Научно-политический журнал

государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2010 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

«Государственная служба» №6

- **УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИЕЙ.** Маркетинг российских регионов: лица, образы и позиции. Статья научного руководителя Гильдии маркетологов России, профессора А.П. ПАНКРУХИНА
- **ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ.** Прощай, капитализм! Политэкономическое эссе доктора экономических наук Г.И. КАРХИНА
- **КУЛЬТУРНЫЙ ИМПЕРАТИВ.** Беседа с президентом Ассоциации «Лермонтовское наследие», доктором культурологии М.Ю. ЛЕРМОНТОВЫМ
- **ВОПРОС-ОТВЕТ.** Комментарии к новым законам и подзаконным актам в сфере государственной службы референта Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы А.С. КАРПЕНКО

Ваши проблемы – наша проблематика

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России» (в Москве – т.1, стр. 295, в других регионах - т.1) или через Интернет **www.presscafe.ru/index/29898**

ИНДЕКСЫ ИЗДАНИЯ:
для юридических лиц – **38596**,
для физических лиц – **29898**.
Цена подписки на год (6 номеров):
для физических лиц – 2400 руб.,
для юридических – 8100 руб.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.
Получать его Вы будете заказной бандеролью.

Приобрести журнал, а также и подписаться, можно в редакции.
НАШ АДРЕС: 119606, Москва, проспект Вернадского, 84, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал **Государственная служба**

(индекс издания)

Количество комплектов

на 2010 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

Стоимость: подписки _____ руб. _____ коп.; переадресовки _____ руб. _____ коп. — Количество комплектов

на 2010 год по месяцам

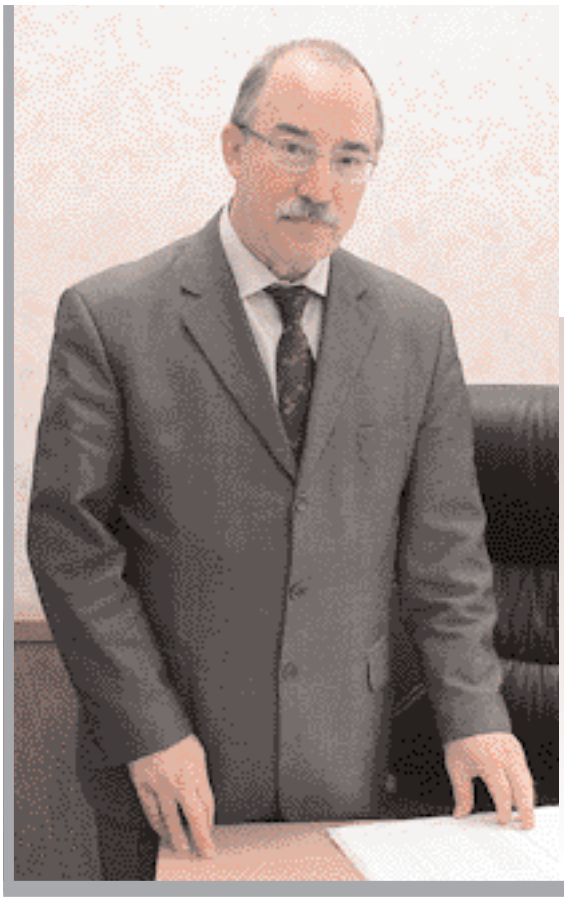
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)



Михаил КОРНИЛОВ

– доктор экономических наук, профессор кафедры национальной безопасности РАГС

> *...любое явление или процесс только тогда могут быть отнесены к категории «угроза», когда установлена их направленность на некий интерес. Вот почему использованное в Концепции национальной безопасности выражение «угрозы национальной безопасности» представляются теоретически и методологически неверными.*

Метаморфозы концептуальных обоснований

Как и у всякого суверенного государства, у России одним из приоритетов ее длительного благополучного существования выступает обеспечение национальной безопасности. Великая держава, уже в силу своего статуса, не может не играть активной роли в мировой политике и экономике, не может позволить себе не иметь собственных национальных интересов и не отстаивать их, не стремиться к собственным национальным целям. При этом трудно, да, пожалуй, и невозможно, избежать столкновения с национальными интересами других стран. Эта коллизия чревата возникновением разного рода угроз своим интересам и вызывает необходимость их последовательной защиты. И она же лежит в основе господствующих в современном мире представлений о сущности национальной безопасности – сложного многоаспектного социального явления, обеспечение которого стало предметом неустанной заботы правительств многих стран.

