

Министерство образования и науки Российской Федерации
Южно-Уральский государственный университет
Юго-Восточный институт геополитики

Ф2(2)
П504

ПОЛИТИКО-СОЦИАЛЬНЫЕ ФРАГМЕНТЫ БЕЗОПАСНОСТИ

**Научно-исследовательские работы
студентов-политологов**

Под редакцией В.Е. Хвоцева

Челябинск
Издательство ЮУрГУ
2006

ББК Ф4(0) + Ф2(2) + Ф3(2)1

Политико-социальные фрагменты безопасности. Научно-исследовательские работы студентов-политологов / под редакцией В.Е. Хвощева. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ. – 2006. – 544 с.

Авторский коллектив:

Афанасьев Е.Т. – 1.1, с. 7–72,
Беседин М.Д. – 1.1, с. 7–72; 3.2, с. 301–352,
Борисова А.Б. – 4.1, с. 379–407,
Васильева В.Е. – 2.4, с. 227–273,
Воробьев И.В. – 2.1, с. 144–172,
Герман В.А. – 2.3, с. 199–227,
Глухарев Д.С. – 5.1, с. 407–456,
Гущин К.А. – 5.1, с. 407–456,
Евсеев И.В. – 5.2, с. 456–486,
Зяблицев Е.А. – 1.3, с. 101–144,
Калинская Е.А. – 3.3, с. 352–379,
Карабец Р.К. – 1.2, с. 72–101,
Кулькова А.А. – 5.2, с. 456–486,
Лыгасова С.В. – 1.3, с. 101–144; 2.2, с. 172–199,
Марков М.Ю. – 3.1, с. 273–301,
Мелихова И.А. – 4.1, с. 379–407,
Мишакина И.С. – 3.2, с. 301–352,
Прилукова Е.Г. – 2.1, с. 144–172; 3.1, с. 273–301,
Сабирьянов Ш.М. – 2.3, с. 199–227,
Семенов М.Ю. – 6.1, с. 486–515; 6.2, с. 515–544,
Сидорович Е. – 6.1, с. 486–515,
Смирнова Т.С. – 2.2, с. 172–199,
Хвощев В.Е. – 1.2, с. 72–101; 2.4, с. 227–273; 3.3, с. 352–379,
Яхнин А.С. – 6.2, с. 515–544.

В книге представлены труды студентов (специальность 030201) и преподавателей кафедры политологии Южно-Уральского государственного университета, организованных в рамках Юго-Восточного института геополитики и объединенных единой тематикой исследования безопасности и пограничной политики.

Работа выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 2004156), Российского гуманитарного научного фонда (проект № 06334), Правительства Челябинской области, Министерства образования и науки РФ (проект № 09.06).

Отпечатано с авторского оригинала.

Рецензенты: доктор философских наук О. Ю. Малинова,
доктор исторических наук И. В. Сибиряков.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

1.1. Динамика международной безопасности в годы «холодной войны»	3
1.1.1. Социально-политические предпосылки «холодной войны»	9
1.1.2. Мир в годы «холодной войны»	22
1.1.3. Мир в преддверии конца «холодной войны». «Конец Истории»	58
Литература	72
1.2. Модернизация военно-политической роли НАТО в укреплении международной безопасности	72
1.2.1. Модернизация антикризисной программы НАТО после распада СССР	75
1.2.1.1. Пересмотр стратегических задач НАТО в связи с изменением характера региональных конфликтов	75
1.2.1.2. Концепция «многонациональных оперативных сил» и другие новации в области кризисного реагирования	81
1.2.1.3. Новая Стратегическая концепция НАТО 1999 года	84
1.2.2. Безопасность в Европе и России после войны в Косово	88
1.2.2.1. Уроки косовской войны или роль США в НАТО	88
1.2.2.2. Влияние новой стратегии НАТО на архитектуру системы безопасности в Европе	90
1.2.2.3. Расширение НАТО на восток как проблема российской безопасности	93
Литература	100
1.3. Модель международных отношений в азиатско-тихоокеанском регионе и безопасность России	101
1.3.1. Особенности международных отношений в АТР и безопасность России	102
1.3.1.1. Основные акторы в АТР и их взаимоотношения	102
1.3.1.2. Россия как субъект международных отношений в АТР	115
1.3.1.3. Система обеспечения национальной безопасности России	118
1.3.2. Взаимодействие России и Японии как фактор международной безопасности в АТР	124
1.3.2.1. Внешняя политика Японии и международная безопасность России	124
1.3.2.2. Российско-японские отношения и их влияние на экономическую безопасность России	137
Литература	143
2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
2.1. Имидж субъекта федерации как фактор информационной безопасности	144
2.1.1. Роль имиджа региона в формировании информационной безопасности	147
2.1.1.1. Регион, безопасность и информационная безопасность как объекты политологического анализа	147
2.1.1.2. Факторы, влияющие на безопасность региона	152
2.1.2. Имиджевая политика региона в средствах массовой информации	159
2.1.2.1. Имидж региона в региональных периодических изданиях	159
2.1.2.2. Информационная политика региона	163
Литература	171
2.2. Роль региональных элит в укреплении национальной безопасности	172
2.2.1. Политическая элита и ее роль в системе национальной безопасности	176
2.2.1.1. Развитие теории элит в политической науке	176

