

# Теоретически осмыслить, практически реализовать

В предыдущем номере журнала «Государственная служба» мы анонсировали состоявшийся в Южно-Российском институте–филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Ростов-на-Дону) «круглый стол» на тему: «Приоритетные направления стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Его организаторами выступили Академия политической науки, кафедра политологии и этнополитики ЮРИФ РАНХиГС, факультет национальной безопасности РАНХиГС, ряд филиалов президентской академии, научно-исследовательских и образовательных центров Юга России. Представляем читателям фрагменты выступлений, прозвучавших за «круглым столом», подготовленные нашим специальным корреспондентом.

Открывая «круглый стол», **декан факультета национальной безопасности РАНХиГС доктор политических наук, профессор С.В. СМУЛЬСКИЙ** представил разрабатываемую на кафедре национальной безопасности общую теорию национальной безопасности в качестве методологической основы исследования политических угроз национальным интересам России.

«Одной из труднейших задач в деле укрепления национальной безопасности страны и ее регионов следует считать своевременное определение угроз личности, обществу и государству, анализ их с точки зрения источников и причин их возникновения, оценку предполагаемого ущерба и подготовку мер по их купированию, предотвращению, защите от них.

Эффективность данной работы во многом определяется усвоением теоретических основ, позволяющих квалифицированно осуществлять эту интеллектуальную работу. Для ее выполнения нужно знать характеристику различных видов угроз: внешних и внутренних, природных, антропогенных, социальных, экономических, военных, глобальных и других.

Среди множества угроз особое место занимают политические угрозы национальным интересам Российской Федерации. Понимание их сущности является совершенно необходимым условием деятельности политиков как на местном, так и на региональном и федеральном уровнях. Проблема осмысления политических угроз интересам личности, обществу и государству за весь постсоветский период развития России продвинулась явно недостаточно. Зачастую они формулируются некорректно, неконкретно, декларативно.

Но реальные политические процессы, происходящие внутри государства и на территории бывших республик Советского Союза, требуют конкретного представления о сущности и содержании политических угроз национальным интересам Российской Федерации, позволяющего фиксировать факторы, тенденции развития и инструменты парирования им.

В шкале приоритетов безопасности России главным является сохранение ее государственной целостности. Здесь, в первую очередь, следует рассматривать вызовы извне, имеющие военно-политическую и экономическую направленность. К тому же обос-

трение геополитического противоборства связано с противоборством между культурными ценностями и духовными потребностями, которое строится с учетом культурно-исторических и национально-религиозных традиций.

Угрозы национальным интересам 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.

Из этого следует важный вывод: внешние угрозы интересам России заключаются, прежде всего, не в возможности прямой военной агрессии, а в проведении извне антироссийских действий как через приграничные государства СНГ, так и через антифедеральные силы на территории России, т. е. их разрушительное воздействие в значительной мере реализуется в сфере внутренней безопасности».

**Профессор ЮРИФ РАНХиГС С.А. ВОРОНЦОВ** остановился на проблемах понимания термина «национальная безопасность» применительно к реалиям Российской Федерации.

«В Конституции РФ – основном законе страны, термин «национальная безопасность» также отсутствует. Употребляются термины «безопасность государства» и «государственная безопасность». Так, отмечается, что одна из важных задач Президента РФ – принятие мер по охране независимости и государственной целостности Российской Федерации (ст. 82, ч. 2). Принося присягу, вновь избранный Президент РФ клянется защищать безопасность и целостность государства (ст. 82 I. Правительство РФ обязано осуществлять меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ (ст. 114, ч. 1, пункт «д»).

