел бы от текущих, порой чисто конъюнктурных факторов.

Американскими экономистами в качестве такого показателя предложено понятие потенциального ВВП, под которым понимается стоимость товаров и услуг, которые могли бы быть произведены при существующей технологии в условиях высокоэффективного использования всех факторов производства. Величина потенциального ВВП регулярно рассчитывается в США. Однако сравнительный анализ динамики изменения реального и потенциального ВВП США за ряд лет показывает, что разница между этими величинами невелика и составляет в среднем за год менее 3%. Иными словами американцы очень эффективно используют свои возможности. В наших условиях дополнительные расчеты потенциального ВВП и его структуры, отсутствующих в статистике, могут привести только к излишним погрешностям и не повысят точность и достоверность конечных результатов.

Таким образом, величина ВВП является достаточной мерой того, что общество получает в свое распоряжение, чем оно действительно располагает для

удовлетворения своих потребностей, в том числе военных.

Однозначной зависимости между численностью вооруженных сил и других войск в системе обеспечения национальной безопасности и площадью территории, а также численностью населения страны не прослеживается. Так, в Канаде на 1 тыс. кв. км территории приходится 6 тыс. военнослужащих, в США — 230 тыс., в Израиле — 10 тыс. человек.

Относительно населения страны различие в численности вооруженных сил составляет до 40 раз. В Индии численность вооруженных сил составляет 0,15% от общего числа населения, а в Ираке — 5,3%. Наибольшая милитаризация населения наблюдается в Ираке, Сирии, Северной Корее, Израиле и Греции, наименьшая — в Индии, Канаде, Китае и Японии.

Если ориентироваться на средний уровень зависимости численности вооруженных сил от численности населения, то Вооруженные Силы Российской Федерации должны иметь 1,4 млн человек, на американский показатель — 1,3 млн человек, на среднеевропейский — до 1 млн человек.

Материальная сила общества может быть выражена набором следующих показателей:

— численность занятого населения (чел.);

— средняя ожидаемая продолжительность жизни (лет);

— коэффициент рождаемости (чел./тыс. населения);

— расходы на науку (руб.);

— число студентов вузов (чел.);

— энерговооруженность (квт.час потребл.)

чел.

Материальная сила вооруженных сил может характеризоваться следующими показателями:

— общая численность вооруженных сил (чел.);

— расходы госбюджета на национальную оборону (руб.);

— расходы на военные НИОКР (руб.);

— наличие в боевом составе: боевых самолетов и вертолетов (ед.), танков (ед.), боевых кораблей (ед.), артиллерийского вооружения: орудия ПА — 75 мм и выше; минометы — 81 мм и выше (ед.);

— экспорт вооружения и военной техники (руб.). Атомное оружие не учитывается, поскольку оно является оружием сдерживания и используется в обеспечении национальной безопасности, но вряд ли будет применено в боевой обстановке.

Духовные силы государства, общества и вооруженных сил отражаются в зрелости самосознания и морального состояния народа и являются исключительно важным фактором достижения социальных, экономических, политических и военных целей. Этот фактор как бы «пронизывает» все три элемента совокупной мощи государства, оказывая существенное влияние на темпы развития и эффективность использования материальной силы и государства, и общества, и

вооруженных сил. Он фактически определяет способность государства, общества, вооруженных сил обеспечить в конкретных социально-политических условиях поддержание духовных сил народа на уровне, необходимом для достижения поставленных целей.

Конечно, количественно оценить духовные силы крайне затруднительно. В предложенной системе показателей они косвенно отражены в показателях, характеризующих уровень образования и науки, составляющих основу культуры и духовности людей.

Для того чтобы рассчитать интегральный показатель совокупной мощи государства требуются специальные методические приемы, поскольку выполнять даже самые простейшие арифметические операции с разноплановыми абсолютными величинами невозможно. В связи с этим прежде всего необходимо осуществить переход к относительным показателям или параметрам.

При сравнительном анализе возможностей обеспечения национальной безопасности ряда государств по указанным 20 показателям определяется удельный вес каждого государства в общей сумме значений того или иного показателя по всей группе анализируемых стран.

Интегральный показатель совокупной мощи государства Мг представляет собой средневзвешенное значение всех 20 параметров в условных единицах.

С использованием метода измерения так называемого евклидова расстояния этот показатель рассчитывается по следующей формуле:

$$I_g = 1 - \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{n}(1-x_i)^2}{n}} - 1 - \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{20}(1-x_i)^2}{20}};$$

где x — относительный расчетный параметр, представляющий собой удельный вес страны «j» в общей по группе стран сумме значений показателей Пi, или xij=

$$\frac{I_i}{\sum_{j=1}^{m} I_i}$$

i = 1,2,.....n — исследуемые показатели (в данной системе n=20); j = 1,2,..... m — анализируемые страны.

Результаты расчетов позволяют отранжировать все страны по уровню их совокупной мощи и наглядно показать место каждой страны в мире или регионе. Проведя аналогичные расчеты на основе соответствующей исходной информации за несколько лет, можно получить ряд значений Мг для каждой страны и построить временную зависимость показателя совокупной мощи.

Выравнивая динамический ряд тем или иным способом, в частности, методом наименьших квадратов, можно рассчитать значение Мг для каждой страны на перспективу.

Таким образом, создается возможность количественно прогнозировать изменение соотношения сил, что позволяет конкретно дополнить качественный

анализ обстановки в регионе и мире в целом. Такой подход обеспечивает достаточную объективность при решении проблемы сравнительной оценки совокупной мощи различных стран.

При расчетах указанным методом данной системы показателей отдельно для России или любой страны за ряд предыдущих лет можно проследить динамику изменения совокупной мощи государства и по выявленному тренду спрогнозировать величину мощи на ближайшее будущее. Полученные значения совокупной мощи государства могут стать объективной основой при разработке научно обоснованной государственной политики обеспечения национальной безопасности.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что такое совокупная мощь государства?
2. Что понимается под материальной силой государства?
3. Как оценить духовную силу государства?
4. Какие основные показатели характеризуют в совокупности мощь государства?

Литература

1. *Жинкина М.Ю.* «Национальная мощь» государства как инструмент американской дипломатии. М.: «США-ЭПИ». № 9. 1999.

2 *Кнорр К.* Военный потенциал государств. М., I960.

© Прохожев А.А., 2002

Глава II
Механизм принятия решений в области обеспечения национальной безопасности

В методологии исследования проблем национальной безопасности особое место среди базисных понятий занимает механизм выработки и принятия решений. Общая система национальной безопасности функционирует и может постоянно возвращаться в устойчивое состояние благодаря определенным управляющим воздействиям. В этой области специалисты имеют дело, как правило, с исключительно сложными познавательными конструкциями, ибо сам механизм принятия решений касается таких важных проблем, как критическое состояние окружающей среды; неблагоприятное для страны развитие демографических процессов (депопуляция населения); истощение природных ресурсов при отсутствии должного внимания к развитию ресурсосберегающих технологий; наличие в мире сверхразрушительных средств вооруженной борьбы; вооруженные конфликты и войны в различных регионах планеты и т.п.

От выработки и реализации продуманных решений государства, органов, организаций и средств обеспечения национальной безопасности во многом зависит безопасность личности, общества и государства как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Что касается управления организациями, учреждениями, предприятиями, войсковыми соединениями, объединениями и т.д., то эти вопросы входят в компетенцию специальной теории организационного управления. В соответствии с этой теорией, поскольку каждая организация является системой, имеющей множество направлений (целей) деятельности, в ее управление входит выбор целей (задач) как видов целеустремленной деятельности и управление деятельностью в соответствии с выбранной целью.

Любая организационная система состоит из двух подсистем: управляющей (орган управления, руководство) и управляемой (объект управления). Эти подсистемы связаны между собой каналами передачи информации прямым

каналом и каналом обратной связи. По прямому каналу передаются указания, задачи, планы действий в соответствии с решениями органа управления. По каналу обратной связи снизу поступает информация о степени достижения цели, о состоянии дел и выполнении поставленных задач.

Кроме этого канала, орган управления имеет возможность получать информацию также из внешних источников, однако он никогда не может располагать полной информацией по объективным причинам. Во-первых, всегда имеется временная задержка в поступлении информации, несмотря на появление автоматизированных систем. Во-вторых, все информационные каналы подвержены воздействию активных и пассивных помех. Источниками активных помех (дезинформацией) могут быть и низшие звенья органа управления, и объект управления, стремящийся скрыть от высшей инстанции истинное положение или преувеличить влияние некоторых факторов.

Пассивные же помехи могут возникнуть даже от простых опечаток в тексте или от искажений при передаче информации. В результате решения принимаются не на основе истинного знания о состоянии проблемы, а на основе некоторого представления о нем, иной раз далекого от действительности.

В процессе принятия решений в области национальной безопасности достоверность информации имеет особо важное значение, поскольку решения, основанные наложных предпосылках, всегда чреваты крупными неприятностями. Достоверность информации можно повысить специальными процедурами обработки и анализа информации в ходе оценки обстановки.

Оценка обстановки — это тоже разновидность принятия решений, только по своему характеру — диагностических решений. И как лечение по неверному диагнозу заканчивается для больного плачевно, так и последствия решений, основанных на искаженной информации, отрицательны.

Искажения информации появляются не всегда преднамеренно. Нужно учитывать и морально-психологические качества работников органов управления. Экспериментально установлено, что люди стремятся узнать те факты, которые подтверждают их мнение, и игнорируют факты, противоречащие их взглядам и убеждениям. В итоге человек воспринимает ту информацию, которую хочет воспринимать, а ту, которую не хочет, сознательно или подсознательно отвергает. Кроме того, инерция приводит к стремлению одинаково разрешать различные ситуации, осуществлять схожие действия, следовать стандартным формам поведения.

Система управления сверху требует от центра четкого знания возможностей нижестоящих органов управления и налаженного поступления от них необходимой информации. В этом случае решения принимаются только наверху, а подчиненные структуры выступают как исполнители, с которыми осуществляется согласование задач и выясняется их готовность к выполнению этих задач. В то же время исполнители сохраняют значительный простор для проявления собственной инициативы, творчества при выборе путей решения поставленных сверху задач.

Но такой подход требует высокого уровня информационно-аналитической деятельности в центральном органе управления. В противном случае весь процесс принятия решения в центре носит так называемый поручeнческий характер и сводится к утверждению согласованных предложений снизу или направлению их назад на доработку. В крайнем случае центр переходит к чисто административным методам руководства, когда сверху ставятся цели и задачи без учета реальных возможностей нижестоящих органов.

При первом подходе такого не бывает. Генерал армии С.М. Штеменко в своих воспоминаниях отмечал: «Мне неизвестно ни одного решения, директивы, приказа больших и малых военачальников, где бы имелись какие-либо пункты так называемого поручeнческого характера, где кому-то что-то предлагается изучить и доложить, как это нередко делается в других организациях»[1]. Это не утратило актуальности и по сей день.

Принятие решений — один из элементов в общей теории государственного управления. Интересы, трансформирующиеся в цели государственной политики, выносятся государственными институтами на внутреннюю и внешнюю арену, где и формируется внутренняя и внешняя политика и проявляется конфликтность. В случае, когда состояние государства характеризуется нестабильностью политического, экономического, социального и национального базиса, нечеткостью и противоречивостью интересов различных социальных групп, слоев, течений, проявляется конфликтность отношений на внутригосударственном уровне. В результате этих противоречий возникают реальные угрозы тем или иным интересам, вызывающие напряженность во внутренней и внешней политике. Причем в силу объективности и неизбежности разнообразия интересов личности, общества и государства возникают противоречия, которые могут явиться источниками потенциальных угроз безопасности.

Государство постоянно вынуждено вырабатывать те или иные решения с целью воздействия на управляемые объекты. Механизм принятия решений в любой области государственной деятельности включает в себя целую цепочку последовательных действий, организаций, органов и конкретных лиц, которые являются субъектами власти.

Под организациями понимаются общественные структуры, политические партии, массовые общественные движения, любые объединения людей, преследующих конкретные цели в государственной политике.

Под органами понимаются структурные подразделения различных ветвей государственной власти, задействованные в процедуре подготовки, выработки и принятия решений в области национальной безопасности на регулярной и функциональной основах.

К официальным должностным лицам относятся личности, несущие юридическую ответственность за определенные решения; те, кто обеспечивает

[1] *Штеменко С.М.* Генеральный штаб в годы войны. М., 1973. С. 471—472.

информацией необходимой для выработки решений; те, кто определяет выбор альтернативных решений; те, кто принадлежит к наиболее могущественным экономическим, политическим, военным или общественным элитам; те, кто участвует в обсуждении проблем национальной безопасности на официальном уровне.

Вполне возможна ситуация, при которой официальные институты и должностные лица, на первый взгляд, несущие ответственность за процесс принятия решений, на самом деле лишь марионетки, подвергающиеся манипуляциям. При глубоком изучении этого процесса можно ответить на вопрос: кто оказывает влияние на процедуру принятия решений или даже в целом контролирует весь процесс в области национальной безопасности, в частности. Особенно уязвим в этом плане законодательный процесс, когда принимаемые законопроекты не соответствуют реальному положению дел.

В самом общем виде механизм принятия решений в области национальной безопасности можно представить в виде схемы 20.

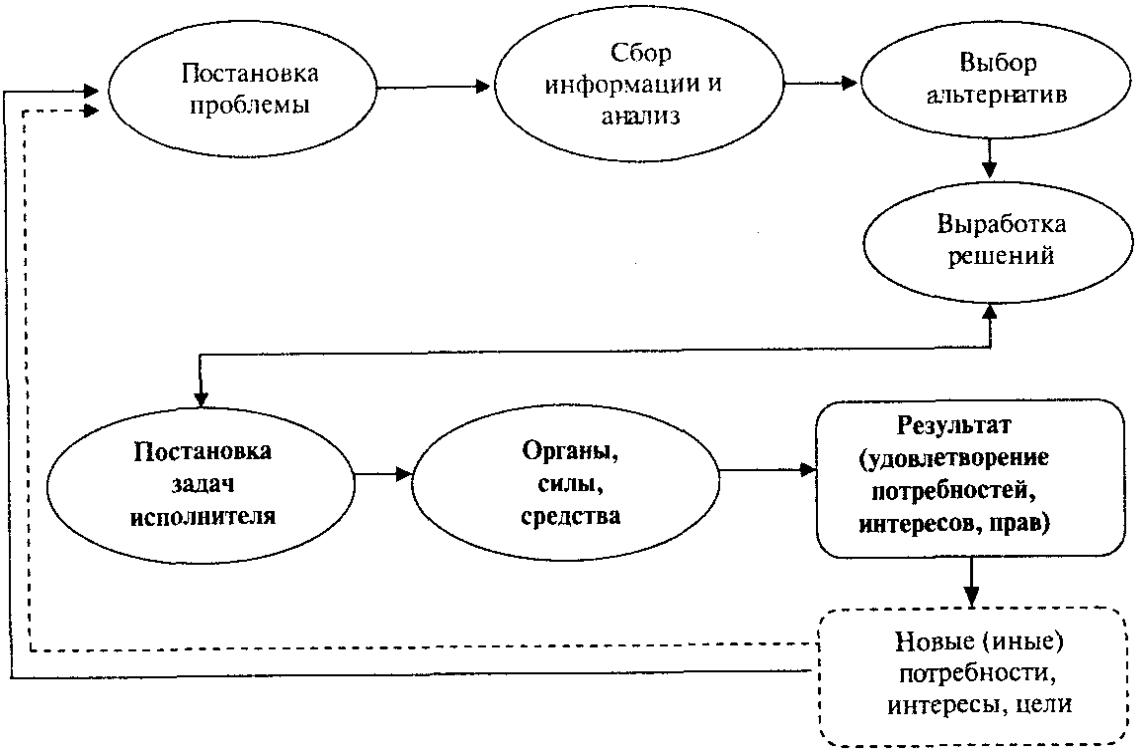

Схема 20. Механизм принятия решений

Обоснованная постановка проблемы требует дать ответ на три вопроса:

1. Каков разрыв между существующим положением и желаемым результатом?
2. Каковы главные и побочные причины такого разрыва?
3. Каков диапазон возможных решений?

На этой стадии воспринимается и признается проблема, например, захоронения чужих радиоактивных отходов. Возможна интерпретация и формулирование проблемы, определение критериев успешного решения.

Исходя из требований, предъявляемых к управленческим решениям, каждое из них должно иметь ясную цель; быть обоснованным, адресным и выполненным в указанный срок, быть непротиворечивым; правомочными и своевременным.