2.2.1.2. Политическая элита как субъект политической деятельности.....	183
2.2.1.3. Региональные особенности национальной безопасности.....	187
2.2.2. Специфика решения проблем национальной безопасности на региональном уровне.....	192
2.2.2.1. Особенности региональной элиты Российской Федерации.....	192
2.2.2.2. Вопросы национальной безопасности и механизм их решения региональной элитой.....	194
2.2.2.3. Деятельность региональной элиты Челябинской области по решению проблем безопасности.....	196
Литература.....	199
2.3. Проблемы реализации и совершенствования национальной политики в Российской Федерации.....	199
2.3.1. Проблемы реализации и совершенствования национальной политики в Российской Федерации.....	201
2.3.1.1. Конституция Российской Федерации как правовая основа осуществления государственной национальной политики.....	201
2.3.1.2. Мониторинг среды межнациональных отношений.....	203
2.3.1.3. Плюсы и минусы государственной национальной политики РФ.....	204
2.3.2. Проблемы реализации и совершенствования региональной национальной политики.....	211
2.3.2.1. Цели, задачи региональной национальной политики.....	211
2.3.2.2. Проблемы реализации национальной политики в Челябинской области.....	213
2.3.2.3. Этнополитическая ситуация в Челябинской области.....	219
2.3.2.4. Принципы программы национально-культурного возрождения.....	221
2.3.2.5. Аспекты безопасности в области противодействия экстремизму в этноконфессиональной сфере.....	222
Литература.....	226
2.4. Тенденции развития экологических угроз в Южно-Уральском регионе.....	227
2.4.1. Основы региональной экополитики.....	229
2.4.1.1. Экологические проблемы и национальная безопасность государства.....	229
2.4.2. Динамика экологических угроз в Южно-Уральском регионе.....	243
2.4.2.1. Анализ разновидностей экологических угроз.....	243
2.4.2.2. Специфика радиационной угрозы в Челябинской области.....	250
2.4.3. Институциональные аспекты региональной экологической безопасности.....	257
2.4.3.1. Государственное регулирование охраны окружающей среды Южного Урала. Современное состояние. Перспективы развития.....	257
2.4.3.2. Роль общественно-экологических организаций в решении экологических проблем.....	267
2.4.3.3. Экологическое воспитание и образование как фактор оздоровления природной среды.....	269
Литература.....	273
3. УГРОЗЫ ТЕРРОРИЗМА	
3.1. Возрастание глобальных и региональных угроз терроризма на постсоветском пространстве.....	273
3.1.1. Терроризм как объект политологического анализа.....	277
3.1.1.1. Понятие и признаки терроризма в современной литературе.....	277