Безопасность государства представляет собой систему таких свойств, которые обеспечивают ему возможность для развития и процветания в условиях конфликтов, неопределенности и рисков. Эти свойства присущи всем сферам жизнедеятельности государства: духовной, политической, экономической, военной, национальной, общественной, экологической. Объектом обеспечения безопасности является система ценностей, целей и интересов государства, которые отражают объективные потребности в духовном, политическом, социальном и экономическом развитии с сохранением необходимого баланса и равновесия. К постоянным жизненно важным интересам государства относятся целостность территории и неприкосновенность границ, стабильность государственного и политического строя, суверенитет, гармоничное развитие общества, военная достаточность, возможности для всесторонней реализации личности.

В содержательном плане безопасность государства раскрывается через свойства составных элементов механизма государства (законодательная, исполнительная и судебная власть, вооруженные силы, правоохранительные органы, спецслужбы и т. д.), его функций (внутренних и внешних) и их реализацию в различных сферах, а также свойства процессов, обеспечивающих государству суверенитет, стабильность конституционного строя, территориальную целостность. Составными элементами безопасности государства являются военная, государственная, информационная, политическая, экономическая, общественная и экологическая безопасность.

Система обеспечения безопасности государства – важный элемент, посредством которого реализуется политика обеспечения безопасности государства. Безопасность государства формируется на основе функционирования этой системы, состоящей из следующих механизмов: механизма управления безопасностью и механизма самоорганизации в сфере безопасности.

Механизм управления безопасностью представляет собой систему государственных и общественных структур, оказывающих властное управленческое воздействие на процессы в духовной, социальной и экологической сферах, для формирования способности и возможности государства развиваться в самых неблагоприятных условиях. Он состоит из трех подсистем:

– подсистемы выявления и разрешения внутренних и внешних конфликтов, которая предназначена для получения сигналов об угрозах безопасности;

– подсистемы снижения неопределенности, состоящей из государственных и общественных структур, разрабатывающих концепции, стратегии, прогнозы и программы реализации политических и иных решений при возникновении угроз и опасностей в сфере обеспечения безопасности государства;

– подсистемы использования риска, предназначенной для оптимизации деятельности всех государственных и общественных организаций в условиях существующей неопределенности относительно угроз безопасности и их последствий.

Механизм самоорганизации обеспечивает концентрацию усилий на стимулировании развития внутренних процессов в обществе, обеспечивающих безопасность за счет системы духовных ценностей (культуры, искусства, религии).

Учитывая изложенное, можно утверждать, что понятие «безопасность государства» не тождественно понятию «государственная безопасность». Первое – более широкое понятие, предполагающее не только выявление, предупреждение и устранение угроз безопасности (что характерно для обеспечения государственной безопасности), а также противодействие их источникам, но и целенаправленную деятельность по обеспечению устойчивого развития государства, укреплению его экономического, политического, духовного, оборонного, научно-технического и т. п. потенциала.

Иными словами, безопасность государства связана с различного рода угрозами, выходящими за пределы государственной безопасности. Так, например, центробежные тенденции, обусловленные недостатками федеративного устройства государства, приведшие к распаду СССР, по своему содержанию были шире угроз государственной безопасности.

В отечественной традиции содержание понятия «государственная безопасность», помимо объекта непосредственной защиты, дополнялось характеристикой угроз безопасности государства и их источников. Эти угрозы традиционно отождествлялись с разведывательной и иной подрывной деятельностью иностранных спецслужб и организаций, а также заговорщиков, диверсантов, террористов и иных «враждебных существующему строю элементов».

Государственную безопасность следует рассматривать как состояние защищенности основ конституционного строя, территориальной целостности, суверенитета, политического, экономического, оборонного, научно-технического и информационного потенциала страны от внешних и внутренних угроз, исходящих от иностранных спецслужб и организаций, а также преступных сообществ, групп и отдельных лиц. В то же время государственная безопасность накладывает свой отпечаток на все другие виды безопасности, выделяя в них свой специфический объект.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и в Федеральном законе «О безопасности» понятие «национальная безопасность» фактически подменяет понятие «государственная безопасность», которое, исходя из изложенного выше, является неотъемлемой частью понятия «национальная безопасность».