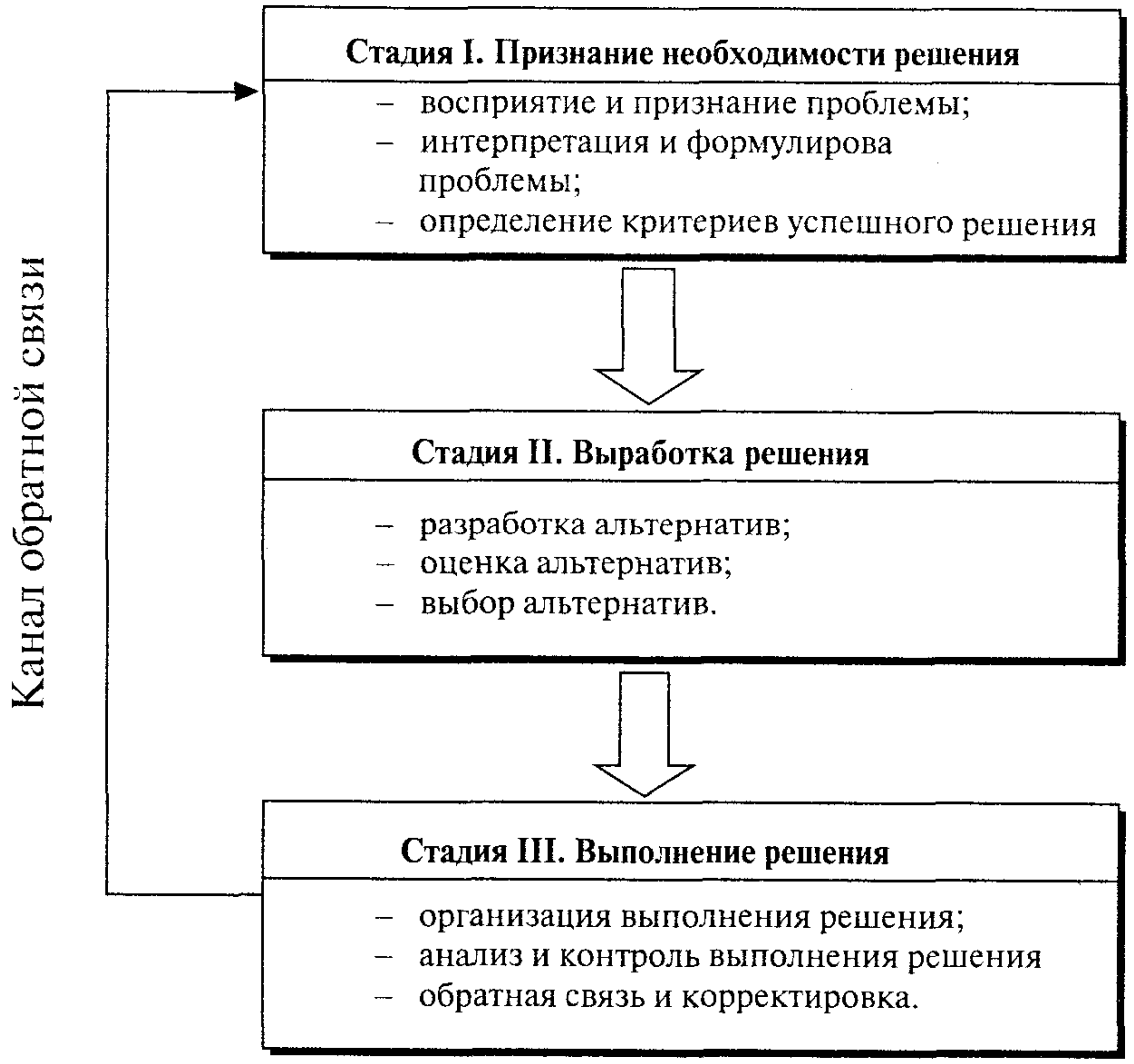

Схема 21. Алгоритм процесса принятия решения

Содержание схемы 21 покрепляется таким определением:

«Управленческое решение — это развернутый во времени логико-мыслительный, эмоционально-психологический, организационно-правовой и социальный процесс, осуществляемый в пределах компетенции субъекта управления (руководителя или коллегиального органа), результатом которого является определенным образом зафиксированный проект каких-либо изменений

в организации (социальной системе); это социальная норма, вырабатываемая субъектом управления для целенаправленного воздействия на управляемый объект, основной «продукт» общественно-полезного труда руководителей и специалистов, реализующих взаимоувязанные функции управления, документ, содержащий постановку целей (задач), а также указания способов и сроков их осуществления»[1].

На наш взгляд, столь универсальное, философски насыщенное определение отдает неконкретностью. Однако не будем вдаваться в дискуссию по поводу содержания и формы определения, но что касается функций управленческих решений, то некоторые из них нами предлагается считать основными: направляющая; обеспечивающая; организационная; координирующая; стимулирующая.

В отечественной и зарубежной литературе анализируются ***три типа решений в области национальной безопасности.***

Первый — фундаментальные решения, которые принимаются в наиболее ответственных ситуациях жизни страны конституционным или революционным методом. Они затрагивают не только внутриполитические проблемы, но и международные отношения.

Второй тип — законодательный, касающийся системы законодательных актов. Он затрагивает статус и права сообщества, новые приемы и процедуры принятия решений в государстве. Подобные решения принимаются большинством голосов законодательного органа власти. Например, федеральный закон считается принятым, если за него проголосовали более 50 процентов членов Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации.

Третий тип — административный, включает решения административного или юридического характера, относительно небольших групп людей. Он также чаще всего практикуется в области внутренней безопасности.

Общим для всех трех типов решений является то, что они подчинены определенным правилам их принятия, т.е. формальным или неформальным критериям, которыми руководствуются лица, принимающие решения. К ним относятся, например, голосование с учетом большинства, единогласное голосование, необходимое число слушаний законопроекта.

Особое место в механизме принятия решений в области национальной безопасности отводится анализу результатов решений. Он требует дать ответ на следующие вопросы: что происходит с решением, когда оно реализуется на практике в жизни? Благоприятное или негативное воздействие оказывает оно и на какие группы людей? На что влияет принятое решение — на укрепление национальной безопасности государства, на повышение благосостояния и жизнеспособности общества и личности, на погашение конфликта, на переоценку ценностей?

---

[1] Цит. по: Социальное управление: Курс лекций. М., 2000.

В соответствии с Концепцией национальной безопасности формирование и реализацию политики защиты национальных интересов обеспечивают Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в пределах своих конституционных полномочий руководит органами и силами обеспечения национальной безопасности; санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности; выступает с посланиями, обращениями и директивами по проблемам национальной безопасности, в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию уточняет отдельные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации, определяет направления текущей внутренней и внешней политики страны.

Федеральное Собрание Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации формирует законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации[1]. Однако все участники процесса обеспечения национальной безопасности так или иначе оформляют свои действия в виде соответствующих решений. В конституционном праве решение — это итог рассмотрения какого-либо вопроса органами законодательной, исполнительной и судебной власти. В конечном выражении — это документ, в котором зафиксирован результат решения любого вопроса или проблемы. Круг решений, принимаемых государственными органами, определяется их компетенцией и полномочиями.

Решения имеют разную правовую форму в зависимости от органа, принимающего их. Решения Президента Российской Федерации оформляются указами и распоряжениями. Решения Правительства Российской Федерации — постановлениями и распоряжениями. Все решения, относящиеся к ведению палат Федерального Собрания Российской Федерации — Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации принимаются в форме постановлений. Решения Совета Государственной Думы — в виде протокольных записей, которые подписываются Председателем Государственной Думы.

Решениями часто называются акты, принимаемые органами местного самоуправления, общественными объединениями и должностными лицами[2].

Среди этих решений, как и нормативно-правовых актов различаются: а) общие федеральные; б) общие субъектов Федерации; в) ведомственные; г)

---

[1] См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации. М., 2000.

[2] См. Политическая энциклопедия. Т.2. М., 1999.

местные, в том числе органов местного самоуправления; д) локальные (внутриорганизационные).

Общие федеральные — это главным образом постановления Правительства Российской Федерации по предметам своего ведения, в которых устанавливаются правовые статусы, а также нормы (правила) различных управленческих дел.

Общие субъектов Федерации — это акты глав и правительств (администраций) субъектов Федерации, которые в соответствии с конституциями и уставами регулируют вопросы государственного управления на своей территории.

Общие федеральные и общие субъектов Федерации решения могут приниматься и объявляться отдельными министерствами и приравненными к ним органами исполнительной власти, если они на это правомочны.

Ведомственные решения (нормативные акты) принимаются органами специальной компетенции и касаются ведения управленческих дел и поведения лиц, входящих в соответствующие подсистемы государственного управления (министерство, комитет, служба, агентство, управление и т.д. и т.п.).

К числу ***местных, органов местного самоуправления, решений (актов) по управлению процессами на территории*** относятся уставы городов и районов, уставы субъекта местного самоуправления.

Локальные (внутриорганизационные) решения принимаются государственными органами и органами местного самоуправления в целях упорядочения своей внутренней управленческой жизнедеятельности. Это регламенты, положения об органах, должностные инструкции, другие документы[1].

Правовой механизм принятия решений в области национальной безопасности включает все многообразие тех форм, которые присущи правовому регулированию общественных процессов вообще. Это придает ему сложную структуру, порядок, который тем не менее соблюдается при реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Решения Совета Безопасности по тем или иным вопросам в области обеспечения национальной безопасности принимаются на заседании постоянными членами Совета простым большинством голосов их общего количества и вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности.

По основополагающим вопросам обеспечения национальной безопасности оформляются Указы Президента Российской Федерации, по организационно-техническим и информационным проблемам обеспечения деятельности Совета Безопасности готовятся распоряжения Президента Российской Федерации.

Подготовка решений Совета Безопасности осуществляется, как правило, последовательно: министерствами и ведомствами Российской Федерации, органами государственного управления субъектов Федерации; межведомственными комиссиями и аппаратом Совета Безопасности; членами

---

[1] См. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: Учебное пособие. М., 2000.

Совета Безопасности.

Для рассмотрения в Совет Безопасности могут представляться альтернативные проекты решений общественных организаций, коллективов ученых, других физических и юридических лиц.

Руководители федеральных министерств и ведомств, органов государственного управления на местах обязаны принимать исчерпывающие меры по выполнению решений Совета Безопасности Российской Федерации в части, их касающейся, оформляя соответствующие распорядительные документы в двухдневный срок после получения решений Совета Безопасности. Копии этих распорядительных документов направляются в аппарат Совета Безопасности.

Как уже отмечалось, документ в котором зафиксирован результат рассмотрения вопроса или решения задачи — это внешняя форма принятого решения. Главное в этом процессе другое — определенная связанность с соответствующими ресурсами и обеспеченностью ими. На деле обычно особое место отводится природным, финансовым и трудовым ресурсам. Поскольку эти ресурсы не бесконечны, органы, от которых зависит реализация политики обеспечения защиты национальных интересов России, все чаще прибегают к использованию тех ресурсов, которые не требуют больших затрат, имеют способность возобновляться, развиваться и находятся в их распоряжении. Прежде всего таким средством обеспечения оказывается ресурс права, который на первый взгляд ничего не стоит субъектам законодательной инициативы. Причем права в широком смысле, включающем в себя мировоззрение, традиции, образ жизни и поведение людей, с одной стороны, систему законов, нормативно-правовых актов и механизмов их обеспечения — с другой.

Казалось бы, можно только приветствовать стремление властной элиты к формированию правового государства, как и во всем мире. Можно надеяться, что это обернется благом для общества и каждой отдельно взятой личности как и любые цели, которые ставятся в государственном управлении, ибо они должны оцениваться с точки зрения их соответствия правовым требованиям (справедливости, правды, гуманизма). С позиции права любые цели должны закрепляться законодательно и проводиться в жизнь как задачи на основе законов и государственных решений по их осуществлению. Ресурс права — испытанное историей средство.

Известно, что со времен Древнего Рима частное и публичное право выступает самым действенным инструментом упорядочения организации и поддержания рационального функционирования общественного организма, его эффективной жизнедеятельности. Можно было надеяться, что и в современной России при столь активном законотворческом процессе государственной власти, цели и задачи, определенные Концепцией национальной безопасности Российской Федерации по основным сферам интересов, не останутся на бумаге или в выступлениях лидеров и должностных лиц. Хотя бы в пределах правовых возможностей будут реализованы и обеспечат защиту личности, общества и

самого государства от реальных угроз.

Любой закон должен быть обеспечен как организационно, так и материально. Однако на практике картина иная.

Необходима систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, опасно «размытые» в последние годы.

«Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере как закон. Мы практически стоим у опасного рубежа, когда судья или иной правоприменитель может по своему собственному усмотрению выбирать норму, которая кажется ему наиболее приемлемой. Как результат — наряду с «теневой экономикой» уже формируется и своего рода «теневая юстиция» и, как показывает практика, граждане, потерявшие надежду добиться справедливости в суде, ищут другие, далеко не правовые «ходы» и «выходы», подчас убеждаясь, что незаконным путем имеют шанс добиться, по сути, часто справедливого решения. Это подрывает доверие к государству»[1].

Механизм принятия решений в области национальной безопасности сводится к более или менее узкому кругу должностных лиц и органов, облеченных особой властью и полномочиями. В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации и Законом Российской Федерации «О безопасности» они наделяются правом фактически осуществлять курс в рамках разработан ной соответствующими ведомствами по их указанию стратегии национальной безопасности.

Вместе с тем, на стадии выработки рекомендаций, их согласования и подготовки по ним вариантов решений в России, как впрочем, и во всех развитых государствах мира, несмотря на формальные различия государственного устройства, нередко возникает ряд трудностей организационного порядка. Например, структурное дублирование ведомств и институтов, занимающихся разработкой программ подготовки страны и вооруженных сил к войне; как правило, нет четкой системы координации деятельности в этой области между военными ведомствами и другими заинтересованными министерствами; неоправданное дублирование функций центральных аппаратов, органов обеспечения национальной безопасности.

Одновременно, именно организованное в разумных пределах дублирование при подготовке решений высшими государственными инстанциями позволяет изыскивать наиболее оптимальные пути решения в обеспечении защиты национальных интересов от реальных и потенциальных угроз внутренней и внешней безопасности Российской Федерации.

---

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2001. С. 5.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Какие требования предъявляются к управленческим решениям в области национальной безопасности и каков алгоритм процесса принятия решений?
2. Какие типы решений используются в области национальной безопасности?
3. Раскройте понятие «решение» и назовите формы документа, в котором может быть зафиксировано решение того или иного вопроса.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.
3. Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1996.

© Кривельская Н.В., 2002

Глава III Методология оценки уровня национальной безопасности и ее видов

1. Методические подходы количественной оценки уровня национальной безопасности

Жизненно важные интересы личности, общества и государства находят свое отражение в политике государства в различных конкретных сферах жизнедеятельности. Политика определяет цели деятельности по реализации этих интересов, а вытекающая из этой политики стратегия определяет практику их реализации, достижения поставленных целей развития и выполнения принятых решений.

Однако на практике поставленные цели сплошь и рядом не достигаются в полной мере из-за изменения различных факторов внешней и внутренней среды, но главным образом из-за противодействия, порождаемого угрозами безопасности, которые и возникают только в процессе реализации социальных интересов. Поэтому уровень защищенности интересов в процессе их реализации определяет степень достижения поставленных целей и в конечном итоге эффективность государственного управления в целом. В этом собственно и проявляется особо важная роль функции безопасности в общественном развитии, что и позволяет считать обеспечение безопасности залогом человеческого развития.

При этом возникает сложнейшая теоретическая и практическая задача разработки методов измерения уровня национальной безопасности. Это необходимо прежде всего для решения задачи создания механизма заблаговременного обнаружения и раннего предупреждения угроз безопасности, которую нельзя решить без разработки определенного набора индикаторов, позволяющих с достаточной для практики степенью достоверности оценить уровень текущего состояния безопасности личности, общества и государства.

Проблема оценки уровня безопасности исключительно сложна и слабо разработана. Реально применимых прямых методов его измерения пока не существует. Сейчас превалируют два основных направления решения этой задачи в нашей стране. Ряд специалистов предлагает решать эту задачу путем определения так называемых пороговых значений некоторого набора социально-экономических показателей. Но этот путь представляется бесперспективным по ряду причин. Во-первых, сам набор этих показателей не имеет отношения к безопасности, поскольку отражает только текущее состояние страны, а не ее национальные интересы. А ведь еще Г.В. Плеханов указывал: «... чтобы защищать известный интерес, нужно сознавать его»[1]. Осознание интереса включает в себя прежде всего понимание самой сути интереса, вскрытие факта наличия этого интереса, установление его содержания, оценку его значимости в текущий момент и в будущем и т.д. Методика же определения пороговых значений отдельных показателей крайне далека от всего этого.

Во-вторых, эта методика ориентирована исключительно на определение допустимого порога ухудшения реальной ситуации в различных сферах жизнедеятельности.

В-третьих, условность и неэффективность метода пороговых значений.

Другая группа специалистов для оценки уровня национальной безопасности и отдельных ее видов разрабатывает методы оценки степени опасности угроз безопасности. Предлагается сформировать набор специальных измеряемых показателей по каждой угрозе безопасности и регулярно осуществлять мониторинг состояния окружающей среды по этим показателям. На основе репрезентативной выборки полученных данных и анализа информации создается реальная возможность количественно оценить уровень угрозы и степень ее воздействия на состояние безопасности.

Такой подход представляется более плодотворным, поскольку он ориентирован на оценку одного из важнейших элементов системы безопасности — потенциальных и реальных угроз. Однако и этот подход не позволяет решить задачу оценки уровня безопасности из-за отрыва угроз от интересов. А этого допускать нельзя, так как даже по определению угроза всегда связана с конкретным интересом. Смешение уровня безопасности с уровнем опасности угроз — это методологическая ошибка.

В связи с вышеизложенным наиболее обоснованным с методологической точки зрения подходом к оценке уровня национальной безопасности, всех ее типов и видов следует признать ***метод определения уровня защищенности жизненно важных интересов от угроз.*** Решение этой задачи представляет собой сложный многоступенчатый процесс, но другого пути нет, если мы не стремимся отказаться от понимания безопасности как защищенности интересов.

Алгоритм решения этой задачи в самом общем виде (схема 22) выражает

---

[1] *Плеханов Г.В.* Избранные философские произведения. М., 1956. Т.2. С. 260.

последовательность операций и взаимосвязанных расчетов. При этом выделяются три самостоятельных, но взаимосвязанных блока расчетных операций: 1 — блок жизненно важных интересов; 2 — блок угроз этим жизненно важным интересам; 3 — блок рисков безопасности.

2. Количественная оценка жизненно важных интересов личности, общества и государства

Важнейшей исходной базой для оценки уровня национальной безопасности является разработка системы количественных показателей, отражающих содержание конкретного жизненно важного интереса личности, общества, государства. В силу многовекового негативного отношения к социальным интересам в России, естественно, подобной системы показателей нет.

Без отражения интересов в конкретных количественно-качественных показателях невозможно перейти к государственному управлению через интересы, к научному управлению обществом вообще. Без этого нельзя также измерить безопасность и осуществлять оптимальное управление безопасностью, ориентированное, главным образом, на предупреждение воздействия угроз.

Как отмечалось, у каждого объекта (личность, общество, регион, государство и т.д.) интересов имеется великое множество, но среди них всегда можно выделить несколько жизненно важных интересов, являющихся доминирующими, ключевыми, по сути определяющими и другие более мелкие и конкретные интересы.