3.1.1.2. Причины и условия возникновения терроризма на постсоветском пространстве.....	284
3.1.2. Вероятность региональной террористической угрозы и пути противодействия ей.....	290
3.1.2.1. Факторы риска региональной террористической угрозы.....	290
3.1.2.2. Пути противодействия терроризму на постсоветском пространстве.....	292
Литература.....	299
3.2. Проблема терроризма в современной России:	
возрастание угроз и механизмы противодействия.....	301
3.2.1. Терроризм, как новая форма организованного насилия.....	303
3.2.1.1. Понятие и основные характеристики терроризма.....	303
3.2.1.2. Основные виды терроризма.....	312
3.2.2. Терроризм в России.....	320
3.2.2.1. Возрастание угроз внутреннего терроризма в России.....	320
3.2.2.2. Трансформация понятия терроризм в российском законодательстве.....	329
3.2.2.3. Антитеррористическая деятельность в России: общая концепция.....	341
Литература.....	351
3.3. Терроризм с использованием оружия массового уничтожения в начале XXI века:	
вызовы и угрозы.....	352
3.3.1. Теоретические и политические аспекты определения понятия ОМУ-терроризм.....	354
3.3.1.1. Определение термина «терроризм».....	354
3.3.1.2. Понятие оружия массового уничтожения.....	355
3.3.1.3. Виды ОМУ и его поражающие факторы.....	358
3.3.1.4. ОМУ-терроризм и его разновидности.....	361
3.3.2. ОМУ-терроризм: масштаб угроз.....	361
3.3.2.1. Историко-политический контекст ОМУ-терроризма.....	361
3.3.2.2. Политическая мотивация ОМУ-терроризма.....	363
3.3.2.3. Доступность оружия массового уничтожения для террористов.....	364
3.3.2.4. Угрозы ОМУ-терроризма: действительные и мнимые.....	374
Литература.....	378
4. ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ	
4.1. Протестное голосование как проявление политического нигилизма и фактор национальной безопасности.....	379
4.1.1. Протестное голосование как проявление политического нигилизма.....	379
4.1.1.1. Понятия «нигилизм» и «политический нигилизм»: истоки и содержание.....	379
4.1.1.2. Политический нигилизм как установка современного российского общества.....	381
4.1.1.3. Электоральный нигилизм как форма политического нигилизма.....	384
4.1.1.4. Голосование «против всех» – мотивационный фактор.....	386
4.1.1.5. Национальная безопасность и протестное голосование.....	389
4.1.2. Эмпирический анализ протестного голосования.....	393
4.1.2.1. Динамика голосования «против всех» в регионах Российской Федерации.....	393
4.1.2.2. Корреляционный анализ протестного электората.....	395
Литература.....	407
5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ	
5.1. Роль специальных служб в формировании национальной безопасности России.....	407

5.1.1. Теоретико-практические основы деятельности спецслужб.....	410
5.1.1.1. Понятия государственной и национальной безопасности.....	410
5.1.1.2. Политико-правовое обеспечение деятельности российских спецслужб.....	419
5.1.2. Спецслужбы как один из факторов развития государства и общества.....	432
5.1.2.1. Модернизация системы спецслужб России.....	432
5.1.2.2. Особенности развития системы обеспечения государственной безопасности в современной России.....	445
Литература.....	455
5.2. Развитие уголовно-исполнительной системы как фактор укрепления национальной безопасности России.....	456
5.2.1. История развития пенитенциарной системы в России.....	459
5.2.1.1. Исправительно-трудовая политика советской власти в 1917-1991 гг.....	459
5.2.1.2. Изменения политики в сфере исполнительно-трудового права и переход к политике уголовно-исполнительного права.....	462
5.2.2. Недостатки проводимой политики в области существующей уголовно-исполнительной системы России.....	469
5.2.3. Предлагаемые мероприятия по устранению недостатков пенитенциарной системы России.....	478
Литература.....	485
6. ПОГРАНИЧНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ	
6.1. Пограничная политика как средство укрепления национальной безопасности Российской Федерации.....	486
6.1.1. Предварительный обзор.....	488
6.1.2. Анализ национальной безопасности России с точки зрения пограничной политики.....	500
Литература.....	514
6.2. Трансграничные угрозы национальной безопасности РФ в российско-казахстанском секторе государственной границы.....	515
6.2.1. Теоретико-методологические основы анализа трансграничных угроз национальной безопасности РФ.....	516
6.2.1.1. Парадигмы теоретического осмысления угроз национальной безопасности РФ.....	516
6.2.1.2. Методические принципы исследования трансграничных угроз безопасности государства.....	526
6.2.2. Специфика региональной архитектуры и геополитических доминант развития РФ как предпосылки формирования трансграничных угроз национальной безопасности.....	529
6.2.2.1. Процессы регионализации в постсоветской России как факторы, определяющие региональную специфику пограничной политики.....	529
6.2.2.2. Специфика современного геополитического положения России и его влияние на угрозы безопасности в пограничном пространстве.....	531
6.2.2.3. Российско-казахстанское приграничное взаимодействие: преобладающие трансграничные угрозы.....	533
6.2.3. Пути решения проблемы нейтрализации трансграничных угроз национальной безопасности РФ.....	534
6.2.3.1. Реализация системного анализа в механизме выявления угроз безопасности государства в пограничном пространстве.....	534
6.2.3.2. Координация деятельности федеральных и региональных органов власти в решении поставленных проблем.....	537
Литература.....	543

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

1.1. Динамика международной безопасности в годы «холодной войны» (Афанасьев Е. Т., Беседин М. Д.)