Представляется, что причины подобного явления имеют больше политический, нежели правовой характер. Для многих понятие «государственная безопасность» по-прежнему связано с органами безопасности тоталитарного общества – ВЧК-НКВД-МГБ-КГБ и представляется неприемлемым для общества, построенного на демократических началах. Однако подобная семантическая метаморфоза породила проблемы не только теоретического, но прежде всего практического плана.

Подмена понятия «государственная безопасность» более широким понятием «национальная безопасность» может привести к расширению сферы деятельности специальных служб государства, наделению их не свойственными им функциями. При этом теряется или отходит на второй план основная направленность их деятельности. Поэтому четкое определение содержания понятия «национальная безопасность» имеет принципиальный характер».

*Основные направления формирования антитеррористической политики как составной части укрепления национальной безопасности России раскрыл* **доктор философских наук, профессор ЮРИФ РАНХиГС С.А. КИСЛИЦЫН.**

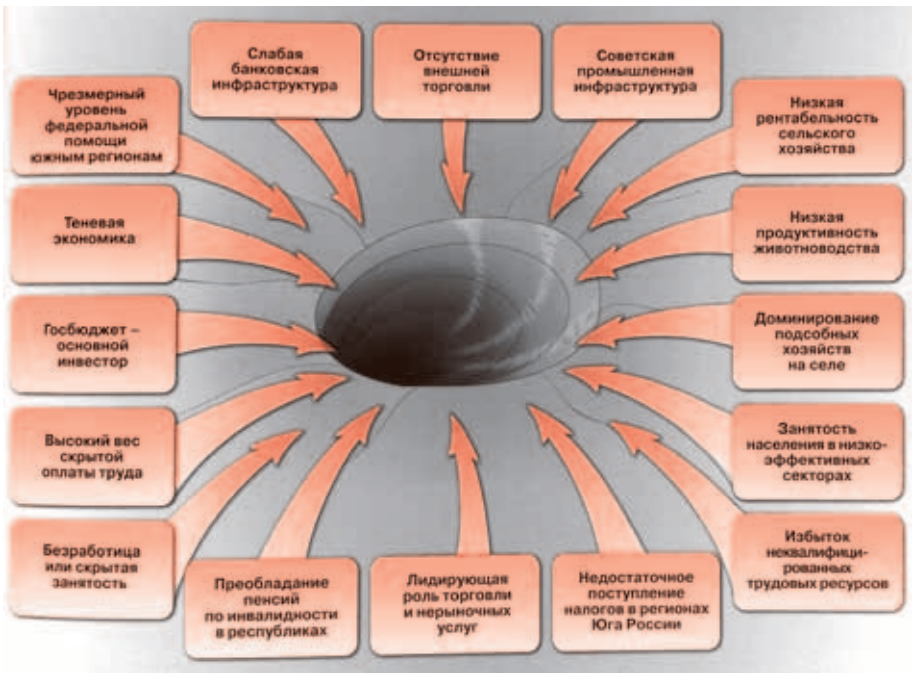
«Обеспечение национальной безопасности означает не только предотвращение угроз, но и создание в обществе таких условий, которые бы стимулировали его экономическое, культурное, социальное развитие. Поэтому для обеспечения национальной безопасности целесообразно своевременно формировать оптимальную политическую стратегию для отражения угроз.

С учетом отсутствия в научной литературе такого понятия, как «политическая стратегия антитеррористической деятельности», предлагается сформулировать ее определение. Оно должно включать всех участников обеспечения национальной безопасности в области противодействия терроризму, должно в полной мере отразить степень значимости вклада каждого из элементов политической системы в борьбу с терроризмом.

Политическая стратегия антитеррористической деятельности – это основные, имманентные политической системе направления и средства искоренения терроризма и условий его возникновения и развития в целях обеспечения национальной и международной безопасности, осуществляемого государством, другими политическими институтами, структурами гражданского общества на основании действующего законодательства, в соответствии с общепринятыми нормами морали и нравственности.