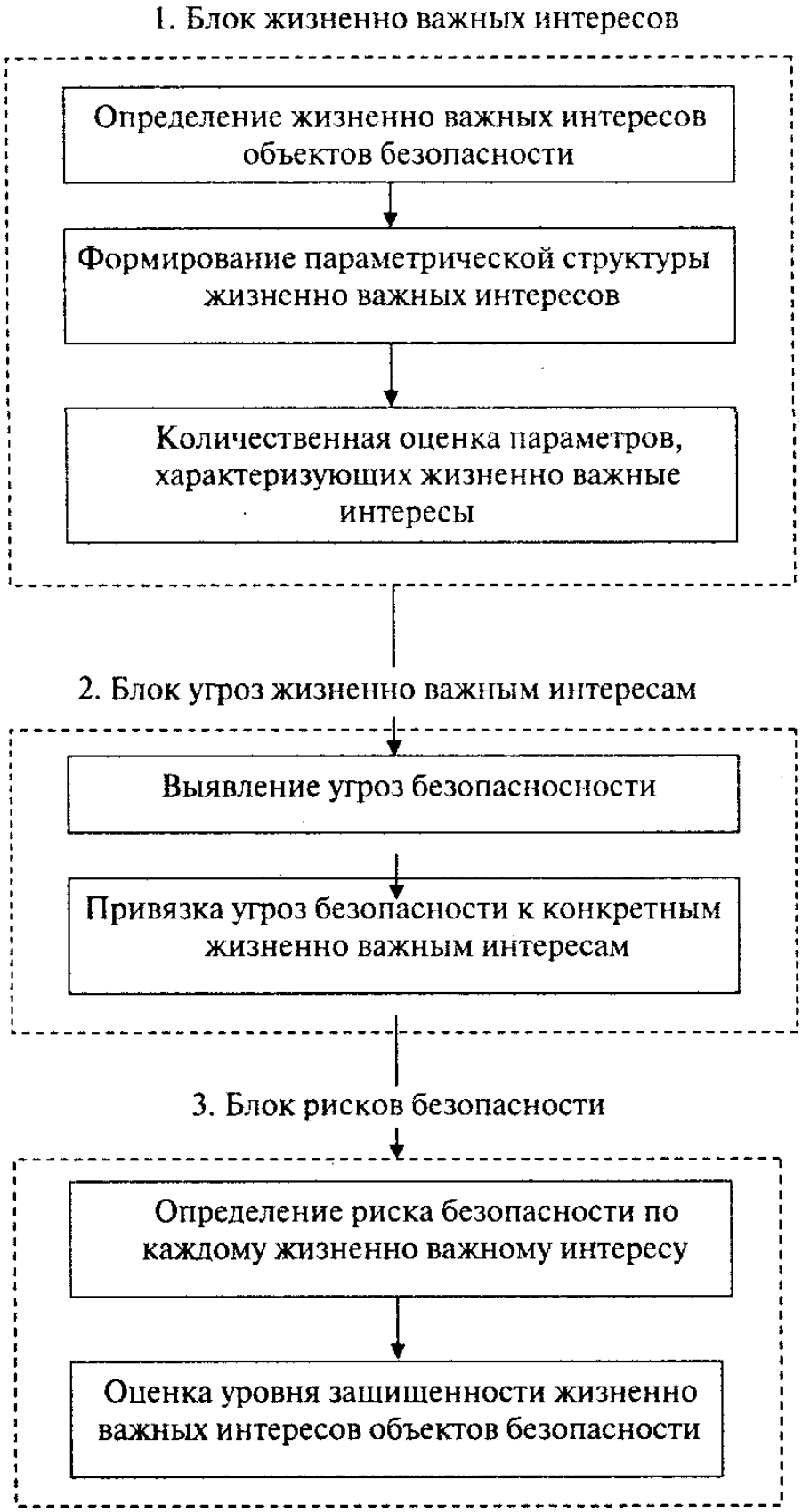

Схема 22. Алгоритм решения задачи оценки уровня национальной безопасности и ее видов

Но простой перечень интересов сам по себе не может лечь в основу политики и государственного управления и останется простой декларацией, если не наполнить каждый интерес конкретным содержанием. Поэтому необходимо сформировать параметрическую структуру жизненно важных интересов — систему показателей, совокупность которых выражает содержательную сторону интереса. По мере увеличения числа показателей в системе повышается точность отражения содержания интереса, однако при этом резко увеличивается объем расчетных операций. К тому же при этом многие показатели часто коррелируют между собой. Поэтому вполне достаточной для практических нужд представляется система из 10-20 показателей в денежной или неденежной форме по каждому интересу Например, к жизненно важным интересам личности следует отнести:

— повышение уровня жизни;

— повышение качества жизни;

— гарантия конституционных прав;

— обеспечение социальной справедливости;

— стабильность жизнедеятельности, личная и имущественная безопасность.

Параметрическую структуру этих интересов можно представить в следующем виде (таблица 1).

Предложенная параметрическая структура жизненно важных интересов личности представляет собой, безусловно, только лишь один из возможных вариантов решения этой проблемы. К сожалению, наша официальная статистика в этом отношении мало чем может помочь, поскольку вряд ли кто сможет найти в существующих формах отчетности какой-то единый замысел и общую целевую функцию. В связи с этим необходимо модернизировать статистику на всех уровнях и выработать отечественную систему показателей, отражающих содержание основных национальных интересов, опираясь при этом на опыт других стран и Организации Объединенных Наций. Так, в ООН еще в конце 60-х гг. прошлого века началась разработка показателей, которые позволили бы дать оценку разнообразным потребностям и интересам людей, в частности, по двум категориям — уровень и качество жизни.

Таблица 1

Жизненно важный интерес				
Уровень жизни	Качество жизни	Гарантия конституционных прав	Социальная справедливость	Стабильность жизнедеятельности, личная и имущественная безопасность
Доход на одного человека. Расход на одного человека. Средний уровень реальной заработной платы. Доля расходов на питание. Доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг. Среднее количество дней оплачиваемого отпуска. Продолжитель ность рабочей недели. Доля пенсионеров в населении. Чистая миграция (прибыло-убыло). Доля доходов, направляемых на сбережение. Величина официального прожиточного минимума. Доля оплаты жилья в доходах семьи.	Общая жилая площадь на душу населения. Число телефонов на 1000 чел. населения. Количество легковых автомобилей на 1000 чел. населения Количество граждан, совершивших турпоездки в дальнее зарубежье Количество библиотек. Количество музеев. Среднее количество свободного времени в неделю. Количество больничных коек на 1000 чел. населения. Доля расходов на образование в общих расходах. Ожидаемая продолжительность жизни. Уровень рождаемости. Количество детских садов на 1000 чел. населения. Доля газифицированных жилых домов.	Доля безработных в трудоспособном населении. Количество бездомных людей. Число обращений с жалобами к Президенту Российской Федерации - гаранту конституционных прав. Число обращений граждан в органы Прокуратуры Российской Федерации о нарушении их прав. Число поста новлений органов Прокуратуры Российской Федерации об отмене противозаконных решений органов исполнительной власти. Число обращений граждан в Верховный суд Российской Федерации о нарушении их прав. Число обращений граждан Российской Федерации в Международный суд в Страсбурге.	Разница в доходах богатых и бедных слоев населения (коэффициент Джини). Разница в доходах на душу населения по регионам страны. Разница в зарплате мужчин и женщин. Число обучающихся за границей. Число необучающихся лиц школьного возраста. Доля школьников, обучающихся во вторую смену Доля женщин в парламенте. Доля женщин в государственном управлении. Доля женщин в численности официальных безработных. Разница в оплате труда по секторам и сферам жизнедеятельности. Доля неработающих пенсионеров в их общем количестве.	Количество совершенных преступлений. Количество транспортных происшествий. Количество пожаров. Доля занятых, получивших профессиональные заболевания. Доля занятых, получивших производственные травмы. Доля детской преступности в общем количестве преступлений. Уровень смертности. Уровень детской смертности Доля больных людей в общем населении Доля заключенных в населении Доля людей, имеющих судимость, в населении Количество разводов.

С этой целью специалистами ООН в 1990 г. был предложен качественно новый показатель — индекс человеческого развития (ИЧР). Он представляет собой интегральный показатель, обобщающий три исходных показателя, характеризующих развитие человека — долголетия, образованности и уровня жизни. Долголетие измеряется ожидаемой продолжительностью жизни, образованность — комбинацией грамотности взрослых и среднего количества лет обучения. Уровень жизни определяется объемом реального ВВП на душу населения с поправкой на местную стоимость жизни — паритет покупательной способности (ППС).

Конечно, трех показателей недостаточно для исчерпывающей оценки уровня развития, но выбор этих показателей далеко не случаен. Каждый человек прежде всего заинтересован как можно дольше задержаться на этом свете и провести материально обеспеченную и духовно насыщенную жизнь, что, в принципе, и отражают эти показатели.

Важной особенностью ИЧР является то, что в отличие от ВВП он позволил выйти за рамки чисто стоимостных значений, объединить показатели, измеряемые в различных единицах, и выработать для них единую меру измерения. По методологии расчета ИЧР каждый исходный показатель входит в него не в абсолютных значениях, а в виде относительного индекса, характеризующего место конкретной величины данного показателя в шкале между минимальным, принимаемого за «О», и максимальным, принимаемого за «1», его значениями. Так, при расчете ожидаемой продолжительности жизни за минимум принято 25 лет («0»), за максимум — 85 лет («1»). Тогда для страны или региона с фактической ожидаемой продолжительностью жизни в 55 лет ее индекс составит 0,5.

Уровень образованности рассчитывается как среднеарифметическое значение двух показателей: грамотности взрослых в пределах от 0 до 100% (всеобщая грамотность) с весом в две трети и средней продолжительности учебы от 0 до 15 лет, принимаемого за максимум, с весом в одну треть.

Для расчетов индекса уровня жизни приняты за минимум 200 долл. США («О»), а за максимум — 40 тыс. долл. США («I»). Для учета влияния на величину ИЧР резкого неравенства в уровне материального благополучия в различных странах или регионах в расчет данного индекса введены некоторые коэффициенты эластичности по прогрессивной шкале. Если величина реального ВВП на душу населения с поправкой на ППС превышает среднемировой уровень, то величина этого коэффициента уменьшается, так как считается, что дальнейшее увеличение дохода на душу населения рассматривается как излишество и уменьшение его вклада в общее человеческое развитие.

В результате считается, что страны с ИЧР ниже 0,5 имеют низкий уровень, страны с ИЧР в диапазоне 0,5-0,8 — средний уровень, а страны с ИЧР свыше 0,8 — высокий уровень человеческого развития. Начиная с 1990 г., ООН практически

ежегодно проводит расчеты ИЧР для различных стран, постоянно совершенствуя методику и технологию обработки исходных данных. Несмотря на определенную ограниченность, показатель ИЧР позволяет проводить более наглядные и доказательные сравнения уровня развития между различными странами, в том числе и в динамике. Так, расчеты в ретроспективе свидетельствуют, что уровень человеческого развития Южной Кореи, например, аналогичен уровню развития Великобритании 30-летней давности. В то же время количество стран в мире с высоким уровнем человеческого развития растет.

Сравнение показателей ВВП и ИЧР подтвердили высокую степень корреляции между ними, т.е. более богатые страны с большим ВВП, естественно, имели и большее значение ИЧР. Однако во многих случаях эта взаимосвязь не прослеживается. Более того, за исследованный период ни у одной страны величина ИЧР не уменьшилась, в то время как объем ВВП в ряде стран в этот период периодически снижался. Иными словами, показатель ИЧР более устойчив в оценке состояния и тенденций развития человека и общества.

Несмотря на сравнительно небольшой срок практического использования показателя ИЧР, он оказал заметное влияние на процесс принятия решений в области человеческого развития во многих странах. Публикации ООН этого показателя в ряде стран стимулировали бурные дебаты в обществе и парламентах в целях модернизации государственной социально-экономической политики с приоритетом человеческого развития. Некоторые страны даже сформировали и приняли конкретные стратегии человеческого развития.

В Японии с 1969 г. развивается собственная система социально-экономических индикаторов, характеризующих обе эти категории. В настоящее время эта официальная система включает в себя 140 показателей по различным сферам жизнедеятельности, в том числе 108 показателей, рассчитываемых не только для страны в целом, но и по регионам.

Важной особенностью всех этих индикаторов является то, что они, будучи выраженными в индексной форме, позволяют измерить все виды социальной деятельности общества и даже те, для которых трудно или вообще невозможно найти общую единицу измерения. Многие сотни лет в качестве единственного инструмента измерений в сфере общественных отношений использовались деньги. Но такая практика приводила к забвению многих аспектов благосостояния людей. Потребовались многие годы, чтобы убедиться в том, что для оценки общего благосостояния необходимо использовать в тесной взаимосвязи показатели, характеризующие и экономическое, и неэкономическое благосостояние.

Главным инструментом изменения в ту или другую сторону неэкономического благосостояния является воздействие на использование дохода. Одну и ту же сумму денег можно направить на удовлетворение разных потребностей. При этом различные виды потребления могут другие по разному влиять на уровень общего благосостояния. Это обстоятельство имеет важное практическое значение, поскольку при разработке государственной

экономической и социальной политики необходимо учитывать насколько сильно неравенство в распределении доходов скажется на общем благосостоянии, а не только на его материальной, экономической стороне. А это, в свою очередь, обяжет государство принимать большее участие в формировании подлинно необходимых обществу осознанных потребностей, т.е. интересов. При этом было замечено, что радикально-уравнительное распределение богатства между членами современного цивилизованного общества ведет только к ограничению роста культуры в обществе и в конечном итоге к его деградации.

Поэтому, хотя мы и привыкли подчеркивать, что экономика определяет политику, действие одного и того же экономического фактора неизбежно ведет к различным последствиям даже экономического характера в зависимости от общих сложившихся в обществе условий, в том числе и политических.

Переход к государственному управлению через интересы и отражение их в государственной политике означает, помимо всего прочего, необходимость признания того факта, что ***политика выше экономики.***

Данное обстоятельство лишний раз свидетельствует о необходимости выработки собственной системы экономических и неэкономических показателей, объективно характеризующих содержание жизненно важных интересов личности, общества и государства.

После завершения формирования параметрической структуры жизненно важных интересов необходимо провести мониторинг и, собрав всю информацию, количественно выразить все показатели по каждому интересу. Полученные данные, отражая текущее состояние окружающей среды, позволят более объективно оценить достигнутый уровень развития человека и общества. Но эти данные не выражают количественную суть интересов, они являются только исходной информационной базой для выработки количественной оценки всей совокупности жизненно важных интересов.

Интересы — это цель развития человека и общества. Количественная оценка интересов — научно обоснованная перспективная величина каждого показателя в параметрической структуре интересов, которую необходимо достичь в процессе будущей практической деятельности человека, общества, государства. Только при таком осознании людьми сущности и содержания интересов они становятся движущей силой развития и основной причиной социальной активности людей. Не случайно методология системного анализа подчеркивает, что правильное определение цели — это уже половина успеха ее достижения. Поэтому определение конкретной количественной величины каждого национального интереса и его составляющих является важнейшей задачей всей системы государственного управления при переходе на управление по интересам.

В качестве таких значений по результатам сравнительного анализа и после широкого обсуждения с конкретными людьми и общественными организациями следует выбирать абсолютно реальные, уже фактически реализованные показатели, достигнутые в наиболее развитых регионах нашей страны и в странах

Западной Европы, даже и не столь богатых по ресурсам как Россия. Такими ориентирами могут быть:

— наилучшие результаты среди регионов России (для других и особенно депрессивных регионов);

— средние европейские значения отобранных показателей;

— среднемировые значения этих показателей;

— наилучшие их значения в странах Западной Европы;

— наилучшие их значения в мире.

Формирование матрицы таких показателей наполнит на всех уровнях живым, конкретным содержанием всю систему жизненно важных интересов личности, общества и государства, раскроет перед людьми и обществом фактические цели их деятельности. Когда же эти показатели будут положены в основу государственной политики и люди осознают, что их личные интересы совпадают с государственными, они сделают все возможное для скорейшего достижения этих целей.

За рубежом такой подход фактически осуществлен в практике государственного индикативного планирования, широко распространившимся под влиянием успехов Советского Союза в послевоенный период во многих странах. В качестве целей этих планов социально-экономического развития чаще всего выдвигались многие ориентиры, характеризующие жизненно важные интересы личности и общества. Особенно показательным в этом отношении является японский «План удвоения национального дохода на 1961—1970 гг.», входе выполнения которого темпы развития японской экономики были не ниже советских темпов развития в 30-е гг. и в результате Япония одним рывком уже в 1968 г. обогнала США по основному показателю уровня жизни народа — величине национального дохода на душу населения. А в 80-е гг. в Японии один из пятилетних планов социально-экономического развития специально был посвящен решению задач повышения качества жизни.

В настоящее время России предстоит выработать свои методы формирования государственной политики на основе зарубежного опыта и на базе конкретных количественных значений жизненно важных интересов личности, общества, государства.

3. Оценка уровня защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства

После завершения процедуры количественной оценки жизненно важных интересов следующим этапом является выявление угроз безопасности и привязка

их к конкретным интересам. Эту задачу возможно решать с использованием методов теории графов.

Практика показывает, что одна и та же угроза безопасности как внутренняя, так и внешняя, может представлять опасность одновременно для нескольких интересов. Это вполне объяснимо и закономерно, но степень воздействия данной угрозы на каждый из этих интересов будет различной.

По завершении распределения всей совокупности угроз безопасности по интересам можно переходить к решению задачи оценки уровня защищенности этих интересов от угроз. Поскольку процесс реализации интересов подвержен воздействию множества самых разнообразных факторов, то все возможные методы этой оценки неизбежно должны иметь вероятностный характер. Такой характер в значительной степени объясняется неопределенностью и нелинейностью изменений окружающего мира в ходе общественного развития. В связи с этим наиболее приемлемым направлением решения данной задачи представляется использование методов теории управления рисками.

