Главный координатор этого движения – Управление по вопросам СТ в Канцелярии кабинета министров Японии. По его линии финансируется ряд общественных организаций, а также безвизовые обмены между жителями островов и японскими гражданами. Одна из ведущих общественных организаций – «Ассоциация по вопросам СТ» (АСТ). Генеральный директор АСТ назначается премьер-министром Японии. Официальный бюджет – 1 млрд 17 млн йен (2006 г.). Во внешней политике и пропаганде наиболее активна «Лига солидарности за возвращение СТ», учрежденная приказом МИД Японии 28 апреля 1965 г. Председатель Лиги бывший губернатор Хоккайдо Тацуя Хори. Лига имеет 15 региональных отделений. В парламенте Японии и парламенте Хоккайдо (префектуральной Ассамблее) действуют депутатские объединения с теми же целями. В губернаторстве Хоккайдо существует специальное управление по вопросам СТ с представительством в 12 округах префектуры. Кроме того, во всех муниципалитетах на Хоккайдо имеются отделы по вопросам СТ, финансируемые из местных бюджетов. Во всех префектурах Японии действуют так называемые Народные советы содействия возвращению СТ.

Ясно, что Сахалинская область не может противостоять государственной политике сопредельной и экономически сильной страны в одиночку. Сохранение территориальной целостности России независимо от региона концентрации угроз (см. ст.ст. 4, 5 Конституции РФ) – общефедеральная задача. Но она нуждается в идеологическом руководстве, которое может обеспечить прежде всего правящая партия.

Правовая позиция России базируется на Ялтинском соглашении трех великих держав (1945 г.), Потсдамской Декларации (1945 г.), Акте безоговорочной капитуляции Японии (1945 г.), Сан-Францисском договоре (1951 г.), по которому Япония отказалась от всех прав, правооснований и претензий на Южный Сахалин и Курильские острова, а главное, на ст. 107 Устава ООН от 26 июня 1945 г. По этой статье имеют юридическую силу действия, предпринятые или санкционированные в результате Второй мировой войны правительствами, несущими такую ответственность, в отношении любого государства, которое в течение Второй мировой войны было врагом любого из государств, подписавших настоящий Устав. Советский Союз подписал Устав при образовании ООН, а Япония – бывший враг великих держав – в 1956 г., при вступлении в эту организацию. Таким образом, она согласилась с действиями СССР и США в отношении ограничений ее территориального суверенитета на Южном Сахалине и Курильских островах.

Географическая, историческая и международно-правовая специфика Сахалинской области требует специфических мер обеспечения территориальной целостности этой части российской территории.

Руководство Сахалинской области предлагает:

1. Законодательно включить в число дней воинской славы России День Победы над милитаристской Японией. Это символическая оценка государством своих территориальных приобретений, знак окончательности итогов Второй мировой войны на этом направлении, послание населению Дальнего Востока, всей России и, безусловно, Японии о территориальной целостности нашей страны и ее уверенности в собственных силах. Для нашей молодежи – это официальная точка отсчета в современной истории. Согласно расчетам Сахалинской областной Думы, представленным в Государственную Думу и ФС РФ вместе с соответствующим законопроектом, затраты на это невелики – 16,5 млн рублей в год.

2. Еще одно предложение, не требующее затрат. В Кодекс РФ об административных правонарушениях необходимо внести норму, предусматривающую административную ответственность за публичное (в СМИ или иным аналогичным способом) искаженное изображение территории Российской Федерации. Например, без Калининградской области, без Сахалина, без Курильских островов и т. п.

3. Необходимо не допускать секвестра ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (2007-2015 гг.)». В 2009 г. ФЦП была секвестрирована почти на 30%. Для ввода оставшихся 25 объектов (из 35) необходимо выполнить решение о корректировке программы.

Главное предложение состоит в том, чтобы «Единая Россия» взяла под свое кураторство систему мер по сохранению территориальной целостности России в этом приграничном регионе.

Анатолий ВОЗЖЕНИКОВ, Владимир СТРЕЛЬЧЕНКО

Стратегия нуждается в концептуальном обосновании

Анатолий ВОЗЖЕНИКОВ – доктор политических наук, профессор РАГС

Владимир СТРЕЛЬЧЕНКО – кандидат экономических наук, глава городского округа Химки Московской области

В мае 2009 г. Указом Президента РФ № 537 утверждена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Она привносит в политическую практику свежую струю, способствующую увязке условий безопасности с задачами социально-экономического развития страны. Однако ряд моментов снижают ценность этого документа как элемента общей системы управления национальной безопасностью.