Назрела необходимость в выра-

**Изъяны хозяйственного уклада на Северном Кавказе**



ботке и налаживании единой политико-правовой управленческой модели развития многонационального федеративного государства, национальных и федеративных отношений в Российской Федерации, дабы исключить саму возможность появления терроризма. Важно выстроить систему государственной национальной и федеративной политики так, чтобы она могла обеспечить единство россиян, целостность государства, демократичное взаимодействие между регионами и центром, равноправное развитие всех этносов и их многонациональных культур.

Правоприменительную практику по контролю и борьбе с терроризмом необходимо рассматривать как направление государственной политики. Очень важно, чтобы политические деятели понимали всестороннюю связь компетентных и ответственных политических решений по борьбе с терроризмом и правоприменительной деятельности.

Известный специалист А. Переңджиев в многочисленных публикациях 2008-2011 гг. обоснованно считает, что для России необходимо разработать обновленную антитеррористическую доктрину, целями которой должны стать дебюрократизация государственного аппарата, декриминализация общества и разрешение проблем в социальной сфере: внедрение стандартов государственных услуг; повышение эффективности взаимодействия органов власти и гражданского общества; модернизация системы информационного обеспечения органов власти. В первоочередном порядке следует ввести институт реального депутатского запроса и/или парламентского расследования, привести российское законодательство в соответствие со стандартами международно-правовых документов в сфере противодействия коррупции.

Представляется актуальным вывод ученого о том, что одним из важных элементов структуры антитеррористической политики является политическое сознание граждан. Как правило, оно выражается в осознании субъектами этой политики: против кого из них направлена террористическая деятельность и какая политическая сила действует против этого субъекта (идентификация политического противника). Этот автор предложил термин «антитеррористическое сознание», обозначающий разновидность (или часть) политического сознания. Оно формируется как у представителей национальных властных структур и спецслужб, так и у населения различных стран. Формирование этого сознания может иметь несколько этапов:

а) общество внутри отдельного государства и все мировое сообщество узнает о существовании государств и организаций, занимающихся террористической деятельностью, и об опасности стать жертвой терактов;

б) все население мира (или его большинство) осознает международный терроризм в качестве общественно опасного явления;

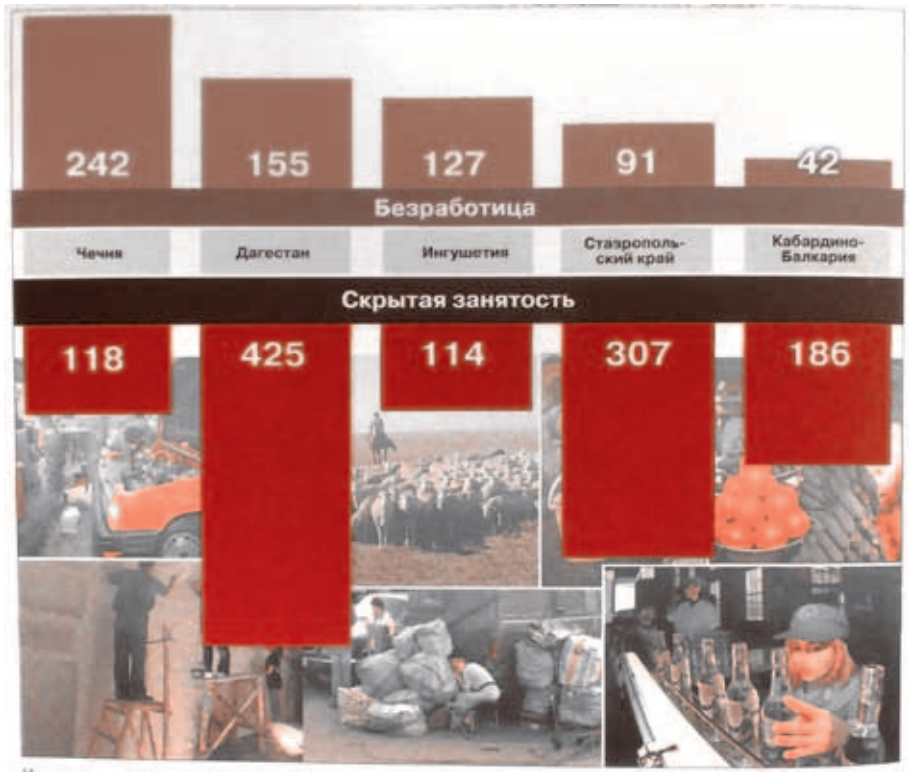
в) мировое сообщество приходит к пониманию того, что международный терроризм – это всерьез и надолго;