Применительно к поставленной задаче ***риск — это возможность отклонения фактических результатов деятельности от ожидаемых значений.*** Причины, порождающие эти отклонения, могут иметь самую различную природу. ***Отклонение фактического результата деятельности человека и общества по реализации своих интересов от намеченных целей, вызываемое угрозами безопасности, - есть риск безопасности. Мерой риска безопасности*** является вероятность воздействия угрозы, умноженная на возможную величину отклонения от цели.

Рассчитав таким образом уровень риска безопасности по каждой угрозе, находим средневзвешенное значение уровня риска безопасности по каждому интересу. Эта величина и выражает степень защищенности интереса от угроз безопасности. Обобщая аналогичным путем значения рисков безопасности, можно количественно оценить степень защищенности совокупности жизненно важных интересов от угроз по тем или иным объектам безопасности или по сферам жизнедеятельности в зависимости от поставленной задачи.

Но для этого прежде всего необходимо выработать и освоить конкретные технологии расчета уровня рисков безопасности, что позволит, помимо всего прочего, отранжировать на основе объективных количественных оценок угрозы безопасности по степени их опасности и своевременно выявить наиболее опасные угрозы. В теории управления рисками уже достаточно детально разработаны многие методы оценивания рисков в различных сферах человеческой деятельности. Ряд этих методов вполне можно адаптировать к решению задачи расчета уровня рисков безопасности.

К таким методам можно отнести:

— методы математической статистики;

— расчетно-аналитические методы;

— методы экспертных оценок;

— методы экспертных систем;

— методы математического моделирования при измерении рисков.

Наиболее доступным является метод экспертных оценок как комплекс логических и математических процедур, направленных на получение от специалистов-экспертов информации, ее анализ и обобщение с целью выбора рационального значения оценки. Несмотря на относительную простоту этого метода, при правильном формировании группы экспертов и грамотной организации всей работы экспертные оценки уровня риска безопасности могут с достаточно высокой степенью точности отражать реальную ситуацию.

Выбор этих методов зависит от многих факторов, но в значительной степени от количества и качества исходной информации. Чем больше массив достоверных данных, тем достовернее и оценка уровня риска безопасности, но практически всегда приходится оперировать с неполной информацией и часто не вполне достоверной.

Эти обстоятельства сужают возможности использования тех или иных методов, но, несмотря на это, в целом использование расчетных количественных методов резко повышает объективность оценок уровня рисков безопасности и соответственно степени защищенности интересов от угроз.

Решение этой задачи позволяет перейти к научным методам упреждающего управления безопасностью через управление рисками безопасности.

Существующие же ныне методы, формы и способы использования органов, сил и средств системы обеспечения национальной безопасности в основном направлены на решение задач борьбы с угрозами безопасности, главным образом, в режиме их последействия, ликвидации последствий уже материализовавшихся угроз. Наиболее наглядно эта особенность сформулирована в названии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В то же время риск безопасности — это управляемый параметр, на уровень которого возможно и необходимо оказывать управляющее воздействие со стороны системы обеспечения национальной безопасности. Цель этого воздействия — снизить уровень риска безопасности в условиях неопределенности многих факторов окружающей действительности и высокого динамизма развития обстановки. При этом следует иметь в виду, что один из важнейших постулатов теории управления рисками указывает: риски независимы друг от друга и должны нейтрализовываться индивидуально.

Управление рисками безопасности — это целенаправленная деятельность всей системы обеспечения национальной безопасности по снижению уровня рисков безопасности путем заблаговременной нейтрализации угроз безопасности и снижения масштабов негативных последствий в случае их реального воздействия на процесс реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства.

К методам управления рисками безопасности относятся:

— метод мониторинга окружающей среды, позволяющий оперативно отслеживать все изменения обстановки, заблаговременно спланировать и организовать действия по снижению вероятности проявления угроз безопасности и меры по снижению величины возможного ущерба от них, а также оперативно скорректировать приоритетность выполнения стоящих задач;

— метод стратегического планирования деятельности системы обеспечения национальной безопасности, предусматривающий заблаговременное предвидение действий источников угроз безопасности, прогнозирование динамики развития событий, упреждение фактов реального проявления угроз безопасности, заблаговременную разработку компенсирующих мер и планов использования резервов;

— метод использования механизма международных систем безопасности, позволяющий нейтрализовать многие угрозы безопасности, особенно внешние, за счет возможностей мирового сообщества на основе норм международного права.

Реализация вышеуказанной методологии путем разработки конкретных методов и приемов количественной оценки показателей интересов и угроз этим интересам позволит закрыть многие пробелы в общей теории национальной безопасности и превратит ее в подлинно научную фундаментальную теорию.

Вопросы для самоконтроля

1. Можно и нужно ли выражать жизненно важные интересы личности, общества и государства в количественной форме?
2. Как можно измерить уровень воздействия угроз безопасности на жизненно важные интересы?
3. Что такое управление рисками безопасности?

Литература

1. *Владимиров В.А., Воробьев Ю.Л.* Управление риском. Риск, устойчивое развитие, синергетика. М., 2000.

2. *Хованов Н.В.* Математические модели риска и неопределенности. СПб., 1998.

© Прохожев А.А., 2002

РАЗДЕЛ V

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Глава I
Сущность геополитического подхода к анализу условий обеспечения национальной безопасности

1. Сущность и предмет геополитики

Анализ проблем обеспечения национальной безопасности государства представляет собой сложный процесс исследования постоянных и переменных характеристик государственного организма, общества, показывающих их возможности (реальные или потенциальные) по защите и реализации собственных жизненно важных интересов. В этом процессе реализуются различные исследовательские подходы, позволяющие оценить, к примеру, экономические, политические, военные или другие возможности государства и общества, позволяющие реализовать свои жизненно важные интересы.

В последние годы исследования проблем обеспечения национальной безопасности все чаще дополняются геополитическим подходом, который позволяет выявить целый ряд факторов, активно влияющих на все возможности государств в решении задач обеспечения национальных интересов. Такой подход основывается на комплексной оценке пространственных характеристик государства и выявлении их связей со всеми сторонами жизнедеятельности общества, государства и личности. В качестве методологической базы геополитического подхода выступает теория геополитики.

Возникнув в начале XX в., геополитика до сих пор не сложилась как общепризнанная наука. В силу этого обстоятельства однозначная локализация ее предмета на сегодняшний день вряд ли возможна. По этому поводу есть целый спектр мнений как зарубежных, так и отечественных ученых, исследователей. Крайние позиции этого спектра категорично определяют статус геополитики. С

одной стороны, геополитика определяется как узкая, прикладная сфера знаний и исследовательской деятельности, изучающая вопросы влияния пространственно-географических характеристик государства на проводимую им внутреннюю и внешнюю политику При этом выводы и рекомендации, получаемые в результате конкретных исследований, носят частный, ограниченный характер.

С другой стороны, геополитика определяется как мегатеория, интегрирующая в себе все другие общественные науки и объясняющая не только процессы развития государств и их союзов, но и процессы региональных и глобальных трансформаций всей системы международных отношений. В ракурсе этой позиции геополитика претендует на широкие обобщения, выступающие в виде объективных законов, объясняющих механизм и логику цивилизационного развития.

Разумеется в первом случае предмет геополитики будут составлять географические «параметры» государства как политикообразующие характеристики. Что касается второго случая, предметом геополитики будут выступать международные отношения как источник изменений в процессе цивилизационного развития.

Отмеченные позиции в определении статуса и предмета геополитики характеризуют развитие этой области знаний от традиционных, классических до современных, модернистских форм. В рамках классической геополитики объектом анализа выступало освоенное географическое пространство в единстве двух его составляющих — Суши и Моря. Отсюда и «главный закон» геополитики, который достаточно всесторонне обоснован в классических геополитических концепциях (Х. Маккиндер, А. Мэхэн, Н. Спайкмен и др.) — закон противостояния «теллурократии» (сухопутного могущества) и «талассократии» (морского могущества)[1]. Отсюда также и многие определения геополитики, которые в классических геополитических теориях раскрывали ее содержание через указание на географическое пространство, которое занимают определенные государства, являющиеся географическими организмами. В этом плане представляется показательным определение Р. Челлена, который считал, что геополитика представляет собой учение о государстве как географическом организме в пространстве. Другой основоположник геополитики Ф. Ратцель, указывал, что геополитика изучает политические явления в их пространственном взаимоотношении, в их влиянии на Землю, на культурные процессы в обществах. Пространственно-географический аспект доминировал фактически во всех классических геополитических концепциях.

В современных условиях взгляды на сущность, содержание и предмет геополитики изменяются. Чем это вызвано? С одной стороны, изменились наши представления о пространстве. Начиная со второй половины XX в., исследователи стали вести речь об особых «пространствах», которые связаны с географическим

[1] См.: *Дугин А.Г.* Основы геополитики. Геополитическое будущее России. М., 1997. С. 15.

пространством, но не сводимы к последнему. К примеру, с появлением ядерного оружия возникло особое глобальное военное «пространство». Ядерная война «не знает» государственных границ, театров военных действий. Весь мир становится глобальной ареной ядерного противоборства противников. Более того, будучи приведенным в действие, ядерное оружие превращается в своеобразную «третью силу»[1], уничтожающую и тех, против которых оно применено, и тех, кто его применил, и всех остальных людей, а возможно и вообще все живое на Земле.

Возникновение и интенсивный рост транснациональных корпораций привели к образованию особого глобального экономического «пространства». Транснациональный капитал «не знает» национально-государственных границ. Человеческое сообщество организуется общими экономическими структурами. Эти структуры пока еще не завершены организационно. Но в функциональном плане они оказывают сильное влияние на политические, военно-политические, культурные и другие процессы в целых регионах мира, а также в отдельных государствах.

Расширяющиеся масштабы человеческой деятельности позволили обнаружить еще одно особое глобальное «пространство», которое существовало всегда, но не воспринималось людьми до определенного времени. Речь идет о глобальном экологическом «пространстве». Увидеть ткань этого пространства нас заставили глобальные экологические проблемы, показавшие человечеству на рубеже XX—XXI вв. реальную угрозу глобальной экологической катастрофы.

Наконец, сегодня все чаще исследователи утверждают факт формирования еще одного особого глобального пространства. Таковым является глобальное информационное «пространство», которое в очередной раз позволило человечеству увидеть глобальные возможности, а также позитивные и негативные результаты и последствия его деятельности.

Все отмеченные «пространства» самым тесным образом связаны с географическим пространством. С одной стороны, географическое пространство выступает определенной материальной основой отмеченных «пространств». Оно определяет многие сущностные характеристики последних. С другой стороны, отмеченные «пространства» существенно изменяют как наше представление о географическом пространстве, так и само это пространство, трансформируя многие его свойства и характеристики (изменение климата, флоры и фауны, создание искусственных морей, изменение скорости преодоления пространства и др.).

Все сказанное, как представляется, позволяет понять причины изменения взглядов на сущность, содержание и предмет геополитики. Сегодня определение сущности геополитики представляет собой сложную задачу. Сложность в данном случае объясняется многозначностью понимания геополитики.

---

[1] Концепция ядерного оружия как <'третьей силы» и ядерной войне разработана профессором Е.И. Рыбкиным/Основы военной политодогии: Учебное пособие. М., 1991. С. 21.

В отечественных исследованиях, учебниках и учебных пособиях выделяются следующие ***основные характеристики сущностной определенности геополитики:***

а) геополитика как идея, отражающая исторический опыт субъектов международных отношений, т.е. империй, национальных государств, народов, опирающийся на определенную идеологию как систему взглядов на существующий мир и принципы его переустройства[1];

б) геополитика как научная концепция, включающая в себя широкий спектр знаний — от размытых геополитических идей до достаточно жестко детерминированных моделей[2];

в) геополитика как фундаментальная научная дисциплина, изучающая со своей точки обзора развитие геополитического пространства планеты[3];

г) геополитика как прикладная область исследований, формирующая принципиальные рекомендации относительно генеральной линии поведения государства или группы государств на международной арене[4];

д) геополитика как объективная зависимость субъекта международных отношений от совокупности материальных факторов, позволяющих этому субъекту осуществлять контроль над пространством[5];

е) геополитика как дисциплина, изучающая основополагающие структуры и субъекты, глобальные или стратегические направления, важнейшие закономерности и принципы жизнедеятельности, функционирования и эволюции современного мирового сообщества[6];

ж) геополитика как мировоззрение власти, наука о власти и для власти, как наука править[7];

з) геополитика как наука, система знаний о контроле над пространством[8];

и) геополитика как область знаний о пространственных отношениях между государствами[9].

Отмеченные основные характеристики сущностной определенности геополитики позволяют, как представляется, сделать некоторые выводы.

Во-первых, во второй половине XX в. произошло образование особых «пространств», которые принципиально отличаются от географического

---

[1] См.: *Колосов В.А., Мироненко Н.С.* Геополитика и политическая география: Учебник для вузов. М., 2001. С. 10—17.

[2] См. там же. С. 18.

[3] См.: *Сорокин К.Э.* Геополитика современного мира и Россия // Политические исследования. 1995. № 1. С. 8.

[4] См. там же.

[5] См.: *Плешаков К.В.* Компоненты геополитического мышления // Международная жизнь. № 10. 1994.С. 32.

[6] См.: *Гаджиев К.С.* Геополитика. М., 1997. С. 38.

[7] *Дугин А.Г.* Основы геополитики. Геополитическое будущее России М 1997 С. 1314.

[8] См.: *Нартов Н.А.* Геополитика: Учебник для вузов. М., 1999. С. 10.

[9] См.: *Поздняков Э.А.* Философия политики. М., 1993. С. 435.

пространства, но самым непосредственным образом связаны с последним, активно взаимодействуют с ним, изменяя его сущностные характеристики. Исследование этих «пространств» в их связи с географическим пространством и в контексте взаимодействия их параметров с политической стратегией определенных государств — это задача современной геополитики.

Во-вторых, современная геополитика как область теоретических исследований изучает систему межгосударственных отношений, выделяя в ней свой собственный аспект — обусловленность экспансии государств пространственными характеристиками последних. Причем, если классическая геополитика оперировала преимущественно географическими пространственными характеристиками, то современная геополитика наряду с географическими оперирует также экономическими, информационными, военными и другими «пространственными» характеристиками выявляя закономерности, обусловливающие экспансию государств и их объединений, в том числе и в этих «пространствах».

Сделанные выводы дают возможность сформулировать ***определение геополитики.*** Она представляется как ***система теоретических знаний о пространственной экспансии государств.*** Как уже было отмечено ранее, здесь речь идет не только о пространственно-территориальной экспансии, но и об экспансии в других пространствах, так как эти пространства влияют на географическое пространство, видоизменяя характеристики последнего.

Определение геополитики содержит в себе и ее предмет. Таковым является экспансия государств во всех возможных формах ее осуществления. Деятельность государств, по реализации своих интересов во взаимоотношениях друг с другом, основывающаяся на теоретических положениях геополитики представляет собой геостратегию. Геополитика по отношению к геостратегии выступает как система теоретических объяснений поведения государств в процессе их взаимодействий друг с другом в интересах реализации своих интересов. Геостратегия же в данном случае представляет собой перспективно ориентированную линию деятельности государства по защите своих национальных интересов.

2. Принципы геополитического подхода к анализу проблем обеспечения национальной безопасности государства

Любая теоретическая деятельность базируется на определенных принципах, которые отражают подход, методологическую позицию исследователя и определяют угол зрения на исследуемый предмет, а также содержание знаний, полученных в результате исследования. Такие принципы представляют собой

основные предпосылки исследовательской деятельности, определяющие ее содержательные характеристики.

Сами ***принципы исследовательской деятельности*** могут различаться по характеру их обоснованности. По этому основанию можно выделить как минимум ***три группы принципов',*** *научно обоснованные, полученные посредством прямого эмпирического обобщения на основе здравого смысла и постулированные.*

К первой группе принципов исследовательской деятельности относятся такие, которые формулируются на основе общепринятых в конкретной научной теории законов. Последовательная реализация таких принципов в познавательной деятельности, с одной стороны, предохраняет общепринятые законы от необоснованной фальсификации, а с другой стороны, обеспечивает вновь полученному знанию статус научности и достоверности.

Вторая группа принципов исследовательской деятельности включает в себя такие принципы, которые формулируются на основе прямого эмпирического обобщения, отвечающего устоявшимся представлениям о здравом смысле. Поскольку современная научная парадигма формулирует представление о здравом смысле на основе науки, постольку отмеченные принципы по своему гносеологическому статусу более близки к научно обоснованным принципам.

Наконец, ***третья группа принципов,*** которая включает в себя принципы постулированные без достаточного научного обоснования. К таковым относятся принципы, которые используются для объяснения явлений, относительно которых наука не располагает достаточным эмпирическим материалом, позволяющим осуществление научно обоснованных обобщений. Эти принципы еще в меньшей степени, чем предыдущие связаны с наукой, с рациональным обоснованием, поскольку в большей мере базируются на основаниях веры, нежели на основаниях разума.

Принципы геополитического подхода к анализу проблем обеспечения национальной безопасности государства относятся в большей мере к принципам, сформулированным на основе здравого смысла посредством прямого эмпирического обобщения исторических фактов. Они опираются на результаты историко-генетического анализа пространственной экспансии государств, как организмов, функционирующих и развивающихся в рамках определенного пространства, которое рассматривается в качестве главной политике-, экономике- и культурообразующей характеристики государственного организма.

Важной деталью анализа геополитического подхода к исследованию проблем обеспечения национальной безопасности государства является понимание того, что такой подход, хотя и является значимым и необходимым элементом исследования возможностей государства по реализации своих национальных интересов, но не исчерпывает всех аспектов такого исследования. В каждом конкретном случае он должен быть дополнен анализом экономических, социальных, военных, духовно-культурных и других возможностей государства в решении задач обеспечения собственной национальной безопасности.

Вместе с тем исключение геополитического подхода при исследовании отмеченной проблемы представляется ошибкой, которая закрывает пути выявления глубинных тенденций развития внутренней и внешней политики конкретного государства.