В зависимости от достигнутого нацией уровня самосознания эти представления могут быть оформлены по-разному: существовать в качестве документально не зафиксированной, но вполне сложившейся системы взглядов, выражаемой правящими кругами страны; содержаться в специально подготовленной декларации, провозглашаемой от имени руководства государства. В нашей стране в качестве таких документов, утверждавшихся указами Президента Российской Федерации, последовательно сменяли друг

---

* О редакциях этого документа см. соответственно указы Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 [1] и от 10 января 2000 г. № 24 [2]. Далее по тексту настоящей статьи рассматривается только редакция 2000 г., именуемая Концепцией. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, именуемая далее по тексту настоящей статьи Стратегией, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [3]. Этим же Указом были признаны утратившими силу оба указа, которыми были утверждены соответствующие редакции Концепции.

друга две редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*.

Никогда ранее руководство страны не заявляло столь твердо и однозначно о наличии у России стратегических целей обеспечения ее национальной безопасности. Ни в одном из предшествующих официальных документов в основу государственного строительства, экономического развития и укрепления международного положения России не закладывался принцип реализации ее национальных интересов. Этот принцип состоит в том, что осуществление любых мер как внутренней, так и внешней политики страны мотивируется, прежде всего, необходимостью реализации национальных интересов этой страны. Кроме того, в Концепции (но не в Стратегии) была сделана попытка нормативно увязать данный принцип с другим, не менее важным – принципом обязательной защиты национальных интересов России от всего, что мешает или препятствует их реализации. Принцип состоит в том, что наличие угроз национальному интересу требует его защиты от этих угроз. Она достигается применением мер противодействия угрозе, направленных на ее источник (субъект). Степень защищенности интереса от угроз тем выше, чем эффективнее противодействие им.

И в прошлом Концепцию, и в настоящем Стратегию следует отнести к числу тех важнейших руководящих государственных актов, на которых базировалась и базируется внутренняя и внешняя политика России. Однако, как во время после опубликования Концепции, так и сейчас, после замены ее Стратегией, стала очевидной необходимость их доработки, вызванная недостаточной продуманностью теоретико-методологического подхода к созданию столь важных политических документов.

Что же следует отнести к таким просчетам? Как их устранить? Ответам на эти вопросы мне и хотелось бы посвятить настоящую статью.

Во-первых, кроме упомянутых выше методологических принципов, в них должны четко проявляться и другие, в частности принципы увязки основных функциональных компонентов системы национальной безопасности (рис. 1).

Этими принципами, суть которых отражена в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» [4], являются следующие:

- принцип сбалансированности интересов, который состоит в том, что любой национальный интерес есть совокупность сбалансированных (взаимоувязанных) жизненно важных интересов личности, общества и государства в соответствующей сфере жизнедеятельности. Интересы, и прежде всего интересы жизненно важные, являются в социуме движущей силой любой осмысленной деятельности. Поэтому если содержание и направленность того, что выдается за национальный интерес в некоей сфере жизнедеятельности, не соответствует и, тем более, противоречит содержанию и направленности жизненно важных интересов большинства населения страны, ее общественных и государственных институтов в той же сфере жизнедеятельности, то признать такой интерес в качестве национального нельзя;
- принцип целенаправленности интересов, заключающийся в том, что любой национальный интерес имеет перед собой соответствующую национальную цель, в достижении которой собственно и состоит реализация данного интереса;
- принцип обусловленности реализации интересов, который сводится к тому, что вероятность и даже сама возможность реализации любого национального интереса обусловлена воздействием на него благоприятных и неблагоприятных факторов, противодействующих реализации интереса и представляющих угрозу для него;
- принцип целенаправленности угроз, состоящий в том, что целью любой угрозы является один или несколько национальных интересов и, наоборот, любой национальный интерес в ходе своей реализации может подвергаться одновременно одной или нескольким угрозам. Любое явление или процесс только тогда и можно считать угрозой тому или иному национальному интересу, когда установлено, реализации какого интереса (объекта угрозы) они противодействуют;
- наконец, принцип центрального звена, вытекающий изо всех вышеперечисленных принципов. Он заключается в том, что центральным (системообразующим) компонентом любой системы национальной безопасности являются собственно национальные интересы. Их несформированность (невыявленность), по существу, разваливает всю систему национальной безопасности, так как неясность содержания вполне может быть расценена как отсутствие того, против чего только и могут быть направлены любые угрозы. А раз нечему угрожать, то выходит – нечего и защищать.