г) большинство населения мира понимает необходимость активной позиции государств, международных организаций, всего мирового сообщества в противодействии терроризму и его идеологии, в устранении его причин;

д) появляется потребность и воля у лиц, находящихся во главе государственных властных органов и наднациональных структур, в проведении международной антитеррористической политики.

Последние два этапа являются важными факторами для формирования антитеррористического сознания. Там, где сформировано сознание о наличии и опасности терроризма, где появляется потребность и воля противодействовать этой опасности, там и только там начинается эффективная и долговременная антитеррористическая политика. Антитеррористическое сознание формирует положительный образ власти, способной решить социально-политические проблемы, изменить условия жизни населения в лучшую сторону. Оно является частью сознания политического и сохраняет систему общечеловеческих ценностей».

**Безработица и скрытая занятость в СКФО (тыс. чел., 2010 г.)**



**Профессор Института повышения квалификации и переподготовки кадров Южного федерального университета И.П. ДОБАЕВ** посвятил свое выступление сущности и идеологии современного терроризма на Северном Кавказе.

«Нынешний мир таков, что, миновав открытое военное противостояние и «холодную войну», международное сосуществование входит в новую эпоху – эпоху информационных или сетевых войн. Действительно, «новый терроризм» отличается от прежних форм терроризма не только идеологически, но и организационно, поскольку напрямую связан с концепцией так называемой «сетевой войны», впервые выдвинутой в 1996 г. сотрудниками RAND Corporation Дж. Аквиллой и Д. Ронфельтом.

Практически изначально концепция «сетевой войны» подразумевала решающую роль информации в будущих военных конфликтах, а ключом к успеху считалось достижение информационного превосходства. В таком контексте «сетевая война» подразумевает создание децентрализованной сети «информационно оснащенных бойцов», способных обеспечить решительную бескровную победу путем направленного уничтожения ключевых «нервных центров» – систем управления противника.

Основные черты «нового терроризма», нередко прикрывающегося исламом, являющегося продуктом глобализационных процессов и углубившегося социально-экономическим расслоения в современном мире, заключаются в следующем:

- структурно он не замыкается в рамках одного региона, деятельность отдельных террористических групп организационно предельно децентрализована, однако фиксируется общность идеологических доктрин и целей;
- террористические структуры, в принципе, в состоянии осуществить акции с применением оружия массового уничтожения и современных технологий, что может привести к последствиям катастрофического характера не только для отдельных государств, но и всего мирового сообщества;
- отличительной особенностью стала высокая степень адаптации террористических организаций к реалиям современного мира, действующих как строго иерархически, так и с «размытым» управленческим механизмом, наличие структур, организованных по типу «паучьей сети», а также полностью независимых.

Его дифференцирующей характеристикой на данном историческом этапе является также беспрецедентное включение исламского компонента, особенно в идеологические конструкты многочисленных террористических структур.

Отличием современного терроризма от терроризма прошлых эпох является то, что традиционный терроризм не угрожал обществу как таковому, не затрагивал основ его жизнедеятельности. Высокотехнологичный терроризм способен продуцировать системный кризис в любом государстве с высокоразвитой информационной инфраструктурой.