В настоящее время принято говорить, что «холодная война» в мире закончилась. Советский Союз распался, воевать больше не с кем. Соединенные Штаты Америки являются единственной сверхдержавой в мире как в военном, так и геополитическом отношениях. Однако с такой позицией нельзя согласиться. На самом деле все закончилось не так однозначно.

Понятие «холодная война» появилось сразу после окончания Второй мировой войны и сопровождало весь политический конфликт между странами до конца двадцатого века. Именно такое специфическое название дали ученые этому периоду – война, которая подразумевает военные действия, но не имеет конкретных физических вооруженных столкновений. Это война, находившаяся в затишье, в любой момент могла вылиться в горячее столкновение между державами.

Самым опасным для всей планеты оказалось не само столкновение, а то, что в этом столкновении мог быть применен весь ядерный арсенал государств – оружие массового поражения всех модификаций, что, без сомнений, вызвало бы глобальную катастрофу на планете. Но, как ни странно, такая устрашающая перспектива несколько не испугала глав государств, а только заставила придумывать все новые виды вооружений, создавать модели будущего развития военных действий. К тому же, обстановка накалялась благодаря заранее составленным планам и доктринам по территориальному захвату и геополитическому проникновению. И как следствие, определяющим в «холодной войне» стали не попытки разрядить обстановку (они предпринимались, но были незначительными), а, наоборот, попытки ослабить противника, показать его непривлекательность и даже высмеять. Гонка вооружений стала одним из ключевых моментов того периода и, можно сказать, главным фактором ведения холодной войны. Как казалось, это то самое, на что можно делать ставку, чтобы одержать победу в этой непредсказуемой войне. Конфликт длился на протяжении всей второй половины 20 века и постоянно привлекал внимание ученых. Тема «холодной войны» актуальна и по сей день. Она затрагивает вопросы: как не повторить ошибки; как выявить причины той или иной динамики развития отношений; какие инструменты ведения международной борьбы политически приемлемы, а какие – нет; как можно использовать их в мирных целях?

Хотелось бы сразу подчеркнуть, что проблематика данного вопроса так или иначе отражена в различных источниках, но не как упоминание того, что было, а как отпечаток истории с целью сохранения исторического присутствия. Для соблюдения политического этикета главы государств стараются не затрагивать саму тему «холодной войны», а скорее говорят о её следствии, о факте её былого присутствия как исторической неизбежности и политической ошибки, повторения которой нельзя допустить.

В законах и концепции национальной безопасности России всё изменилось. Российское законодательство старается аккуратно упоминать о результатах «холодной войны». Примером этого может служить донесение в концепциях исключительно оборонительной национальной безопасности государств, отсутствие конкретного врага в роли государства или конкретной политической фигуры.

В программах большинства легальных политических партий Российской Федерации в последнее десятилетие конфликт не упоминает-

ся вообще. С вступлением России на демократический путь развития Соединенные Штаты как законодателя и «учителя» демократии, а также ряд других демократических государств, больше не рассматриваются как потенциальные политические враги, империалисты и разрушители мировой стабильности. Исключение составляют группы коммунистического и националистического толка, такие как «Русское национальное единство», различные ответвления «Национал-большевистской партии» (на сегодняшний день легализована и называется «Национал-большевистская правда»). Они очень четко рассматривают проблемы «холодной войны», нисколько не смущаясь при этом затрагивать наиболее наболевшие вопросы причин конфликта. На основе этого они предлагают политические программы, в которых ставка делается на военные действия, увеличение военного потенциала и военного присутствия в пограничных государствах.