Рисунок 1. Направленность интереса, угрозы и мер противодействия угрозе при обеспечении национальной безопасности.



Однако уже в Концепции принципам увязки основных функциональных компонентов системы национальной безопасности не было уделено необходимого внимания. В Стратегии же соблюдение упомянутых принципов свелось всего лишь к включению в ее текст определений таких понятий, как «национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации», «угроза национальной безопасности» (п. 6 в разделе I Стратегии).

Можно по-разному оценивать адекватность данных определений содержанию тех явлений и процессов действительности, которые они призваны отражать. Но главное, на что нельзя не обратить внимания: все упомянутые определения, в большей или меньшей степени, противоречат определениям аналогичных понятий, содержащихся в действующем Законе Российской Федерации «О безопасности» (ст. 1 Закона Российской Федерации «О безопасности»). Так, в вошедшем в Стратегию определении национальной безопасности нет имеющегося в Законе упоминания о «защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства», а говорится уже только о «защищенности личности, общества и государства». А это делает непонятным соотношение национальных интересов с угрозами национальной безопасности, да и вообще ненужным обращение к национальным интересам Российской Федерации.

Почему? А потому, что совокупность сбалансированных жизненно важных интересов личности, общества и государства как раз и представляет собой национальные интересы страны. Это следует из смысла Закона, так было зафиксировано в Концепции, но почему-то совершенно иначе изложено в Стратегии. В ней национальные интересы представлены лишь как совокупность потребностей только государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и самого государства, занимающего при такой трактовке положение явной доминанты по отношению к личности и обществу, его, то есть государство, организовавшему. А это вступает в противоречие уже с Конституцией Российской Федерации, где сказано, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через... органы местного самоуправления» (п. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации), и что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом» (п. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации).

Авторы Стратегии уделили перечислению национальных интересов России весьма скромное по объему место – лишь девять строк, назвав всего три (п. 21 в разделе III Стратегии). Но и их состав вызывает вопросы. Нельзя не заметить, что внимание, которое уделено в Стратегии национальным интересам страны, больше похоже на вежливый, ни к чему не обязывающий реверанс. А в качестве главного звена системы национальной безопасности России приняты стратегические национальные приоритеты (об этом прямо сказано в п. 2 в разделе I Стратегии), а также некие «приоритеты устойчивого развития».

С этим, наверное, можно было согласиться. Ведь если следовать смыслу слова «приоритет», то получается, что упомянутые приоритеты есть не что иное, как инструмент ранжирования соответствующих национальных интересов по очередности их реализации (п. 22 в разделе III Стратегии). Но тогда непонятно, почему именно в упомянутые приоритеты авторы вложили содержание, более подходящее содержанию тех интересов, которые в Стратегии так и не были включены в состав национальных интересов России (пп. 23 и 24 в разделе III Стратегии). Пойдя на это, авторы нарушили корреляцию между интересами и приоритетами. Ведь если не сформирован соответствующий интерес, то как его реализация может стать приоритетной? Кроме того, употребление в Стратегии наряду с понятием «национальные интересы» еще и понятия «национальные приоритеты» без их необходимой корреляции друг с другом может означать и то, что реализация не всех национальных интересов страны является приоритетной.

Названные нами методологические несоответствия – это следствие несоблюдения принципа центрального звена, из-за чего сразу же проступает несоблюдение принципов сбалансированности и целенаправленности интересов, а также непоследовательность соблюдения и других принципов, таких как принцип обусловленности реализации интересов и принцип целенаправленности угроз.

Неудивительно поэтому, что из содержания и Концепции и Стратегии неясно, реализации каких национальных интересов России мешают те или иные из рассмотренных в этих документах угроз и почему, следовательно, угрозы следует нейтрализовывать, привлекая к этому, скорее всего, немалые силы и средства. А ведь это можно и нужно было сделать именно из стратегических соображений, так как и национальные интересы, и, в большинстве случаев, угрозы этим интересам носят долговременный характер.

Но вместо этого авторы обоих документов по существу подменяют представление о том, от какой угрозы (или угроз) тот или иной национальный интерес надо защищать, общими рассуждениями о наличии разнообразных угроз и факторов их обуславливающих. В Стратегии, кроме того, упоминаются понятия «вызов» и «стратегический риск» (см., например, пп. 13, 55, 63), но они не соотнесены с понятием «угроза».