Вместе с тем современный «сетевой терроризм» ни в коем случае не тождественен введенному в оборот в конце XX в. понятию «международный терроризм», этому явно идеологизированному изобретению американских элит, поставивших цель установление своего господства в постбиполярном мире. Известный принцип англосаксонской политики «разобщай и властвуй» здесь явно доминирует: устроителям «нового мирового порядка» очень хочется столкнуть в прямом противоборстве представителей других цивилизаций, а самим остаться над схваткой, воспользоваться плодами ослабления своих геополитических противников. Именно такова политика США в исламском вопросе, когда они желают противопоставить Россию «исламскому миру», предоставив ей незавидную роль громоотвода инспирированных ими же исламистских угроз.

Поэтому России не стоит даже на словах поддерживать американскую версию «международного терроризма», однако следует противостоять внешним конфликтогенным факторам развития ситуации в своих регионах, подпитывающим внутренние противоречия и конфликты, запрограммированные в свое время устроителями распада Советского Союза и развала социалистической системы, противопоставив четко выверенную систему мер. Компетентный и научный подход, профессиональная организация прогнозирования, ранняя и своевременная диагностика, научно-технологическая экспертиза, выявление новейших факторов риска, нейтрализация сфер и зон террористической деятельности могут существенно снизить вероятность развертывания информационно ориентированного современного терроризма».

Результаты многолетних исследований терроризма как главной угрозы национальной безопасности на юге России представила участникам «круглого стола» **главный специалист антитеррористического центра Южного научного центра РАН И.В. ПАЩЕНКО.**

«Негативные тенденции в сфере безопасности, тесно сопряженные с проблемами управления, являются характерными как для Северного Кавказа, так и для всего Юга России, среди них определяющими выступают следующие:

- культ насилия (особенно среди молодежи);
- распространение идей религиозного экстремизма джихадистского толка;
- ксенофобия и рост недоверия между различными этническими и социальными группами;
- рост организованной преступности и высокая криминализованность экономики (включая незаконную торговлю оружием);
- наличие неконтролируемых зон нестабильности,

особенно на «прозрачной» границе с Южным Кавказом;

- сосредоточение в регионе избыточного количества силовых и правоохранительных структур разного уровня подчиненности, дублирование усилий, конкуренция между ними.