В качестве ***основных принципов геополитического подхода к анализу проблем обеспечения национальной безопасности государства*** необходимо выделить следующие:

— принцип системной организации мирового пространства;

— принцип геополитического дуализма Суши и Моря;

— принцип пространственно-географического детерминизма;

— принцип пространственно-географической интерпретации;

— принцип центро-периферического подхода. *Принцип системной организации мирового пространства* предполагает восприятие последнего как сложной структурно и функционально дифференцированной системы. Структурные и функциональные связи между элементами такой системы характеризуют статус государств и их союзов, а также особенности взаимодействий между ними. В таком восприятии, структурные элементы системно организованного пространства объединены друг с другом многочисленными функциональными связями, могут быть включенными в различные функциональные подсистемы, которые характеризуют экономические, политические, военные, культурные и другие отношения между государствами и через которые государства реализуют свои национальные интересы.

Принцип геополитического дуализма Суши и Моря. Данный принцип предполагает восприятие истории цивилизации как истории противостояния стихий. Суша и Море распространяют свое изначальное противостояние на весь мир, а человеческая история рассматривается как выражение и реализация этой борьбы[1].

Принцип пространственно-географического детерминизма. Этот принцип предполагает оценку и анализ внешней и внутренней политики государств, их взаимодействий друг с другом с позиций непосредственной обусловленности этих явлений пространственно-географическими характеристиками государств. Данный принцип вытекает из методологических установок классической геополитики, в соответствии с которыми пространство рассматривается как геобиосреда, дающая народу жизненную энергию, а географическое положение страны — как главный фактор определяющий возможности и перспективы ее развития.

Принцип пространственно-географической интерпретации. Данный принцип дополняет предыдущий и предполагает изучение всех взаимодействий между государствами с позиций того, как они влияют на их пространственно-географические характеристики.

---

[1] См.: *Дугин А.Г.* Основы геополитики... С. 19.

Принцип центро-периферического подхода. В соответствии с этим принципом мир представляется как система состоящая из геополитических центров силы и обширно дифференцированной периферии. Если классическая геополитика описывала дихотомию «центр-периферия» как военно-политический конфликт между континентальным центром и морской периферией, то новая геополитика — прежде всего — как экономический конфликт и взаимодействие между постиндустриальным ядром и отсталой периферией[1]. В перспективе же представляется вполне возможным и интерпретация дихотомии «центр-периферия» через параметры глобального информационного пространства в той мере, в которой это пространство связано с географическим пространством.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состоит проблема анализа сущности современной геополитики?
2. Что является предметом исследования геополитики?
3. Каково содержание основных принципов геополитического подхода к анализу проблем обеспечения национальной безопасности государства?

Литература

1. *Дугин А.Г.* Основы геополитики. Геополитическое будущее России. М., 1997.

2. Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география: Учебник для вузов. М., 2001.

3. Нартов Н.А. Геополитика: Учебник для вузов. М., 1999.

4. Плешаков К.В. Компоненты геополитического мышления // Международная жизнь. 1994. № 10.

5. *Поздняков Э.А.* Философия политики. М., 1993.

6. Сорокин К.Э. Геополитика современного мира и Россия // Политические исследования. 1995. № 1.

©Смульский С.В., 2002

[1] См.: *Колосов В.А., Мироненко Н.С.* Геополитика и политическая география ... С. 27.

Глава II Современные геополитические модели

1. Сущность геополитического моделирования

Реализация геополитического подхода к анализу проблем обеспечения национальной безопасности не является самоцелью. Такой подход открывает возможность геополитического моделирования современного мира. На основе анализа геополитических моделей мира исследователи прогнозируют основные тенденции развития системы межгосударственных отношений, выявляют основные конфронтационные узлы в ней и формируют представление как о глобальных геополитических угрозах, так и о конкретных угрозах национальным интересам государств, порождаемых определенными геополитическими процессами.

Сущность геополитического моделирования состоит в структурном и генетически функциональном представлении мирового пространства, а также в описании фундаментальных характеристик структуры мира и параметров функциональности элементов данной структуры.

Британский ученый Х. Маккиндер создал одну из классических геополитических моделей мира. Он выделил в ней два главных элемента, составляющих структурную организацию мира: континентальное и океаническое полушария. Эта бинарная структура мира в основе своей носит конфронтационный характер, отражая изначальную, глубинную геополитическую дихотомию Суши и Моря.

В качестве определяющего элемента континентального полушария Маккиндер выделяет «Мировой остров», включающий, по его представлению, Азию, Африку и Европу. Все планетарное пространство Маккинде структурирует следующим образом. В центре «Мирового острова» располагается «осевой регион», «сердцевинная земля» или «хартленд» (heartland). Эту землю Маккиндер отождествлял с понятием «Россия». Далее располагается «внутренний полумесяц», «окраинная земля» (rimland). Эта территория совпадает с береговыми пространствами евразийского континента. За ней простирается так называемый

«внешний полумесяц», представляющий собой часть пространства, удаленную от материков «Мирового острова».

Функциональные характеристики своей модели Маккиндер описывает следующим образом. Самым выгодным географическим положением для государства, по его мнению, является центральное, серединное, с планетарной точки зрения, положение. Такое положение занимает территория, расположенная в центральной части «Мирового острова», совпадающая в основном с границами России. Глобальная геостратегия, в представлении Маккиндера, основывается на следующих трех функциональных максимах:

— кто управляет Восточной Европой, тот управляет «хартленд ом»;

— кто управляет «хартлендом», тот управляет «Мировым островом»;

— кто управляет «Мировым островом», тот управляет всем миром.

Геополитическая модель Маккиндера была представлена им в 1904 г. в докладе «Географическая ось истории» В 1919 г. и в 1943 г. исследователь пересматривал и уточнял свою модель, особенно в части определения границ «хартленда». Происходило это, по всей вероятности, под влиянием двух мировых войн, свидетелем которых ученому довелось стать. В 1919 г. Маккиндер расширил границы «хартленда», включив в него Центральную и Восточную Европу — на западе, Тибет и Монголию — на востоке. Необходимо отметить, что точно зафиксированных границ «хартленда» Маккиндер не определял. В 1943 г. он исключил из состава «хартленда» территорию Восточной Сибири, расположенную восточное реки Енисей. Эту территорию Маккиндер назвал «Lenaland», по названию реки Лены. По мнению Маккиндера, это слабозаселенное, богатое природными ресурсами пространство могло быть включено в зону берегового пространства и использовано морскими державами против «хартленда».

Отражая факт военно-политического союза СССР, США, Великобритании и Франции, Маккиндер в 1943 г. также объединил «хартленд» с Северной Атлантикой, включающей «Межконтинентальный океан» (северная часть Атлантического океана) и его «бассейн» в составе Западной Европы и Англо-Амери-ки со странами Карибского бассейна (используется терминология Маккиндера). Это пространство он рассматривал как опорный элемент планеты, отделенный от другого опорного элемента и возможного в будущем противовеса первому в составе Индии и Китая.

Используя данную модель, Маккиндер не только обосновывал необходимые направления британской геостратегии, объяснял динамику межгосударственных отношений в целом, но и высказывал прогностические идеи о будущем состоянии мира.

Таким образом, геополитические модели позволяют увидеть не только существующее соотношение сил между различными элементами геополитической структуры мира, но и объяснить ключевые причины и направления экспансии государств в контексте глобальной геостратегии.

2. Современные подходы к геополитическому моделированию

В современных условиях задача геополитического моделирования решается на основе базовых принципов и подходов, разработанных в рамках классической геополитики. Эти подходы во многих аспектах обнаруживают в основе своей единые принципы и определенную преемственность. Тем не менее их все же можно разделить на несколько направлений. Так, к примеру, лектор Школы дополнительных исследований Бирмингемского университета, специалист в ооласти политической географии и геополитики Джефри Паркер, выделяет шесть таких основных направлений. Таковыми, по его мнению, являются следующие направления[1]:

Бинаристское направление, в основе которого лежит принцип разделения мира между двумя полюсами силы. Исторически эти центры силы могут меняться, состояние же конфликта и конфронтации остается практически постоянным. Самым ярким представителем бинаризма, по мнению Дж.Паркера, является Х.Маккиндер, который постулирует историческую дихотомию сил моря и суши.

Маргинлистское направление основывается на идее, в соответствии с которой подлинный центр мировой силы находится на краю гигантской дуги, окаймляющей территорию Евразии (Н. Спайкмен). В основе большинства мировых конфликтов лежит стремление периферийных государств контролировать всю дугу (или ее часть) с ее огромным населением и ресурсами, а также центральным геостратегическим положением[2].

Тринаристское направление базируется на положении о том, что мировое геополитическое пространство разделено между тремя главными центрами силы. Примером тринаристской модели является разработанная в начале XX в. идея Средней Европы, которая провозглашалась как новый центр силы помимо морской и континентальной сфер, способный предотвратить их возможное двойственной господство над миром.

Зоналистское направление исходит из того, что естественные центры мировой силы располагаются в умеренных и субтропических поясах Северного полушария. Таким образом считается, что климат является решающим фактором в предопределении мировых геополитических структур.

Нейтралистское направление основывается на идее «центр-периферия» (И. Валлерстайн, Дж. Моделски). Центр — это мировое политико-экономическое ядро, состоящее из развитых западных стран. Центр эксплуатирует периферию и господствует над ней. Периферия — это отсталые страны так называемого

---

[1] См.: *Паркер Дж.* Преемственность и изменения в геополитической мысли Запада в XX столетии // Международный журнал социальных наук. Исследование международных конфликтов. 1991. № 3. С. 27-30.

[2] См. там же. С.27.

«третьего мира». Существует также «полупериферия (развивающиеся страны Восточной Европы, государства геополитического пространства бывшего Советского Союза, Средиземноморье, Ближний Восток). Господствующие позиции Запада поддерживаются контролем над интернациональным капиталом, технологическим превосходством и силовой социально-экономической структурой (эта структура представлена транснациональными корпорациями), обеспечивающей сохранение влияния[1].

Плюралистское направление исходит из отрицания существования естественной монополии на силу у любого региона мира. Базируется на утверждении о том, что исторически центры мировой силы смещаются из одного места в другое таким образом, что периферия текущего века становилась ядром следующего столетия.

Данные направления, как вполне правомерно считает Дж. Паркер, нельзя рассматривать как систему застывших принципов. Они изменяются, дополняются новыми принципами. Более того, они не взаимоисключают друг друга. Д. Паркер рассматривает отмеченные направления как частные и лишь частично верные объяснения, пригодные для определенных временных периодов. Тем не менее, в этих направлениях реализуются и общие принципы геополитического анализа, о которых было сказано раньше. В силу этого, они выступают в качестве определенной методологической основы геополитического моделирования вообще.

Современное геополитическое моделирование в основном базируется на весьма распространенном убеждении, согласно которому на геополитической арене, которая переживает глубокую трансформацию, все более просматривается борьба двух взаимоисключающих моделей: монополярного атлантизма и многополярной модели[2].

Монополярная модель отражает стремление США к доминированию в мире. Наиболее ярко идеология этой модели выражена американским политологом З. Бжезинским. Он исходит из того, что в мире есть единственная супердержава, в качестве которой выступают США, олицетворяющие единственный реальный центр силы. Америка, как считает З. Бжезинский, занимает доминирующее положение в четырех имеющих решающее значение областях мировой власти: в военной области, в области экономики, в технологической области и в области культуры. Именно сочетание всех этих четырех факторов, по его мнению, делает Америку единственной мировой сверхдержавой в полном смысле этого слова[3].

Многополярная геополитическая модель опирается на реалии, позволяющие заметить появление на геополитической арене целого ряда государств и регионов, которые пока еще отстают по уровню могущества от США, но, несомненно, уже

---

[1] См.: *Паркер Дж.* Преемственность и изменения ... С.28.

[2] См.: *Яковец Ю.В.* Глобализация и взаимодействие цивилизаций. М., 2001. С. *238.*

[3] См.: *Бжезинский З.* Великая Шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М., 1998. С.36.

являются центрами силы. Учитывая динамику их развития можно предположить, что через 10-20 лет США будут вынуждены признать эти центры силы и сам факт становления многополярной геополитической модели мира. Среди таких центров силы исследователи называют Европейский Союз, интеграция в рамках которого предпринята западноевропейскими государствами в целях обеспечения для себя возможностей противостоять «вызовам» глобализации. В качестве центров силы уже сегодня рассматривается Китай, Индия, «новые индустриальные страны» (Таиланд, Малайзия, Сингапур...), Россия и другие государства и регионы.

В последнее время в отечественной исследовательской литературе весьма активно пропагандируется идея возрождения геополитической модели биполярного мира, в которой атлантическому миру во главе с США противостоит евразийский мир во главе с Россией, которая являясь ядром Евразии, «географической осью истории» должна стать ядром второго полюса. Формируя второй полюс силы, Россия, по мнению сторонников биполярной геополитической модели, должна опираться на военные альянсы с Ираком, Ираном, Сирией, Ливией, по возможности, с Китаем и Индией, а также с православными Сербией, Болгарией, Грецией и Македонией[1].

Идея подобной модели выглядит реакционно и утопично.[2] Реакционность ее состоит в том, что она оперирует категориями прошлого, ориентируя на возрождение противостояния США и России, разделение мира на две противостоящие друг другу силы. Идеологи этой модели пытаются реанимировать панславянские идеи и соединить их с фундаменталистско-мусульманским экстремизмом, предполагая глобальное верховенство мусульманской цивилизации. Утопичность же отмеченной модели состоит в том, что в современном мире невозможно создать глобальный полюс силы под знаменем какой-либо цивилизации. Конструктивное развитие мирового цивилизационного процесса возможно лишь по пути сотрудничества и партнерства.

Наиболее распространенными в современных условиях являются многополярные геополитические модели. Основными среди них являются: модель шестиполюсного мира, модель цивилизационного противостояния, модель западной цивилизации, противостоящей остальному миру[3].

Модель шестиполюсного мира наиболее ярко проиллюстрирована известным американским политическим деятелем и исследователем Г.Киссинджером. Он считает, что новой характеристикой формирующегося мирового порядка является то, что Америка более не может ни отгородиться от мира, ни господствовать в нем[4]. Мировой порядок XXI в., по мнению Г.Киссинджера, будет определяться тем, что его составной частью станут, по

---

[1] См.: Наш путь: стратегические перспективы развития России в XXI веке. Тезисы концептуального проекта. М., 1999. С. 95, 128, 132.

[2] См.: *Яковец Ю.В.* Глобализация и взаимодействие цивилизаций. М., 2001. С. 240.

[3] См.: *Сирота Н.М.* Основы геополитики: Учебное пособие. СПб., 2001. С.95.

[4] См.: *Киссинджер Г.* Дипломатия. М., 1997. С. 11.

меньшей мере, США, Европа, Китай, Япония, Россия и, возможно, Индия, а также множество средних и малых стран[1].

Отмечая особенности нового мирового порядка, Г. Киссинджер подчеркивает, что ни одна из ведущих стран, которым предстоит формировать такой порядок, не имеет ни малейшего опыта существования в рамках нарождающейся многогосударственной системы. Никогда прежде мировой порядок не создавался на базе столь многообразных представлений, в столь глобальном масштабе. Никогда прежде не существовало порядка, который должен сочетать в себе атрибуты исторических систем равновесия сил с общемировым демократическим мышлением, а также стремительно развивающейся современной технологией[2].

Модель цившизационного противостояния. Автором этой модели является американский ученый С. Хантингтон. Он считает, что система международных отношений в процессе эволюции пережила ряд этапов, которые характеризуются последовательной сменой конфликтов между властелинами, между нациями, между идеологиями. В современных условиях, по мнению С. Хантингтона, наступает новый этап — этап противостояния цивилизаций.

В качестве основных элементов модели цивилизационного противостояния С. Хантингтон рассматривает цивилизации: западную, православную, Исламскую, конфуцианскую (китайскую), индуистскую, японскую (тихоокеанскую), латиноамериканскую. В качестве возможной, С.Хантингтон выделяет также африканскую цивилизацию.

Цивилизационные различия, по мнению С.Хантингтона, в большей степени консервативны и менее способны к изменениям, чем различия экономические или политические. Поэтому столкновение цивилизаций будет доминировать в мировой политике.

Модель западной цивилизации, *противостоящей остальному миру.* Эта модель (The West and The Rest), как отмечает А.Г. Дугин, является новым выражением общего принципа дуализма талассократии и теллурократии, который остается главной геополитической схемой и для XXI в.

Таким образом, необходимо отметить, что исходные принципы геополитического анализа позволяют формировать многообразные геополитические модели, отражающие те или иные аспекты общей геополитической ситуации в мире. Кроме важного гносеологического значения, такие модели выступают в качестве основы формирования геостратегии государства, направленной на обеспечение условий для реализации его национальных интересов.

---

[1] См. там же. С. 15.

[2] См.: *Киссинджер Г.* Дипломатия. М., 1997. С. 18.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. В чем состоит сущность геополитического моделирования?
2. На каких основаниях базируются современные подходы к геополитическому моделированию?
3. Какова характеристика основных современных геополитических моделей?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бжезинский З.* Великая Шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М.,1998.
2. *Гаджиев К. С.* Геополитикам., 1997.
3. *Дергачев А.* Геополитика: Учебное пособие. Киев, 2000.
4. *Киссинджер Г.* Дипломатия. М., 1997.
5. *Колосов В.А. Мироненко И.С.* Геополитика и политическая география: Учебник для вузов. М., 2001.
6. *Паркер Дж.* Преемственность и изменения в геополитической мысли Запада в XX столетии // Международный журнал социальных наук. Исследование международных конфликтов. 1991. № 3.
7. *Сирота Н.М.* Основы геополитики: Учебное пособие. СПб., 2001.
8. *Яковец Ю.В.* Глобализация и взаимодействие цивилизаций. М.,2001.