Теоретически и методологически деятельность государства и общества в сфере обеспечения национальной безопасности определяют и регламентируют три документа государственного характера.

Это: концепция национальной безопасности (дает общее видение существа национальной безопасности, ее объектов и субъектов, принципов обеспечения безопасности объектов, среды безопасности объектов); политика обеспечения национальной безопасности (указывает государственным органам и гражданскому обществу приоритетные направления деятельности по реализации жизненно важных интересов основных объектов национальной безопасности в свете положений Концепции национальной безопасности по видам и сферам безопасности); стратегия обеспечения национальной безопасности (представляет пути достижения целей политики обеспечения национальной безопасности на среднесрочную перспективу продолжительностью 10-15 лет, последовательность достижения целей при имеющихся ресурсах государства и общества, описание возможностей маневра имеющимися силами и ресурсами государства по решению приоритетных задач в конкретных условиях).

При имеющейся теоретической подготовке аппарата государственных служащих относительно проблем обеспечения национальной безопасности до недавнего времени мы имели эклектическое сочетание трех вышеназванных документов и в Концепции и в Стратегии национальной безопасности. Политика обеспечения национальной безопасности излагалась в Концепции национальной безопасности Российской Федерации и сохранилась в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (на наш взгляд, правильнее было бы назвать этот документ «Стратегия обеспечения национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»).

Хорошо ли это? Однозначно – нет. Политика по своим имманентно присущим ей свойствам представляется как деятельность по достижению цели в той или иной сфере (экономика, экология, культура, оборона и т.д.). Если «размазать» политику по различным государственным документам, это вряд ли положительно скажется на деятельности по достижению целей обеспечения национальной безопасности в целом. Видимо, по этой причине ни Концепция национальной безопасности РФ, ни другие концептуальные документы по сферам безопасности не выполнили роль межведомственной координации и взаимодействия в обеспечении национальной безопасности.

Документы «рождались» один за другим*, а защищенность жизненно важных интересов основных объектов национальной безопасности от угроз и опасностей в лучшую сторону не меняется. Более того, новые документы иногда совершенно не увязываются с предшествующими, основополагающими концептуальными положениями о безопасности РФ. В частности, ведомственные и федеральные программы обсуждались и принимались без увязки с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации (2000 г.).

Концепция безопасности отражает определенный уровень мыслительной деятельности, видение в конкретных исторических условиях феномена безопасности, угроз безопасности и жизненно важных интересов основных объектов безопасности (национальной или международной). В ней отражен официальный взгляд (система взглядов) на то или иное явление (в том числе социально-политическое, каковым и представляется национальная безопасность).

В 1996 г. предполагалось, что Концепция национальной безопасности России будет базовым документом по планированию развития Российской Федерации на дальнесрочную и среднесрочную перспективы, по формированию и развитию системы обеспечения национальной безопасности РФ. Думалось также, что она станет основой для конструктивного межведомственного взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, общественных организаций и объединений граждан при защите национальных интересов страны. Не получилось… Может быть, эту важную роль суждено сыграть «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»?

В Концепции национальной безопасности России личность – это не средство достижения государственных целей или целей, поставленных обществом, а самостоятельный объект и субъект обеспечения национальной безопасности. В старой (ленинско-сталинской) концепции безопасности личность всегда считалась средством достижения целей, поставленных руководством государства. Концепция национальной безопасности РФ предусматривала взаимную ответственность личности, общества и государства за обеспечение национальной безопасности посредством баланса интересов основных объектов безопасности. Она впервые центрировалась на личности как основном объекте национальной безопасности. В то же время здесь официально утвердился и сам термин «национальная безопасность» как безопасность многонационального народа РФ, что подразумевает наличие развитого, влиятельного гражданского общества. Если оно не обладает такими качествами, то довольно легко скатиться от национальной безопасности к государственной.

Политика обеспечения безопасности выдвигает основные направления деятельности государства и общества по достижению целей безопасности (как правило, расписывает эти направления по конкретным сферам).

На наш взгляд, Стратегия – это документ следующего, более низкого уровня, который представляет собой набор способов, мер обеспечения безопасности в конкретных сферах человеческой деятельности с учетом имеющихся у государства и общества ресурсов в конкретных исторических условиях. Она выступает также исходным пунктом в планировании мер по обеспечению безопасности и выделении ресурсов на эти меры. Стратегия не может быть введена вместо концепции или политики обеспечения безопасности. В общем и целом Концепция и Стратегия национальной безопасности не могут исключать друг друга, это два самостоятельных документа, решающие свои

---

* См.: Концепция национальной безопасности РФ (1997, 2000); Концепция внешней политики РФ (1996); Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (1996); Концепция коллективной безопасности государств-участников договора о коллективной безопасности от 10 февраля 1995 г.; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (2000); Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (1996); Военная доктрина Российской Федерации (1993), Военная доктрина Российской Федерации (2010).