Полагаю, что в выявлении угроз национальным интересам следовало бы вскрыть содержание каждой, представить совокупность ее характеристик, таких, например, как причины возникновения, источник, направленность, наличие или отсутствие преднамеренности, степень сформированности и т. д. Особое внимание следует обратить на точное соблюдение рассмотренного выше принципа целенаправленности угроз. Вот почему использование понятия «угроза национальной бе-

зопасности» представляется и теоретически, и методологически неверным, так как оно, вольно или невольно, размывает представление о сущности угроз, вводит в заблуждение относительно их адресности и затрудняет определение степени их зрелости. Во всех отношениях более правильным и согласующимся с принципом обусловленности реализации интересов было бы употребление понятия «угроза национальным интересам» в соответствующей сфере жизнедеятельности.

В развитие же принципа целенаправленности угроз хочется особо отметить то, что большинство действующих в социуме угроз есть не что иное, как те же интересы, но только противоположно направленные по отношению к рассматриваемым. Такой взгляд на угрозы национальным интересам методологически придает их защите предельную ясность. Но вместе с тем на практике делает зачастую мучительно тяжелыми, намеренно запутанными процессы как обнародования собственных интересов, так и выявления интересов чужих, воспринимаемых в качестве угроз собственным интересам. И действительно, ведь далеко не каждая страна решится придать гласности содержание своих национальных интересов, если оно вступает в противоречие с аналогичными интересами других, в том числе более могущественных, стран. И далеко не каждый правящий политик или политическая группировка решатся выдать свои интересы за национальные, зная наперед, что это может вызвать активный протест большинства населения и, как минимум, лишить их в будущем электората.

Видимо поэтому ни когда-то в Концепции, ни в ныне действующей Стратегии не были решены до конца проблемы: а) обнародования содержания большинства национальных интересов и обозначения национальных целей России; б) вскрытия содержания угроз этим интересам; в) направленности угроз на конкретные интересы.

Приведу пример из более близкой мне экономической сферы. В самом начале XXI в. готовился документ, именовавшийся «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2010 года». И хотя его проект был одобрен решением Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по безопасности в сфере экономики от 4 февраля 2002 г. № 1, в основном он содержит отмеченные выше недостатки.

Начать с того, что в этом документе опять-таки отсутствует какая-либо связь между интересами и угрозами им. В частности, в разделе IV проекта Госстратегии угрозы названы и трактуются не как угрозы национальным экономическим интересам (НЭИ), а как «угрозы экономической безопасности». То есть интересы и здесь выводятся «за скобки» процесса обеспечения безопасности страны. Их фиксация в Госстратегии по существу ничего для обеспечения экономической безопасности страны не дает, так как из содержания документа следует, что угрозы направлены не против интересов, а против некоей совокупности «параметров социально-экономического развития страны», никак с содержанием НЭИ России не коррелирующих.

При таком подходе к обеспечению экономической безопасности страны формирование ее НЭИ не нужно. Видимо, поэтому в проекте новой Госстратегии НЭИ России сформулированы, мягко говоря, небрежно. В их число почему-то попали интересы в социальной и экологической сферах. Одни нуждаются в реализации, другие – в защите, третьи – «в создании благоприятных условий».

Что касается угроз, то, как и ранее, они, по существу, остаются не выявленными. Так, например, за «угрозу экономической безопасности» России выдается «деформированность структуры российской экономики, выражающаяся в сохранении ее топливно-сырьевой направленности, недостаточном развитии наукоемких и высокотехнологичных производств, особенно в машиностроении, низком уровне инвестиционной активности в хозяйстве страны в целом». Такая формулировка только тогда и могла появиться, когда не установлена направленность этой угрозы на защищаемый интерес.

На самом же деле сначала следует правильно выразить НЭИ в области формирования рациональной структуры экономики России, который, очевидно, будет состоять в приоритетном развитии высокотехнологичных и наукоемких производств, особенно в машиностроении, всемерном росте инвестиционной активности, именно в упомянутых выше производствах. А уж затем следует сформулировать имеющуюся угрозу этому интересу как заинтересованность определенных сил в органах государственной власти и предпринимательском сообществе России, а также поощряющих и поддерживающих их правительств и деловых кругов высокоразвитых стран Запада, в сохранении преимущественно топливно-сырьевой направленности развития российской экономики, оставив ее в качестве сырьевого придатка этих стран.

Мне могут указать на то, что такая формулировка угрозы имеет определенную политическую окраску. Это действительно так. Но без этого, то есть без точного указания на истинные причины неэффективности отечественной экономики, вес упомянутого документа теряется.