В основном, тема «холодной войны», а также её динамика, прослеживалась в публицистических источниках всех государств. Если говорить о советском периоде, то нужно упомянуть о политико-идеологической окраске всей поступающей информации конфликтующих государств. Кроме того, многое находилось под запретом. И по сей день существует множество тайн, которые еще долго не будут раскрыты. В то же время в современный период множество телепрограмм и газетных статей посвящается политическим событиям и решениям глав государств периода «холодной войны». В первую очередь, это сюжеты об обострении ситуации, о различных военных операциях, о разведанных, которые тщательно скрывались, так как могли послужить дополнительной информацией противнику (с целью подрыва морально-психологического состояния). В целом, телевидение и кинематограф были и остаются эффективными рычагами психологического воздействия и давления, пропаганды и контрпропаганды.

Что касается научной литературы, то данная тема с 50-х годов и по сей день нисколько не потеряла своей актуальности. Она стала одной из самых затрагиваемых во множестве трудов по философии, истории, экономики, юриспруденции, а также психологии. Работы, написанные до 90-х годов, отражали суть конфликта, но их отличительной чертой было обязательное отражение марксистско-ленинского подхода (борьба с мировым империализмом, капиталом и притеснением рабочего класса) и оценка оппонента как политического зла. Американская научная школа в своих подходах мало чем отличалась от советской: в ней также присутствовал фактор борьбы с мировым злом в лице коммунистического мира, использование приемов пропаганды. Отличием является реклама американского государства, его привлекательности, стремление к мировому господству; «восходящее к истокам создания американской государственности», разработка идеи расчленения Российского государства.

Проблематика «холодной войны» поднимается в известных политических журналах «Полис», «Социологические исследования». На страницах этих изданий опубликованы переводы старых научных трудов таких известных авторов как Ганс Моргентау, Гар Альперовиц, Карл Шмитт и многих других.

В связи с развитием Интернета тема обрела популярность и часто упоминается в различных статьях, обсуждается на форумах, где каждый может высказать свое мнение. Среди тех, кто активно излагал свою точку зрения в интернет-публикациях, профессор Николай фон Крейтор, получивший высокую оценку у таких известных авторов как А. Панарин, Э. Бжезинский, М. Светлов, С. Дугин.

Основные цели, поставленные нами в данном разделе:

- проанализировать причины «холодной войны», изучить динамику взаимоотношений Востока и Запада до начала противостояния,
- дать точное хронологическое описание «холодной войны», как можно лучше и точнее раскрывая факты,
- проследить и представить верные политические решения по проблемам международной политики,
- обратить внимание на неудавшиеся решения и выявить их причины,
- доказать, что геополитические амбиции США все-таки были захватническими, нацеленными на мировое господство.

Объектом данного исследования будет выступать сам период «холодной войны», описание её сути в широком и узком понимании (анализ понимания «холодной войны» разными школами). Предметом же выступит динамика развития международных отношений и суть причин, по которым возникали «вспышки» конфликтов в тот или иной период. Новизна исследования обусловлена недостаточной изученностью корней «холодной войны», а также тех скрытых в прошлом фактов, которые публикуются только сейчас.

Основные гипотезы, подлежащие проверке: действительно ли Советский Союз выступал в роли агрессора и стремился к мировому господству через «Мировую Революцию»; действительно ли планы США по достижению господства над всем миром посредством ядерного оружия имели исключительно миротворческие цели?

Данный раздел состоит из трех глав и заключения. В первой главе будут представлены социально-политические предпосылки «холодной войны». Целью данной главы является попытка доказать, что на самом деле, корни «холодной войны» тянутся во времена становления государственности Соединенных Штатов Америки, что 19 – н. 20вв – это своеобразный этап становления конфликта. И, следовательно, «холодная война» – это то, во что вылилось давно назревавшее и изначально спровоцированное Соединенными Штатами (а в будущем и Советским Союзом) противостояние.

Во второй главе будет представлена динамика развития социально-политических отношений Востока и Запада в годы «холодной войны» – от завершения Второй мировой войны и до распада СССР. Цель данной главы – проследить динамику межгосударственных отношений, проанализировать взаимоотношения глав государств в тот период.

В третьей главе будет представлен современный этап, будут показаны отношения, сложившиеся в мире после распада советско-китайского блока и распада Советского Союза: резкое оживление геополитических амбиций Запада и давних замыслов по строительству «Нового мирового порядка», которые не были возможны до этого.