конкретные задачи и преследующие свои вполне определенные цели.

В общих положениях ныне действующей Стратегии обращается внимание на то, что она и есть тот базовый документ по планированию развития «…системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в которой излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства» (раздел 1, п.4).

Вроде бы все верно. Но что-то в формулировках настораживает…

Да, базового документа по развитию системы обеспечения национальной безопасности не хватало политической практике. Но в эту систему кроме порядка действий и мер по обеспечению национальной безопасности входит множество других структурных и функциональных компонентов, например, силы, средства и принципы обеспечения национальной безопасности. «Порядка действий и мер» явно недостаточно, ведь это прежде всего государственный политический документ. Он указывает на приоритеты в политике, определяет те или иные принципы деятельности, распределение ресурсов, вектор достижения тех или иных целей и т. п. Но «формировать условия» документ не может!

Представляется, что и задача для Стратегии обеспечения национальной безопасности сформулирована по крайней мере некорректно. Нельзя не заметить, что разработчики Стратегии пытались внести свой вклад в понятийный аппарат теории национальной безопасности. Обрели новое содержание уже устоявшиеся в науке понятия «национальная безопасность», «национальные интересы», «угроза национальной безопасности», «система обеспечения национальной безопасности», «средства обеспечения национальной безопасности» и др. Но стали ли термины более полными и ясными? К сожалению, нет.

Так, «средства обеспечения национальной безопасности» – это технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства. Средства – есть средства, и все тут… Кроме того, в таком «формате» средства обеспечения национальной безопасности сводятся к спецсредствам спецслужб, что может деформировать и самое главное понятие общей теории безопасности – «национальная безопасность».

Второй раздел Стратегии менее теоретизирован. Он фактически продублировал в более детализированной версии первый раздел Концепции национальной безопасности Российской Федерации, который вследствие такого включения утратил силу.

В разделе III «Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты» ни слова не говорится о такой важнейшей составляющей национальных интересов, каковой представляются жизненно важные интересы личности, зато они были подробно охарактеризованы в Концепции. Интересы общества сведены к тезису «развитие демократии и гражданского общества»: нет упоминаний о социальной направленности российского государства, о «безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка», об общественном согласии, развитии политической стабильности и многого другого, что должно было войти в Стратегию при отказе от Концепции.

Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации провозглашены национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Получается, что единственным объектом национальной безопасности является само государство. Но его интересы, и это хорошо известно, не всегда совпадают с интересами общества и личности. Также известно, что деструктивность концепции государственной безопасности привела ученых в начале 90-х годов XX столетия к необходимости осмысления и внедрения в политическую практику концепта национальной безопасности. Ее субъектами и объектами определены: личность с ее правами и свободами; общество с его материальными и духовными ценностями; государство с его конституционным строем, суверенитетом и территориальной целостностью. Государство может благотворно и неблаготворно влиять на развитие и безопасность личности и общества. Службы национальной безопасности и службы государственной безопасности имеют специфические компетенции и могут работать параллельно, усиливая друг друга. И система государственной безопасности, и система национальной безопасности, имея свои собственные приоритеты, работают параллельно, каждая в своей области компетенции, не подменяя друг друга.

Некорректно использовано в Стратегии и такое словосочетание, как «общественная безопасность»: либо это защита общества от произвола государства, либо защита законных норм поведения в общественных местах от хулиганских действий отдельных граждан (в терминологии МВД).

Если сравнить представление национальных интересов РФ на долгосрочную перспективу в редакции Концепции национальной безопасности (2000 г.) и Стратегии национальной безопасности (2009 г.), то очевидна их трансформация в сторону национальной безопасности как государственной безопасности.

Так, в Концепции к жизненно важным интересам государства отнесены: незыблемость конституционного строя, суверенитет и территориальная целостность России; политическая, экономическая и социальная стабильность; безусловное соблюдение законности и поддержание правопорядка; развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Детализируются национальные интересы по всем сферам деятельности государства и общества (экономической, политической, социальной, духовной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической).

В Стратегии оставлены старые формулировки интересов государства: незыблемость конституционного строя, территориальная целостность и суверенитет РФ. Исчез такой вид интереса, как политическая, экономическая и социальная стабильность. Произошла замена формулировки «развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества» на новую – «превращение Российской Федерации в мировую державу».