©Смульский С.В., 2002

Глава III Геостратегия России в условиях глобализации

1. Россия в системе международных отношений в условиях глобализации

Анализ современного геополитического положения Российской Федерации свидетельствует о том, что несмотря на все потрясения и потери, сопровождавшие нашу страну в XX в., она продолжает занимать достаточно прочное положение на геополитической карте современного мира и имеет все необходимые и реальные предпосылки для возрождения в новом веке в роли развитого демократического государства, активно влияющего на характер и направленность глобальных политических, экономических, социальных и культурных процессов.

В пользу данного вывода свидетельствует не только желание видеть Отечество великим и процветающим, но и те колоссальные ресурсы, явные и потенциальные, которыми располагает занимаемое Россией пространство, а также не поддающиеся учету трудовые, культурные и конфессиональные традиции населяющих его людей, способных, как многократно подтверждала историческая практика, не только благоустроить пространство, но и сделать его процветающим.

Россия богата природными ресурсами, их стоимость более чем в три с половиной раза больше, нежели в США и, следовательно, проблема стоит в том, чтобы организовать хозяйственную деятельность таким образом, чтобы эти ресурсы максимально эффективно были использованы для нужд собственного народа.

Кроме этого, Россия — единственная страна от Атлантики до Тихого океана, через которую могут пройти коммуникации между тремя мировыми полюсами экономического и технологического развития в Западной Европе, Восточной Азии и Северной Америке. Очевидно, что на пересечении этих транспортных коридоров XXI в. на Дальнем Востоке в Китае сформируется крупнейший мировой

коммуникационный узел, поэтому будущее России в значительной степени будет определяться ее способностью «обустроить» евразийское пространство[1].

Но для того чтобы имеющиеся ресурсы не остались втуне, нереализованной возможностью, чтобы они не стали источником для благоденствия других народов в ущерб российскому необходимо сохранение самого государства российского в качестве полноправного и самостоятельного субъекта мирохозяйственных и международных связей, необходимо концентрирование политических, экономических и иных возможностей государства на реализации собственных национальных интересов.

И здесь важно четко определиться в отношении тех концепций глобализации, которые в последние годы активно внедряются в сознание народов мира. Очевидно, что глобализация — процесс объективный, следовательно, противодействие этому процессу вряд ли пойдет на пользу России. Вместе с тем, отказ от национальных интересов, суверенитета, собственной культуры, к чему активно призывают основные теоретики глобализации и сторонники общечеловеческих интересов, неизбежно отбросит большую часть населения страны в нищету, лишив раз и навсегда русский народ любых надежд на достойное будущее, ибо в рамках глобализации и общечеловеческих интересов он такого будущего лишен.

В связи с этим система национальных интересов Российской Федерации должна строиться на основе анализа геополитического положения современной России, исходя, в первую очередь, из потребностей собственного социально-экономического развития на основе концепции «просвещенного эгоизма», суть которой состоит не в «закукливании» в рамках национальных интересов, а в восприятии внешнего мира и воздействия на систему международных отношений, исходя из собственных интересов. Бесспорно, общечеловеческие интересы, интересы других стран должны находить отражение во внешнеполитической стратегии Российской Федерации, но отнюдь не они должны определять основное содержание внешней политики России.

В этой связи хотелось бы еще раз подчеркнуть, что общечеловеческих ценностей не существует в природе. По мнению Э.А. Позднякова, то, что подразумевается под ними, есть на самом деле ценности и интересы Западной цивилизации, выдаваемые за общечеловеческие[2]. Эту же мысль подтверждает и известный английский ученый К. Коукер; он, в частности, пишет:

«вера в то, что общественные ценности не должны меняться — очевидный симптом неспособности общества ответить на требования современной эпохи»[3].

Дело в том, что многие так называемые общечеловеческие проблемы со всей остротой стоят только перед развитыми странами, уже вступившими в эпоху

---

[1] См. подробнее: *Дергачев В.А.* Геополитика- Клев, 2000. С. 383.
[2] См.: *Поздняков Э.А.* Политика и нравственность. М., 1995. С. 20—26.
[3] *Коукер К.* Сумерки Запада. М,, 2000. С. 206.

постиндустриального общества. Для значительной части государств они еще не представляют какой-либо актуальной реальности. Так, например, сохранение тропических лесов, бесспорно, должно волновать не только мировое сообщество, но и население тропических стран, однако только в той степени, в которой их сохранение не препятствует их выживанию. В противном случае забота о сохранении природы рассматривается в развивающихся странах не иначе как издевательство.

И что бы ни говорили об общечеловеческих интересах и глобализации ученые и политики, для подавляющего большинства государств современного мира на первом месте все же стоят собственные национальные интересы, связанные с обеспечением безопасности и самосохранением нации, народа, а «общечеловеческие» их интересуют постольку, поскольку следуют в русле собственных интересов и способствуют сближению с другими странами. С этим вынужден согласиться даже один из основных теоретиков и пропагандистов глобализации М. Кастельс, который отмечает: «... пока существуют национальные государства и национальные правительства, которые активно пользуются экономической конкуренцией как инструментом политической стратегии, будут существовать границы между важнейшими экономическими регионами, создающие систему региональной дифференциации внутри глобальной экономики»[1].

В этом плане необходимо отметить, что и в Концепции национальной безопасности Российской Федерации важнейшей задачей внутренней и внешней политики, ядром всей системы национальных интересов рассматривается обеспечение безопасности и процветания многонационального российского народа, все же остальные стратегические и тактические цели и задачи носят подчиненный характер.

2. Задачи российской геостратегии на современном этапе

Геостратегия Российской Федерации обязательно должна опираться на возможности собственного пространства и геополитического положения, поскольку его изменение, либо задействование геополитических ресурсов бывшего СССР для современной России маловероятно.

Поскольку мы уже достаточно четко определили, что в условиях объективных процессов глобализации будущее России в немалой степени будет зависеть от эффективности использования рубежного коммуникационного

[1] *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура // Пер. с англ. / Науч. ред. Шкаратан О.И. М., 2000. С. 110.

пространства, выступающего в роли важнейшего стратегического ресурса Российской Федерации[1], то очевидно, что геостратегия должна быть нацелена на оптимизацию возможностей эффективного использования геополитических свойств российского пространства. И в этом плане *перед геостратегией России* просматриваются ***следующие важнейшие задачи:***

— формирование политического, социально-экономического, культурного, информационного и другого целостного функционального пространства в пределах государственных границ Российской Федерации;

— создание необходимых геополитических, экономических и иных условий для эффективного использования ресурсных, демографических, коммуникационных и иных свойств пространства Российской Федерации;

— формирование дружественных геополитических оболочек в пространстве «ближнего» и «дальнего» зарубежья, общих с прилегающими странами экономических, информационных, культурных и иных пространств;

— координация усилий всех заинтересованных государств в деле создания миропорядка, отвечающего интересам развития всех народов планеты и исключающего гегемонию стран «золотого миллиарда».

Очевидно, что в рамках решения этих задач геостратегия Российской Федерации будет определять целый ряд мер, направленных на укрепление политической и экономической мощи России, усиление ее международного влияния, на создание политических, экономических и иных союзов с другими странами. Тем не менее главное, что должна обеспечить геостратегия России — это наиболее эффективное использование свойств пространства страны в интересах реализации национальных интересов.

Необходимо отметить, что несмотря на отсутствие геостратегии Российской Федерации как единого и целостного документа, отдельные мероприятия, лежащие в ее русле, а также проекты геостратегического порядка уже имеются.

В этом плане представляется весьма интересным и перспективным проект «Русский полярный путь» (Северный обруч), в свое время активно разрабатываемый академиком Н. Моисеевым, обеспечивающий свободный доступ российским государственным и частным компаниям в открытый океан, опираясь на имеющуюся инфраструктуру Северного морского пути (СМП). Экономическое обоснование этого проекта показывает, что его разработка позволит решить целый комплекс проблем, связанных с социально-экономическим развитием страны[2]. К их числу необходимо отнести следующие.

Во-первых, СМП позволит замкнуть в единую транспортную систему все речные и морские коммуникации России. Об этом писал еще в начале века отечественный ученый Мечников. Протяженность российских рек с севера на юг

---

[1] См. подробнее: *Дергачев В.А.* Геополитика. С. 358—394.

[2] См. подробнее: *Н. Моисеев.* Проект «русский полярный путь» // Нефть России. 1999. № 1. С. 53-55.

создает естественную транспортную инфраструктуру, соединяющую, с учетом уже имеющихся каналов, таких как Волго-Донской канал, Беломорканал, канал им. Москвы и другие, в единый комплекс северные и южные моря и большинство территории России.

Во-вторых, использование СМП будет способствовать полнокровному развитию северных территорий России, богатых углеводородным топливом и стратегическим сырьем. Кстати сказать, проблема русского севера вследствие его малонаселенности и неосвоенности может стать в наступающем столетии серьезной политической проблемой. Во всяком случае претензии к России со стороны развитых государств относительно неспособности обустроить территорию уже слышны, причем направлены эти претензии в сторону обвинения Российской Федерации в геноциде территории.

В-третьих, использование СМП свяжет воедино три важнейших финансово-экономических региона мира: Атлантический, Тихоокеанский и регион Индийского океана. В случае успешного решения вопросов обеспечения круглогодичной навигации, складирования грузов и ледокольной наценки СМП станет не только самым коротким и удобным, но и самым выгодным путем, соединяющим эти три экономических региона, что позволит России получать дополнительные средства за счет перевозки грузов и проводки судов.

В-четвертых, СМП обеспечит доставку углеводородного топлива в Европу и другие страны минуя различного рода транзитные территории из числа постсовеских и постсоциалистических государств, что неизбежно скажется и на конкурентоспособности российского сырья.

Мы только обозначили проблему, связанную с освоением проекта «Русский полярный путь» и очевидно, что его реализация потребует серьезных экономических вложений и политической воли. Мало того, освоение данного проекта относится к разряду стратегических решений, поскольку требует выработки государственной концепции экономического развития России на десятилетия. Но уже сейчас явным преимуществом его является то что он опирается на естественные геополитические свойства России и не требует силового решения современных международных проблем. Более чем триста лет Россия боролась за выход к открытому морю, совершая все новые и новые завоевания на западе. Однако свободного выхода как не было, так и нет поныне. Поэтому более перспективным и геополитически обоснованным представляется решение, суть которого состоит в использовании для передвижения имеющихся «дверей», а не «прорубании окон».

Кстати сказать, с проблемой «прорубания окон» вполне успешно справляются и негосударственные отечественные нефтяные и газовые компании. В этом плане заслуживает самого внимательного отношения разработанный и активно внедряемый Газпромом проект «Голубой поток», обеспечивающий поставку российского газа по дну Черного моря от Джубги в Турцию. Реализация проекта «Голубой поток» позволит в течении 25 лет поставить на турецкий рынок

365 млрд куб. м газа, при этом открываются перспективы объединения газотранспортной системы российского природного газа и стран Ближнего Востока, появляется возможность оперативно маневрировать потоками газа западного и морского направления, она более эффективна по сравнению с существующими сухопутными магистралями, так как не требует платы за транзит. Кроме этого в трубопровод будет включен газ, добываемый в Туркмении, что ставит крест на попытках строительства альтернативных российским газопроводов[1].

Примерно аналогичную роль призваны решать и нефтепроводы, строящиеся в рамках проектов «Балтийская трубопроводная система» и «Северные ворота».

В этой связи правительству, по всей вероятности, имеет смысл сконцентрировать свои усилия на расширении возможностей другой открытой «двери» в мир, получившей название «Южный (Каспийский) коридор». Специфика данного геополитического коридора состоит в том, что он позволяет России, во-вторых, получить открытый доступ к целому ряду центрально-азиатских государств с последующим выходом к Индийскому океану. Использование Каспийского моря в качестве транспортного коридора по схеме: Европа — Россия — Иран — Индия обеспечивает свободный доступ России к индийским товарам (ранее они получались через Финляндию), российским грузам -в Иран, который в последние годы готовится к активному включению в систему мирохозяйственных связей, и, наконец, существенно снижает цены на европейские товары для Ирана (дешевле чем через Суэцкий канал на 5-6 долл. за тонну). Кстати сказать Россия и Иран уже в 2001 г. удвоили объем перевозок между двумя странами и довели его до 2 млн т.

Во-вторых, использование «Южного коридора» позволит создать альтернативную планируемому в обход России «Шелковому пути» систему транспортных коммуникаций, что, с одной стороны, позволит загрузить отечественную транспортную систему, а с другой, поставит под вопрос необходимость строительства новых коммуникаций в рамках «Шелкового пути». Если же все-таки этот проект и будет реализован, то посредством использования возможностей «Южного коридора» Россия сможет более активно интегрироваться в систему грузопотоков по «Шелковому пути». Здесь необходимо отметить, что российское правительство слишком долго выжидало и не высказывало своего отношения относительно Бакинской Декларации 1998 г. и проекта «Трасека», предусматривающего разворачивание транспортных, трубопроводных и теле коммуникаций по маршруту Европа-Кавказ-Азия. Только в начале 2000 г. была сформирована более или менее определенная позиция, позволяющая России включиться в данный проект и попытаться максимально нейтрализовать его антироссийскую направленность.

В-третьих, реализация проекта «Южный коридор» позволит России

[1] См. подробнее: Голубой поток. М., 1999. С. 15.

сформировать дружественное геополитическое окружение на южном фланге, укрепить взаимопонимание и дружественные отношения со странами региона прежде всего с Ираном и Индией, которые во многом близки российскому культурному миру и схожи по многим проблемам, связанным с восприятием сложившегося миропорядка.

Таким образом, проблема использования «Южного коридора» не только экономическая, но и политическая. Ее суть состоит в долгосрочных перспективах создания коалиции дружественных государств, способных в не очень отдаленном будущем выступить с основополагающими принципами нового мирового порядка.

Есть и еще один проект, позволяющий России, выгодно используя свое геополитическое положение, оказаться на пересечении важнейших транспортных потоков, курсирующих по маршруту Европа-Азия. Речь идет о грандиозном проекте, замыкающем транс-евразийскую магистраль Дублин-Токио. Она позволяет использовать существующую железнодорожную сеть Евразии, в том числе Транссиб, достроить недостающие звенья, соединив мостом О. Сахалин и о.Хокайдо и подводным туннелем, пересекающим Татарский пролив, территорию России и Японии. В данном случае в строительстве подобного транспортного коридора заинтересована прежде всего Япония, которая очень неуютно чувствует себя в окружении молодых тигров Азиатско-тихоокеанский регион и Китая и вследствие этого не хочет, чтобы ее транспортные потоки в Европу пролегали по территории Китая. Вполне естественно, что для России данная транспортная магистраль позволила бы во многом решить проблемы Сахалина и Дальнего Востока, тем более, что японцы готовы вложить в развитие российской инфраструктуры только на Сахалине более 200 млн долл. Очевидно, что даже небольшая плата за транзит 3,6 млн грузовых контейнеров, ежегодно экспортируемых из Азии в Европу, позволит существенно повлиять на развитие отечественной экономики. В случае если российскому правительству удастся удачно сыграть на противоречиях Японии, Китая, Кореи и США то для России открывается уникальная возможность стать перекрестком важнейших дорог, соединяющих Европу и Азию.

Очевидно, что, анализируя геополитические вызовы современной России, мы должны исходить из того, что геополитика как наука не ставит перед собой исключительно цель оценки подобных вызовов, но и призвана формировать геостратегию, ориентированную на преобразование пространства. При этом речь идет отнюдь не о географическом преобразовании пространства. Так, по мнению современных французских исследователей М. Фуше и И. Лакоста, в современном мире во взаимодействии политических и географических факторов определяющая роль принадлежит скорее политике, которая не только имеет дело с пространством, но и часто преобразует его.

Таким образом, геостратегия Российской Федерации должна быть направлена в первую очередь на преобразование геополитического окружения, на формирование дружественных геополитических оболочек вокруг России, на

преобразование пространства нашей страны в пространство функциональное с точки зрения реализации коренных национальных интересов, решения задач социально-экономической модернизации Российской Федерации. Только в этом случае Россия получит реальные шансы на возрождение своего величия, на создание благоприятных условий для развития как нации в целом, так и каждого отдельного человека в мире XXI в.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково место Российской Федерации в системе современных международных отношений?
2. В чем состоит потенциал России, способный обеспечить реализацию ее национальных интересов?
3. В чем заключаются особенности геостратегии Российской Федерации в условиях глобализации?

Литература

1. *Дергачев В.А.* Геополитика. Киев, 2000.
2. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура // Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. М., 2000.
3. *Моисеев Н.* Проект «русский полярный путь»// Нефть России. 1999. № 1.С. 53-55.
4. *Коукер К.* Сумерки Запада. М., 2000.
5. *Поздняков Э.А.* Политика и нравственность. М., 1995.

©Проскурин С.А., 2002

Глава IV
«Баланс сил» и общность интересов в международных отношениях обеспечение глобальной безопасности

1. «Баланс сил» и «политика силы»

Не вызывает сомнения, что те кардинальные изменения, которые произошли в мире, в отдельных странах, коснувшиеся судеб наций и народов, не могли не наложить своего отпечатка на многие качества системы межгосударственных отношений как целостного образования, не затронуть ее системных качеств, специфики проявления законов функционирования и развития системы межгосударственных отношений в целом.

Рывок целого ряда государств за пределы индустриального общества, крушение мировой системы социализма и все более явно заявляющие о себе межцивилизационные противоречия и различия, со всей остротой ставят вопрос о необходимости выявления новых, ранее находящихся на периферии либо до поры до времени скрытых качеств системы межгосударственных отношений. Необходимо определить их воздействие на процессы, связанные не только с взаимоотношением государств, но и на процессы цивилизационного развития и обеспечения глобальной безопасности.

В связи с формированием новой архитектуры мира обостряется вопрос, связанный с проблемой укрепления международной безопасности и формированием новой системы международных отношений.