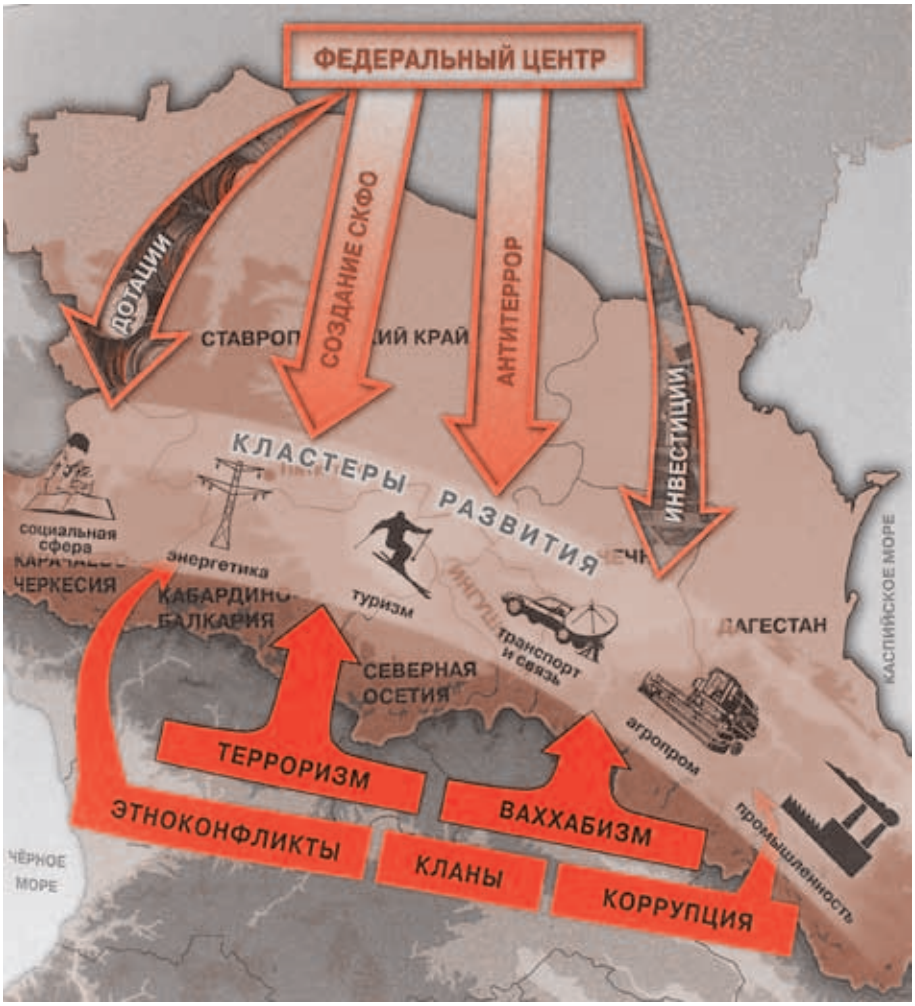
Существование в регионе конфликтов различного характера увеличивает число людей, склонных к насилию. Уход из общества в бандгруппы происходит по рациональным соображениям, следовательно, первоочередной становится задача сделать невыгодным переход от образа жизни гражданина к образу жизни террориста. Определяющей в этой работе будет мера наказания и мера отвращения, величина наказания зачастую не сказывается на интенсивности вступления в ряды бандформирований. Определяющим в процессе сдерживания от вступления в террористические организации становится факт неотвратимости наказания. Наряду с созданием условий для реинтеграции в общество бывших террористов необходимо применять силовое давление на действующих.

Основным направлением в области противодействия терроризму с учетом мирового опыта станет использование специальных программ, нацеленных на изменение восприятия людей, вовлеченных в террористическую или экстремистскую деятельность, или исповедующих идеологию такого характера. С помощью этих программ общество пытается вернуть представителей группы риска и уже находящихся под арестом людей в общество путем переосмысления ими террористической идеологии, отказа от нее и получения некоторых социальных гарантий, которые в перспективе позволят снова стать частью общества и существовать в рамках закона.

Сегодня на территории двух северокавказских республик действуют комиссии по оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность. В Дагестане организация такого характера существует с ноября 2010 г., в Ингушетии была образована лишь в сентябре 2011 г. За время работы комиссии в Дагестане было зарегистрировано 30 явок с повинной. На территории Чеченской Республики таких структур не существует, но это единственная территория, где явки с повинной происходят на протяжении последних четырех лет.

Во всем мире, и Северный Кавказ не является исключением, терроризм – это лишь метод достижения разных целей. Фактором роста напряженности зачастую выступает расхождение между актуальным и желаемым положением различных групп людей в обществе на фоне сравнения с другими странами и регионами. В Российской Федерации некогда единое культурное и экономическое пространство распалось, повсеместно наблюдается анклавизация общества. Преодоление культурной и экономической закрытости может стать основой стабилизации региона, но это потребует воплощения стратегии межкультурного диалога на территории Северного Кавказа».

**Федеральные ресурсы развития и факторы дестабилизации**




Подводя итоги большого разговора за «круглым столом» – а в нем приняли участие более десяти докладчиков и дискутантов, – **декан факультета политологии ЮРИФ РАНХиГС профессор А.В. Понеделков** отметил, что научные суждения, результаты эмпирических исследований угроз различным областям региональной безопасности и возможностей их парирования помогут осуществить коррекцию приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности страны.

Подготовила **Ольга ЛЕДОВСКАЯ**