Национальные интересы потеряли свое классическое определение как совокупность интересов объектов национальной безопасности. Но введено понятие «основной приоритет национальной безопасности», под которым подразумевается «национальная оборона, государ-

ственная и общественная безопасность». Вместо национальных интересов РФ по сферам деятельности применена формулировка приоритетов устойчивого развития, среди которых – «повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности». Как видим, сравнение тезаурусов не в пользу нового документа.

Замыслу Стратегии в наибольшей степени соответствует IV раздел «Обеспечение национальной безопасности». Он не лишен новаций, которых не содержалось в Концепции национальной безопасности (2000 г.).

В подразделе 1 «Национальная оборона» на первое место выдвигается политика стратегического сдерживания, которая реализуется «…путем развития системы военно-патриотического воспитания граждан Российской Федерации, а также военной инфраструктуры и системы управления военной организацией государства». Здесь можно найти цели и пути реализации государственной политики в области национальной обороны (п. 29, 31), перечень угроз военной безопасности (п. 30), задачи укрепления национальной обороны (п. 32) и т. д. В то же время нет ответов на вопросы концептуального характера: какими способами использования средств и ресурсов государства может быть обеспечена национальная оборона? Что будем делать в зависимости от различных вариантов развития обстановки в мире? Как будем готовиться к отражению военных угроз? Каковы прогнозы и какова практика реализации возможностей государства? Вот и думаешь: а стратегия ли получилась у разработчиков документа?

В ныне существующей Стратегии «военная безопасность» и «оборонная безопасность» отождествлены, хотя эти два явления имеют различную сущность и обеспечиваются специфическими мерами. Угрозы военной безопасности в большинстве своем представляют военные опасности для России. Налицо смешение таких важных понятий теории безопасности, каковыми являются «опасность» и «угроза».

Однако ответа на вопрос «Как обеспечивать оборонную безопасность?» Стратегия не дает. А как готовится государство к отражению угроз в связи с новыми типами вооружений в мире? Не секрет, что в современном мире идет рост арсеналов за счет психотропного, психотронного, психофизического, информационного, радиологического, бактериологического, химического оружия. Например, Китай много лет назад разработал концепцию и стратегию информационной войны в XXI веке…

Можно было бы подробнее и понятнее сформулировать основные меры государства по обеспечению оборонной безопасности с учетом реально существующей внешней и внутренней среды безопасности.

Неудачно авторы Стратегии объединили меры по обеспечению безопасности государства и общества. Это методологическая ошибка, имеющая негативные практические политические последствия. Государство, общество, личность – основные объекты и субъекты национальной безопасности. Это бесспорно. Каждый из объектов имеет свою специфику не только в системе жизненно важных интересов и в системе угроз этим интересам, но и в мерах защиты интересов от угроз. При осознании этого факта разработчикам Стратегии не пришлось бы выдумывать такие нелепости, как: «главными направлениями деятельности в сфере безопасности государства и общества должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков…»

В перечне мер по обеспечению безопасности общества на долгосрочную перспективу не отражено развитие демократии и выборной системы, плюрализма мнений и многопартийности, свободы митингов, демонстраций и других мер, на деле обеспечивающих безопасность общества от тоталитарных поползновений государства. Стратегия получилась бы состоящей из четырех разделов, взаимоувязанных по смыслу, понятных простому гражданину и профессионалу – специалисту в области обеспечения национальной безопасности. Меры по защите национальных интересов можно было бы объединить в шесть групп:

- политические (от дипломатических до психологических или информационных);
- военные (от демонстрации силы до применения оружия);
- экономические (от отказа в поставках сырья и технологий до полной экономической блокады);
- социальные (от помощи бедным до подавления выступлений граждан);
- экологические (от запрета вредных производств до вывоза вредных отходов в другие страны);
- информационные (от защиты персональных данных до воспитания высокой духовности в обществе).

Основополагающим ориентиром в деятельности государства, общества и личности по реализации и защите национальных интересов выступают национальные цели. Они определяют приоритеты внутренней и внешней политики. К сожалению, ни Концепция национальной безопасности, ни Стратегия национальной безопасности не определяют целей Российской Федерации в области политики обеспечения внешней и внутренней безопасности.

Стратегию обеспечения национальной безопасности составляют те меры, которые реализуются государством и обществом по достижению национальных целей по защите национальных интересов России и отражению угроз этим интересам. Структурно стратегию можно представить следующим образом (**рисунок**).

Такие важные документы (концепции, направления политики, стратегии) должны в обязательном порядке проходить научную экспертизу в организациях, имеющих технико-методологическую базу в области разработки специальных документов общенационального значения.

Рисунок. Структура стратегии обеспечения национальной безопасности РФ