Выбор того или иного теоретико-методологического подхода к обеспечению национальной безопасности страны может существенно повлиять на эффективность процесса ее обеспечения. В подтверждение этих слов отмечу то, как авторы Стратегии полагают обеспечить энергетическую безопасность России.

Оказывается, «необходимым условием обеспечения национальной (почему-то еще. – *М.К.*) и глобальной энергетической безопасности» является «многостороннее взаимодействие в интересах формирования отвечающих принципам Всемирной торговой организации рынков энергоресурсов...» А «основным содер-

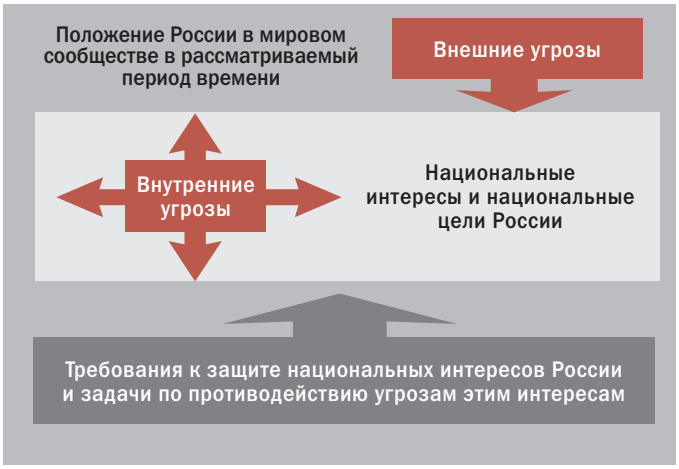
жанием энергетической безопасности» – «устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей...»* Прочтя эти строки, так и хочется спросить: это и есть одна из стратегических целей обеспечения национальной безопасности нашей страны? О чьих интересах печемся?

Резюмируя вышесказанное, приходится констатировать, что как ранее Концепция, так и сегодня Стратегия национальной безопасности Российской Федерации для повышения ее действенности, столь актуальной на современном этапе развития российской государственности, настоятельно нуждается в обновлении на основе соответствующих нормам Закона Российской Федерации «О безопасности» и проистекающих из них методологических принципов. Это обновление должно проявиться в новой подаче содержания Стратегии, в четком обозначении взаимосвязей основных компонентов системы национальной безопасности (рис. 2.).

Такое обновление способно, как представляется, превратить Стратегию именно в тот официальный отправной документ, который станет подлинной основой для эффективного системного обеспечения национальной безопасности России.

* П. 59 в разделе IV Стратегии.

Рисунок 2. Схема необходимых взаимосвязей основных компонентов Стратегии национальной безопасности России



Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 52. Ст. 5909.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 170.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.
4. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.

Евгений МОРОЗОВ

ГЕОПОЛИТИЧЕСКАЯ МЕТОДОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Начало в «ГС» №4

МЕТОДИКА ГЕОПОЛИТИЧЕСКОГО СИНТЕЗА

Сущность геополитического синтеза – моделирование геополитических процессов, захватывающих объект рассмотрения, т.е. государство, регион и т.п.

Эта работа начинается с определения государственной мощи страны, устанавливаемой в процессе интегрирования демографического, морально-политического, военного, экономического и научного потенциалов. Величина государственной мощи выражает возможности государства в соотношении с другими государствами и также представляет собой потенциал, т.е. возможности страны во всех видах конкуренции с другими странами (коалициями).

Военная мощь есть интегральная величина, получаемая на базе демографического, морально-политического, военного, военно-экономического и военно-научного потенциалов. Она выражает возможности страны в военном противостоянии с другими странами (коалициями) относительно их военной мощи и представляет собой определенную часть государственной мощи.

Данный этап, строго говоря, относится уже не к области геополитического анализа, но к области геополитического синтеза, то есть получения определенных интегральных величин на основе детального изучения потенциалов (возможностей). Но, как правило, для ведения реальной политики этого недостаточно. Потенциал, как таковой, никогда не может быть реализован полностью, на все 100%. Речь идет только о большей или меньшей степени его реализации. Чтобы установить эту степень для каждого конкретного случая, аналитик должен провести коррекцию результатов своего анализа и синтеза на основе изучения условий применения государственной (военной) мощи и наличия инструментов для их реализации.

Не меньшее значение имеет темп реализации потенциала. Можно

Евгений МОРОЗОВ
– военный политолог