Внешнеполитические интересы каждого государства определяются, в первую очередь, потребностями собственного социально-экономического развития, экстраполяция которых в сферу международных отношений далеко не всегда соответствует собственным потребностям других стран или системы

международных отношений в целом. Вследствие этого в зависимости от характера взаимодействия внешнеполитических интересов различных государств, можно выделить следующие ***типы внешнеполитических интересов различных субъектов системы международных отношений:***

— непересекающиеся интересы, т.е. интересы государств, реализация которых не затрагивает интересы других государств;

— конфронтационные интересы — их реализация немыслима без ущемления интересов других государств;

— параллельные интересы — в данном случае реализация внешнеполитических интересов одного государства идет в русле интересов другого;

— совместные (общие) интересы — их реализация возможна только на основе коллективных действий двух и более государств путем осуществления скоординированных действий;

— расходящиеся интересы — как следствие реализации совместных интересов в случае, когда последующие цели не совпадают, но и не противоречат друг другу[1].

Многообразие типов внешнеполитических интересов различных государств в системе международных отношений предполагало и наличие многообразных форм межгосударственного взаимодействия, которые по большому счету следовали двумя путями.

Первый путь — это достижение некоторого баланса интересов, позволяющего в равной степени учитывать потребности различных государств (на основе параллельных, непересекающихся или совместных интересов). Баланс интересов лежал в основе формирования союзов, соглашений о торговле и способствовал развитию политических, дипломатических, экономических и культурных связей, обеспечивающих сближение народов, формирование стабильной системы международных отношений.

Вместе с тем баланс интересов, как правило, носил конечные пространственно-временные рамки. Нарушение баланса интересов переводило отношения между государствами на другой уровень, в результате чего рушились договоры, связи между странами и народами и тогда на смену звону кубков в международных отношениях приходил звон мечей.

Стремление к достижению интересов толкало государства на разорительные войны, в ходе которых каждая сторона стремилась максимально подорвать военные, экономические и людские ресурсы своих противников, снижая тем самым вероятность возможных ответных действий. При этом единственным средством реализации внешнеполитических интересов являлось наращивание собственной мощи, на основе и посредством которой решались все

[1] См. подробнее: Введение в теорию международного конфликта / Под общ. ред. М.А. Мунтяна. М., 1996. С. 38-41.

международные проблемы.

Таким образом, с древнейших времен сила становится не только постоянно действующим фактором международных отношений, но и находит достаточно широкое обоснование в трудах ее идеологов. В наиболее обобщенном виде исследования роли и места силы как основного средства во взаимоотношениях государств находят свое развернутое воплощение в трудах ученых американской «школы политического реализма» Г. Моргентау и К.К. Норра. Именно Г. Моргентау является автором так называемлого «железного закона политики», суть которого в том, что во все времена силовые отношения между государствами были определяющими[1].

Перу К.К. Норра принадлежат исследования, связанные с определением мощи государств, а следовательно, и их возможностей в отношении силового воздействия на другие страны[2]. Вслед за ними прикладными проблемами определения силы государства занимались американские теоретики Розе-нау, Маклелланд и другие. В основу их исследований положена гипотеза, согласно которой возможности страны оказывают решающее влияние на результаты ее внешней политики, а также решение международных конфликтов той или иной степени остроты, которые возникают вследствие несовместимости или несовпадения национальных интересов различных государств на международной арене. В этом плане они оценивают национальные возможности по широкому спектру характеристик, таких как вооруженные силы, уровни технологии и народонаселения, географические факторы, природные ресурсы, типы государственного правления и идеологии. Однако их стремление разработать универсальную концепцию силы сталкивалось с целым рядом сложностей, вызванных желанием выйти на количественное измерение силы (людские ресурсы, армия, геополитическое положение и т.п.). Практика международных отношений убедительно показала, что сила, впрочем как и любое иное социальное явление, не может быть достаточно точно измерена количественно, но мы в состоянии дать ей качественные характеристики, которых впрочем зачастую бывает достаточно для определения характера силового воздействия.

Для данной цели незаменимым инструментарием выступает системный подход. Системный подход к анализу международных отношений позволяет определить сущность и характер связей между государствами, а следовательно, и закономерности функционирования государства в рамках этой системы.

Будучи объективно включенным в систему международных отношений, которая подобно любой системе проявляет тенденцию к самосохранению и развитию, отдельное государство вынуждено так или иначе приспосабливать свои интересы и цели к объективному состоянию системы международных отношений и характеру сложившихся в ней структурных связей. Следовательно, система

---

[1] *Morgenthau H.J.* Politics Among Nations. N.Y., 1967. P. 106-144.

[2] *Knorr K.* The Power of Nation. The Political Economy of International Relations. N.Y,1975.

международных отношений оказывает определенное воздействие на внешнюю политику государства, конкретные формы ее проявления, которые должны в той или иной степени соответствовать объективным условиям, сложившимся в системе международных отношений в каждый конкретный исторический период ее развития. Таким образом, внешнеполитическая деятельность государства является производной не только от собственных потребностей, интерпретированных правящей элитой в качестве национального интереса, но и от состояния системы международных отношений в целом.

Основной закон функционирования системы международных отношений заложен в принципе ***гамеостазаса,*** свойственном любой органической саморазвивающейся системе и который проявляется в стремлении системы к самосохранению.

Обеспечение самосохранения системы достигается путем поддержания в ней динамического равновесия между различными, зачастую противоположными устремлениями ее элементов-государств. Существование определенного равновесия между государствами является основой нормального функционирования всей системы отношений[1].

Система межгосударственных отношений принадлежит к числу систем со стихийным регуляционным механизмом, поскольку в ней отсутствует какой-либо единый орган управления, позволяющий координировать и направлять действия отдельных структурных элементов. Поэтому состояние равновесия в системе международных отношений достигается путем столкновения различных интересов и сопровождающих их действий государств на международной арене.

Стремясь максимально реализовать свои национальные интересы, правящая элита усиливает воздействие совокупной мощи государства на систему международных отношений или отдельные входящие в нее элементы и звенья. Степень и интенсивность этого воздействия определяется, с одной стороны, внутренними потребностями страны, а с другой, объективным состоянием системы международных отношений. Таким образом, в плане взаимодействия государства с системой международных отношений или ее элементами, правомерно вести речь о *внешнеполитической силе государства, представляющей собой степень и интенсивность воздействия его совокупной мощи на систему международных отношений или ее отдельные элементы*[2].

Вместе с тем сила государства в международных отношениях не равна его совокупной мощи, хотя и непосредственно зависит от ее уровня. В данном случае связь скорее генетическая — по своему происхождению внешнеполитическая сила вытекает из совокупной мощи государства, которая определяет возможности силы. В то же время с функциональной точки зрения, внешнеполитическая сила

---

[1] См. подробнее: Процесс формирования и осуществления внешней политики капиталистических государств. М., 1981. С. 245—301.

[2] См. подробнее: *Проскурин С.А.* Военная сила в международных отношениях. М., 1989.

государства нацелена на решение экономических, политических, военных и других задач в системе международных отношений, тогда как совокупная мощь государства обеспечивает, наряду с этим, внутриполитическое развитие и функционирование страны.

Особенностью системы международных отношений является то, что она не только обеспечивает связь между государствами, но и является объектом их внешнеполитической деятельности. Каждое государство, преследуя свои специфические интересы на международной арене, оказывает на нее определенное воздействие являясь таким образом субъектом, носителем силы.

Значительное количество субъектов силы в системе международных отношений сводится в результате к тому, что каждое государство, преследуя на международной арене вполне определенные цели и осуществляя с их позиций воздействие на систему отношений или ее объекты, в итоге получает совсем не те результаты, на которые оно рассчитывало. В данном случае как раз и проявляется активная роль системы международных отношений, которая обеспечивает поддержание своего устойчивого состояния путем равновесия, баланса сил. Поэтому фактором, обеспечивающим функционирование и развитие системы международных отношений, является не столько внешнеполитическая сила государства, сколько равнодействующая сил государств, включенных в систему международных отношений и оказывающих воздействие на эту систему на ее различных уровнях.

Динамическое равновесие системы международных отношений основывается на сбалансированности двух противоречивых моментов. С одной стороны, на изменчивости ее отдельных элементов, т.е. государств, которые находятся в процессе непрерывного экономического, политического, социокультурного развития, определяющего эволюцию их национальных интересов и, следовательно, характер внешнеполитической деятельности. С другой стороны, на относительной устойчивости связей между государствами, т.е. структуры системы межгосударственных отношений[1].

Заметим, что принцип гомеостазиса системы международных отношений со свойственным ей балансом сил отражает процесс функционирования системы. Однако система отношений между государствами находится и в развитии, которое осуществляется как раз через нарушение баланса сил. Поскольку система международных отношений является системой социальной, то она подвержена действию законов общественного развития. Все это ведет к разрушению сложившегося баланса сил, росту конфликтности в интересах государств и их конфронтации, что само по себе сигнализирует о необходимости внесения корректив в характер структурных связей системы. В случае если данные изменения субъектов системы межгосударственных отношений не будут

[1] См. подробнее: *Поздняков Э.А.* Внешнеполитическая деятельность и межгосударственные отношения / Отв. Ред. Д.Г. Томашевский. М., 1986. С. 189.

своевременно отслежены во внешнеполитической деятельности государств, международный конфликт может разрастаться вплоть до высших фаз напряженности — международного политического кризиса и даже международного вооруженного конфликта — войны.

В любом случае на одной из стадий международного конфликта происходит перестановка сил, отвечающая сложившимся реалиям системы межгосударственных отношений, формируется новая конфигурация баланса сил на различных уровнях системы международных отношений, который обеспечивает ее устойчивое функционирование с учетом изменений, происшедших в элементах и структуре системы.

Таким образом, процесс развития системы межгосударственных отношений проходит последовательно через различные этапы путем нарушения баланса сил, сопровождающееся международными конфликтами разной интенсивности и последующего его восстановления, но уже на основе нового характера структурных связей системы в целом или на уровне отдельных узлов.

Итак, в системе межгосударственных отношений постоянно происходит столкновение двух тенденций: тенденции к политической стабильности (баланса сил) и тенденции к ее нарушению. Сохранение политической стабильности — это сохранение системы межгосударственных отношений в данном качественном состоянии, на уровне сложившегося баланса сил. Нарушение политической стабильности — это шаг в сторону разбалансирования системы межгосударственных отношений, к переделу мира посредством войн, с последующей ее стабилизацией на качественно новом уровне баланса сил[1].

Детальный анализ баланса сил как основополагающего принципа во взаимоотношениях между государствами позволяет сделать вывод, что равновесие сил не только не способствует росту политической стабильности, предотвращению войны, но наоборот, подспудно к ней подталкивает через раскручивание спирали гонки вооружений, обнищание масс, через разрушение демократических принципов государственного устройства, перманентную «холодную войну» между государствами. Поэтому жизнь потребовала новых, принципиально иных подходов к проблеме безопасности, поскольку дальнейшее упование на баланс сил в ядерную эпоху могло привести только ко всеобщему уничтожению.

2. Взаимозависимость мира и «баланс интересов»

Совместный поиск отечественных и западных ученых и политиков, озабоченных проблемой выживания человечества в ядерный век, привел к формированию концепции «баланса интересов» различных государств и народов,

[1] См. подробнее: *Проскурин С.А.* Военная сила в международных отношениях. М., 1989.

основанной на наличии общечеловеческих, внеклассовых интересов и получившей название «новое политическое мышление».

Успех идей нового политического мышления на рубеже 80—90-х гг. не случаен, поскольку положенная в его основу концепция взаимосвязанного, целостного мира теоретически верно отражала сложившуюся к концу XX столетия социально-политическую реальность.

Первое теоретическое осмысление взаимосвязанности, целостности мира пришло еще в середине XX столетия. Именно в это время взаимосвязанность, взаимозависимость, целостность мира начала заявлять о себе экологическими кризисами, поразившими большинство стран, появлением ядерного оружия, способного уничтожить мир на земле, экологическими, демографическими, социальными, духовными и иными потрясениями, которые презрели государственные границы. Поэтому «Манифест Эйнштейна-Рассела», доклады Римского клуба и, наконец, новое политическое мышление — все это результат теоретического осмысления процесса становления экономической, социально-политической и культурной целостности мира, проявившийся прежде всего в усилении взаимозависимости, взаимосвязанности государств и народов. Таким образом, новое политическое мышление предстало как система научно-обоснованных взглядов на пути и способы обеспечения выживания человечества, разделенного политиками и идеологами в ядерный век.

Когда мы указываем на гибельность для мирового сообщества возможной ядерной войны, на непредсказуемые последствия экологических кризисов, то скорее имеем дело не с причиной, а со следствием процесса формирования целостного мира. Сами же причины формирования мирового социума гораздо глубже и лежат в общности происхождения человека, в общности материального и духовного производства, в общности исторических судеб всего человечества.

Целостность современного мира проявляется не только в наличии глобальных экологических проблем, сформированности целостной системы межгосударственных отношений и глобализации экономики. Она также проявляется и в общности духовных, культурных проблем, стоящих перед самыми различными государствами. Задача сохранения духовности, нравственности, общечеловеческой культуры выходит далеко за рамки государственных границ.

Взаимозависимость, целостность мира заключается и в том, что кризис цивилизации, глобальные проблемы не могут быть решены не только в рамках одной страны или группы стран, но и в рамках отдельно взятой общественно-экономической формации. Ни существовавший тогда социализм, ни капитализм во всех его модификациях не были изолированными частями мира и поэтому оставались обреченными на совместное сосуществование и, следовательно, на решение стоящих перед ними проблем общими усилиями.

С точки зрения межгосударственных отношений баланс интересов — это не подчинение интересов других стран своим интересам, а способность включить их интересы в свои собственные. Иными словами, баланс интересов возможен на

основе общих потребностей, общих как для различных государств, социально-политических систем, так и для различных социальных слоев и групп, составляющих эти государства.

Какие же потребности на тот период представлялись общими, позволяющими сформировать межгосударственные отношения на основе принципа баланса интересов?

Основная потребность — это потребность сохранения рода людского. Предотвращение ядерной войны, всемирной экологической катастрофы, которые стоят над национальной, классовой, религиозной и любой другой идеологией, бесспорно являются потребностями каждого человека и всего человечества в целом и присутствуют в интересах различных государств.

Другой настоятельной потребностью, которая очевидно присуща всем странам и народам, является дальнейшее развитие человека как представителя рода Homo sapiens, которое возможно посредством накопления и повышения уровня культуры, повсеместного распространения принципов общечеловеческой морали и нравственности. Данную потребность мы вынесли на второе место потому, что мораль и культура человека, в конечном счете, определяют смысл и цель его жизни. Единство мирового культурного процесса, даже в условиях наличия различных цивилизационно-культурологических моделей, выступает объективной основой для поиска баланса интересов в современном мире. Вне этого баланса интересов невозможно говорить о культурном прогрессе любой нации и человечества в целом.

Наряду с прогрессом культуры, развитие цивилизации немыслимо и вне прогресса материального производства, вне научно-технического прогресса. Поэтому наличие всемирного хозяйства, интернационализированных экономик так же выступает объективной основой формирования баланса интересов современных государств. Характер развития производства и рынка таковы, что сегодня ни одна страна мира, даже самая крупная и богатая, не в состоянии в одиночку решить все стоящие перед нею проблемы.

Вместе с тем при наличии столь существенных объективных предпосылок к формированию системы межгосударственных интересов на основе баланса интересов, мир продолжают раздирать противоречия, не прекращаются войны, не решены многие насущные вопросы.

Причины этого, видимо, кроются в том, что процесс формирования глобального социума сложен и противоречив и находится, увы, пока в стадии становления. Вследствие неоднородности экономического, социального, политического, культурного развития далеко не все государства и народы готовы к осознанию вновь возникших потребностей, диктуемых логикой исторического развития, да зачастую перед многими из них, в частности перед развивающимися странами, стоят проблемы, которые должны быть решены еще в прошлом столетии или тысячелетии.

Вместе с тем, конечно, это не означает, что бедные страны выключены из

мирового процесса. Они являются активными субъектами системы международных отношений. Но дело в том, что в нее они привносят свои интересы и проблемы, которыми развитые страны уже давно переболели, что естественно, сказывается и на процессе формирования целостного мира. Но это не значит, что процесс отброшен на столетия; социальное время, особенно на пороге нового тысячелетия, не эквивалентно физическому. И глобальные, общечеловеческие проблемы уже вовсю стоят перед многими развивающимися странами и требуют активного участия в их решении.

Таким образом, можно сделать вывод, что на этапе перехода от конфронтации к мирному сосуществованию двух систем новое политическое мышление, предложенное Советским Союзом мировому сообществу, отражало реальный процесс формирования экономической, социально-политической и культурной целостности современного мира как единого социума. Целостный, взаимозависимый мир предоставляет достаточное количество экономических, социальных и культурных предпосылок для поиска и формирования баланса интересов всех стран и народов, выступающего в качестве неотъемлемого условия для прогресса цивилизации. Основные противоречия, которые разъединяют страны различных социально-политических систем, реально проявлялись в сфере идеологизированной политики и преодолимы при наличии доброй воли со стороны политического руководства и народов этих стран.

Концепция баланса интересов в определенной степени позволила отодвинуть на задний план столетиями доминирующую политику баланса сил и тем самым позволила в наиболее драматические годы XX столетия отвести мир от ядерной катастрофы.

При всех положительных теоретических и практически-политических результатах, которые были достигнуты и могли бы быть достигнуты в дальнейшем, концепция баланса интересов государств в системе межгосударственных отношений имела значительный изъян. Она имела конкретный социальный заказ — теоретически обосновать не только возможность, но и историческую необходимость совместного мирного сосуществования различных по природе социально-политических систем: капитализма и социализма. И когда речь шла о балансе интересов, то подразумевался баланс интересов именно этих двух мировых систем, хотя не входящие в их орбиту страны при этом тоже учитывались.

Крушение мировой системы социализма, распад СССР как сверхдержавы вывело монолитную по форме организацию из предполагаемого баланса, заменив ее разношерстной группой стран не только слабо связанных между собой общностью интересов, но и зачастую имеющих конфронтационные интересы. Поэтому концепция баланса интересов как-то незаметно отошла в мировой политике на второй план.

Кроме этого, концепция баланса интересов не учитывала в достаточной мере цивилизационно-культурные различия государств, которые в связи с крушением

«реального социализма» неожиданно выдвинулись на первый план.

И, наконец, Россия оказалась вырванной из сложившейся системы связей в международных отношениях, предстала в совершенно новом качестве, что требует принципиально иного подхода к определению ее места и роли в сложившейся или еще складывающейся системе межгосударственных отношений качественно нового уровня.

3. Общность интересов как основа международных отношений в третьем тысячелетии

В настоящее время нет недостатка в теориях и концепциях, стремящихся объяснить суть происходящих процессов в мире и наметить определенные тенденции его развития. Но для того чтобы определить вероятный характер складывающейся архитектуры мира и перспективы развития системы межгосударственных отношений в целом, необходимо возвратиться к истокам внешней политики государств и определяющим ее интересам.

По определению классика политической науки Н. Макиавелли, в основе любой политики лежит стремление к богатству и власти. Но вступление человечества в постиндустриальную эпоху коренным образом изменило условия достижения этой цели, вложило новое содержание в само понятие богатства и власти.

Богатство постиндустриального общества — это информация в широком смысле этого слова, соединяющая в себе не только знания, технологии, глобальные системы телекоммуникаций, но и всю ту культурную среду, включая каждого отдельного человека, которая производит, реализует и обменивается информацией, материализует ее в конкретных образцах техники, искусства, потребительских благ и т.д. Эта культурная среда имеет тенденцию к расширению и интернационализации, сохраняя при этом свои государственные границы. Это богатство не может быть захвачено или завоевано. Попытка силой присоединить территорию постиндустриального общества к любой другой национальной территории будет равнозначна ее утрате, точно также, как завоевание Рима варварами привело к его разрушению. То есть богатство постиндустриального общества может быть только интегрировано в более общее культурное пространство подобного уровня развития и, поэтому, сила для данных целей неприемлема.

Если же говорить о власти в постиндустриальном обществе, то на смену бюрократическому, административному методу управления приходит лидерство, предполагающее опосредованное управление за счет воздействия на характер

протекающих в обществе процессов, координацию усилий значительной части людей, корпораций и государств. Таким образом, сила может привести лишь к разрушению сложившейся системы управления, так как в ее основе лежит знание, а не сила. Исходя из этого сила как средство приращения богатства и власти в постиндустриальном обществе свою позитивную функцию выполнить не в состоянии, а уповать на то, что удастся усилить свою власть за счет реализации отрицательной функции силы, т.е. путем разрушения информационных сетей, инфраструктуры, технологического цикла и т.п. вряд ли стоит, поскольку у оппонента всегда остается вероятность нанесения ответного удара. Кроме того, необходимо учитывать, что развитые страны, с их высокоразвитой инфраструктурой весьма уязвимы для ответных действий даже со стороны небольшой и слаборазвитой страны. Недаром проблема международного терроризма для них стала в ряду глобальных проблем современности. Таким образом, можно сделать вывод, что в условиях постиндустриального общества в качестве средства политики сила иррациональна. Отсюда понятно почему развитые страны в отношениях между собой на протяжении полувека обходятся без серьезных конфликтов. Национальные интересы уже настолько скоррелированны между собой, что их взаимодействие в конфронтационной форме не только маловероятно, но и контрпродуктивно. Их взаимосвязь и взаимозависимость достигла такого уровня, когда правомерно вести речь о доминировании совместных, общих интересов развитых стран. Те многочисленные свидетельства, связанные с углублением интеграционных процессов, будь то в Европе, либо в мире характеризуют процесс становления нового типа мирового сообщества, правда в его значительно усеченной части, основанного на общности интересов и договорно-правовом принципе решения возникающих проблем.

Тем не менее тут же возникает вопрос, неужели все так благостно впереди и почему и сейчас развитые страны продолжают совершенствовать свою оборону, делая упор на качественных параметрах оружия и техники?

На наш взгляд, в основе этого имеется целый ряд причин.

Во-первых, если считать постиндустриальное общество в качестве ориентира цивилизационного развития, на который направлен вектор общественного прогресса, то в новую эру вступили немногим более десятка государств, остальные либо стоят на пороге вступления, либо находятся на различных стадиях формирования индустриального общества. Поэтому богатство и власть для каждой группы государств имеет вполне конкретное содержание и борьба за их овладение еще не исключает использования силы. И чем в большей степени государство отстоит от порога постиндустриального общества, тем больше у него стремления использовать силу для достижения своих целей.

Исходя из этого, С. Хантингтон, предрекая столкновение цивилизаций, призывает Запад к сплочению против возможного нашествия с Юга. Следует отметить, что именно в этих странах, по словам Олвина Тоффлера,

нестабильность общества создает почву для воплощения в жизнь высокоинтенсивных агрессивных идеологий, таких как религиозный фундаментализм, экофашизм, расизм, которые могут быть использованы в качестве знамени для борьбы против богатого «Севера»[1]. Поэтому западные политики внимательно изучают эти явления и прислушиваются к прогнозам ученых, что находит свое воплощение в реальных политических шагах, направленных на защиту своих стран. Здесь уместно вспомнить о расширении «зоны ответственности НАТО» и переориентации направленности этого военно-политического союза с Востока на Юг, о разработке и внедрении новых систем ПВО и ПРО, способных бороться с тактическим ядерным оружием и средствами его доставки, о развитии служб антитеррора и целом ряде других практических мер по укреплению военной безопасности.

Во-вторых, особенностью всех трех технологических революций, происшедших в мире, является то, что ни одна из них не отменила полностью позитивных свершений своих предшественниц. В этом плане и для постиндустриального общества продолжают оставаться богатством плодородные земли, люди, капитал, рынки сбыта и все то, что составляло богатство человечества на протяжении его истории. А власть, основанная на лидерстве, отнюдь не исключает наличия вещной и личной зависимости. Поэтому страны постиндустриального общества заинтересованы в сохранении и приумножении этих ценностей, что, по всей вероятности, не исключает применения военной силы для их защиты. И это будет более очевидным по мере того, как все новые страны начнут вступать в постиндустриальную эру и более активно заявлять о себе на традиционных рынках Западных государств. Во всяком случае противоречие между глобализацией мирохозяйственных связей и национально-государственным устройством по прогнозу Д. Белла будет одной из существенных политических проблем на ближайшие четверть века. Удастся ли ее решить и в Азиатско-тихоокеанском регионе подобно Западной Европе, без использования силы, покажет время, хотя предпосылки к подобному решению созданы и создаются постоянно.

Что же касается взаимоотношений между странами разных цивилизационных моделей, находящимися на различных стадиях индустриальной цивилизации, то здесь, по всей вероятности, еще длительное время принцип «баланса сил» будет иметь весьма существенное значение. Причем речь идет как о двусторонних отношениях государств, так и об отношениях коалиций государств, созданных на основе совпадающих или общих интересов вокруг лидера, выступающего в роли центра модернизации. Борьба за доминирование в регионе, за овладение экономически или политически важными территориями, коммуникациями нередко может приобретать конфликтную форму, достигая

[1] См.: *TofflerA.* Powershift: knowledge, welth and violence at the edge of 21st century. N.Y.; L., 1990. P. 254.

высших стадий международного конфликта — войны.

Однако необходимо постоянно помнить, что эти страны вольно или невольно вплетены в целостную систему межгосударственных отношений и вынуждены считаться с действующими в ней системными закономерностями. В частности, речь идет о возросшей роли международных организаций, таких как ООН, ОБСЕ, НАТО и других, которые как на глобальном, так и на региональном и двустороннем уровнях могут выступить в качестве «третьей стороны» конфликта, использовать политико-дипломатические, экономические и даже военные средства для урегулирования возникающих конфликтов. Причем разрешение конфликта возможно как путем непосредственного воздействия на стороны конфликта, так и опосредовано, через лидера региональной группировки государств, выступающего в качестве центра модернизации, государства, которое вследствие более высокого уровня социально-экономического развития, в большей степени заинтересовано в поддержании взаимовыгодных отношений с развитыми странами, следовательно и в политической стабильности.

Таким образом, в современных международных отношениях достаточно четко прослеживается ***тенденция замены права силы силой права.*** Без такой смены ориентиров в деятельности основных субъектов мировой политики не может реализоваться концепция неконфронтационного развития, в свою очередь, «единственно могущая стать основой единого для всего человечества полицентричного мирового порядка»[1]. Как отмечал один из президентов США Р. Никсон: «мир не настолько переменился, чтобы мы могли игнорировать реальности силовой политики. Но он стал в достаточной степени другим, чтобы можно было посвятить больше ресурсов и внимания проблемам иным, чем безопасность в ее узком понимании»[2].

Вступление целого ряда государств в постиндустриальное общество, цивилизационно-культурные различия в современном мире все настоятельнее свидетельствуют в пользу того, что доминирующее значение в системе межгосударственных отношений получает не баланс интересов отдельных государств и союзов, не национальный интерес сверхдержавы, а общие интересы региональных либо субрегиональных объединений и союзов государств. При этом наличие серьезных качественных различий в уровне социально-экономического развития основание для поиска общих интересов даже на двустороннем уровне не исчезает, поскольку, с одной стороны, в данном случае сказывается действие закона «индуцированной реакции» (демонстрационного эффекта), вследствие чего различия в качестве жизни инициирует ускорение социально-экономического развития в более отсталой стране, и с другой, потребности ускоренного развития формируют более широкую базу для общих интересов.

---

[1] Мировое политическое развитие: век XX. М., 1994. С. 131—135.

[2] *Nixon R.* Seize the Moment. America's Chellenge in One-Superpower World. N.Y.; L.;Toronto; Sydney; Tokyo- Singapore. 1992. P. 322.

В заключение необходимо отметить, что несмотря на все коллизии современного мира, на зияющую пропасть в уровне жизни между лидерами и отсталыми странами, на несправедливое распределение ресурсов планеты, будущее мира связано с поиском общих интересов всех стран и народов, поскольку в противном случае будущего у людей просто-напросто нет.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы сущность и содержание внешнеполитической силы государства?
2. Что такое «баланс сил» как теоретическая концепция и политическая практика?
3. Каковы объективные предпосылки формирования концепции «баланса интересов»?
4. В чем состоит историческая ограниченность идей «баланса интересов»?
5. Почему будущее цивилизации связано с формированием общности интересов?

Литература

1. *Проскурин С.А.* Военная сила в международных отношениях. М., 1989.
2. *Поздняков Э.А.* Баланс сил в мировой политике: теория и практика. М., 1993.
3. Введение в теорию международного конфликта / Под общ. ред. М.А. Мунтяна. М., 1996.

© Проскурин С.А., 2002

Заключение

Изложенная в учебнике общая теория национальной безопасности — это система основных идей, обобщающая практический опыт и отражающая объективно существующие в этой сфере жизнедеятельности общественные отношения.

Национальная безопасность как социальное явление рассматривается с системных позиций, что позволяет раскрыть все многообразие общественных связей этого сложного многоуровневого объекта и свести их в единую теоретическую целостность. Такой подход обеспечил возможность упорядочить имеющиеся знания в этой области и сформировать методологическую базу для дальнейшего исследования и познания конкретных видов национальной безопасности по отдельным сферам: экономической, военной, социально-политической, экологической, информационной, техногенной и т.д.

В учебнике впервые представлен обобщенный материал, раскрывающий сущность, содержание национальной безопасности, принципы, формы и методы деятельности государства и общества по ее обеспечению. Его содержание является основой формирования и становления новой учебной и научной дисциплины.

Творческое освоение положений общей теории национальной безопасности дает возможность квалифицированно решать специфические задачи обеспечения безопасности России на федеральном, региональном и местном уровнях. Одновременно реализация этих положений в ходе учебного процесса и в практической деятельности специалистов в области государственного управления и национальной безопасности позволит также оценить обоснованность изложенных в учебнике теоретических воззрений.

Дальнейшее развитие общей теории национальной безопасности обеспечит формирование необходимой исходной базы для перехода к государственному управлению через интересы, к научному управлению обществом и системой обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Особо актуальным направлением этого развития представляется разработка конкретных методов и технологических приемов количественной оценки показателей социальных интересов личности, общества и государства и угроз этим интересам.

Заслуживают дальнейшей проработки вопросы участия в обеспечении национальной безопасности различных общественных организаций и отдельных

граждан, что приобретает повышенную значимость по мере становления и развития современного гражданского общества.

Авторы с благодарностью воспримут любые замечания и предложения, которые будут способствовать улучшению содержания данного учебника.

© ПрохожевА.А.,2002

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ... 5
РАЗДЕЛ I
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ. 8
Глава 1
Безопасность как социальное явление и категория общей теории национальной безопасности 9
1. Роль и место безопасности в жизнедеятельности человека и общества ... 9
2. Наука безопасности общества ... 13
Глава II
Сущность, содержание, понятийный аппарат общей теории национальной безопасности ... 16
1. Сущность и содержание национальной безопасности ... 16
2. Система национальной безопасности ... 18
3. Объекты, субъекты и принципы обеспечения национальной безопасности ... 21
Глава III
Структура системы национальной безопасности ... 25
1. Внутренняя и внешняя безопасность ... 25
2. Виды национальной безопасности ... 29
Глава IV
Современные концепции национальной безопасности и динамика их изменений ... 33
1. Зарождение и формирование концепции национальной безопасности за рубежом ... 33
2. Современные особенности зарубежных концепций национальной безопасности ... 38
Глава V
Концепция национальной безопасности Российской Федерации: структура, содержание, проблемы ... 44
Глава VI
Закон Российской Федерации «О безопасности» ... 53
РАЗДЕЛ II
СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ... 61
Глава I
Социальные интересы личности, общества и государства: сущность, типология ... 62
1. Развитие теории интереса и его сущность ... 62
2. Система интересов и их классификация ... 64
Глава II
Формирование национальных интересов и ценностей ... 70
1. Динамика интересов и механизм их формирования ... 70
2. Духовные ценности и идеология в формировании интересов ... 76
Глава III
Баланс жизненно важных интересов личности, общества и государства как необходимое условие устойчивого развития и безопасности страны ... 83
1. Необходимость перехода к государственному управлению по интересам ... 83
2. Пути достижения баланса интересов ... 86
Глава IV
Угрозы национальной безопасности: сущность, классификация, содержание ... 92
1. Сущность понятия «угроза» ... 92

2. Виды угроз безопасности 95
3. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации 99
Глава V
Внешние и внутренние факторы, влияющие на состояние национальной безопасности Российской Федерации 105
1. Внешние факторы 105
2. Внутренние факторы 107
Глава VI
Реальные и потенциальные угрозы России и человечеству в XXI веке 110
2. Глобальные угрозы безопасности 115
РАЗДЕЛ III
ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ 118
Глава I
Политика обеспечения национальной безопасности Российской Федерации 119
1. Обеспечение национальной безопасности: 119
сущность, задачи, принципы 119
2. Система обеспечения национальной безопасности России 123
3. Основные направления политики государства, способствующие обеспечению национальной безопасности России 127
Глава II
Государственная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации 132
1. Государственные органы, силы и средства 132
2. Совет Безопасности Российской Федерации как важнейший орган государственной системы обеспечения национальной безопасности 142
3. Особенности и недостатки государственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации 146
Глава III
Силовые и ненасильственные методы обеспечения национальной безопасности 151
1. Возможные меры разрешения вооруженных конфликтов 151
2. Использование несиловых и силовых методов при управлении конфликтами 157
Глава IV
Негосударственная система обеспечения национальной безопасности России 163
1. Содержание и структура негосударственной системы обеспечения национальной безопасности России 163
3. Задачи негосударственной системы обеспечения национальной безопасности России и ее проблемы 170
Глава V
Обеспечение национальной безопасности России на местном и региональном уровнях 174
1. Сущность региональной и местной безопасности 174
2. Современные проблемы обеспечения безопасности на региональном и местном уровнях 176
РАЗДЕЛ IV
МЕТОДОЛОГИЯ
АНАЛИЗА ПРОБЛЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 180
Глава I
Совокупная мощь государства как показатель его возможностей обеспечения национальной безопасности 181
1. Сущность категории «совокупная мощь государства» 181
2. Методы оценки совокупной мощи государства 184

Глава II
Механизм принятия решений в области обеспечения национальной безопасности 190
Глава III
Методология оценки уровня национальной безопасности и ее видов 201
1. Методические подходы количественной оценки уровня национальной безопасности.....201
2. Количественная оценка жизненно важных интересов личности, общества и государства 203
3. Оценка уровня защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства 210
РАЗДЕЛ V
ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.....214
Глава I
Сущность геополитического подхода к анализу условий обеспечения национальной безопасности 215
1. Сущность и предмет геополитики 215
2. Принципы геополитического подхода к анализу проблем обеспечения национальной безопасности государства 219
Глава II
Современные геополитические модели.....223
1. Сущность геополитического моделирования.....223
2. Современные подходы к геополитическому моделированию.....225
Глава III
Геостратегия России в условиях глобализации.....230
1. Россия в системе международных отношений в условиях глобализации.....230
2. Задачи российской геостратегии на современном этапе.....232
Глава IV
«Баланс сил» и общность интересов в международных отношениях обеспечение глобальной безопасности 238
1. «Баланс сил» и «политика силы».....238
2. Взаимозависимость мира и «баланс интересов» 243
3. Общность интересов как основа международных отношений в третьем тысячелетии.....247
Заключение 252
ОГЛАВЛЕНИЕ 254

Учебная литература: Учебник

Общая теория национальной безопасности

Редактор
Н.А. Сыроватская

Художественный редактор
В.Л. Тогобицкий

Оформление серийное
Н. Опиок.

Компьютерный набор
В.Д. Скотаренко
Т.А. Файзуллина

Оригинал-макет
И. Петров

Лицензия ЛР № 020898 от 08.07.99

Подписано в печать 19.06.2002. Формат 60х88 1/16
Тираж 3000 экз. Усл. пл. 20,0. Уч.-изд. 18,8. Изд. № 59
Заказ №1113
Издательский центр Российском академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации.
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

Московская типография № 2 Министерства Российской Федерации по делам печати. телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (МПТР России).
Тел.: 282-24-91.
129085, Москва, пр. Мира, 105.