1.1.1. Социально-политические предпосылки «холодной войны»

«Холодная война» – период в развитии международных отношений и внешней политики СССР, длившийся почти сорок лет после окончания Второй мировой войны. Сутью «холодной войны» было политическое, военно-стратегическое и идеологическое противостояние стран капиталистической и социалистической системы. «Холодная война» втянула в себя всю планету. Она расколола мир на две части, две военно-политические и экономические группировки, две общественно-политические системы. Мир стал двухполюсным, биполярным. Возникла своеобразная политическая логика этого соперничества – «кто не с нами, тот против нас». Все события в мире стали рассматриваться сквозь «черно-белую» призму соперничества. Во всём и везде каждая сторона видела коварную «руку» противника,

одновременно пыталась любыми средствами досадить. Термин «холодная война» был введен в обращение У. Черчиллем в ходе его выступления в Фултоне (США) 5 марта 1946 года. Уже не являясь лидером своей страны, Черчилль оставался одним из самых влиятельных политиков мира. В своей речи он констатировал, что Европа оказалась разделенной «железным занавесом», и призвал западную цивилизацию «объявить войну коммунизму».

На самом деле, война двух систем, двух идеологий не прекращалась с 1917 года, однако оформилась как вполне осознанное противостояние именно после Второй мировой войны. Почему же Вторая мировая война, по существу, стала колыбелью войны «холодной»? На первый взгляд, это кажется странным, но если обратиться к истории Второй мировой войны, то многие вещи проявятся.

Германия начала территориальные захваты (Рейнская область, Австрия), а будущие союзники смотрели на это почти равнодушно. Каждый из них предполагал, что дальнейшие шаги Гитлера будут направлены в нужную им сторону. Западные страны, в известной степени, поощряли Гитлера, закрывая глаза на многие нарушения международных договоров по демилитаризации Германии. Наиболее ярким примером такой политики является Мюнхенский договор 1938 года, по которому Гитлеру была отдана Чехословакия. СССР склонен был рассматривать действия Гитлера как проявление «общего кризиса капитализма» и обострение противоречий между «империалистическими хищниками». Посчитав, что после Мюнхена страны Запада фактически дали Гитлеру карт-бланш в движении на Восток, СССР заключает с Гитлером «Пакт о ненападении» и, как впоследствии стало известно, секретный договор о разделе сфер влияния. Однако Гитлер оказался непредсказуем и в 1941 году напал на СССР, решившись на войну против всех сразу. Правда, Гитлер не мог предположить образования коалиции, которая в итоге и вышла победительницей в войне. Он рассчитывал на то, что те глубокие противоречия, которые существовали между будущими союзниками, непреодолимы, и ошибся. Тем не менее, противоречия, на которые он рассчитывал, реально существовали. То есть у «холодной войны» были глубокие корни. Один из геополитиков современности пишет, что «холодная война», начавшаяся после Второй мировой войны, была по счету уже второй».

Геополитической целью США уже с конца 19 – н. 20вв и после окончания Первой мировой войны была аннексия Сибири и Кавказа и превращение оставшегося обрубка России в колонию, сохраняющую только видимость независимости. Эти планы и стали стержнем внешней политики большинства руководителей этого государства в отношении Советской России.

Почему же «холодная война» началась только после Второй мировой войны? Очевидно, это было продиктовано самим временем, самой эпохой. Из этой войны союзники вышли настолько сильными, а средства ведения войны стали столь разрушительными, что стало ясно: выяснять отношения прежними методами слишком большая роскошь. Тем не менее, желание извести противоположную сторону у партнеров по коалиции не убавилось. В известной степени инициатива начала «холодной войны» принадлежит странам Запада, для которых мощь СССР, ставшая очевидной в ходе Второй мировой войны, оказалась очень неприятным сюрпризом. Что же увидели союзники, подводя итоги Второй мировой войны? Во-первых, пол-Европы оказалось в советской зоне влияния, и там возникали просоветские режимы. Во-вторых, возникла мощная волна освободительного движения в колониях против метрополий. В-третьих, мир быстро поляризовался и пре-

вращался в двухполюсный. В-четвертых, на мировой арене сформировались две сверхдержавы, военно-экономическая мощь которых, давала им существенное превосходство над другими. Плюс ко всему, интересы стран Запада в различных точках земного шара начинают наталкиваться на интересы СССР. Вот это новое состояние мира, образовавшееся после Второй мировой войны, быстрее других и осознал Черчилль, провозгласив «холодную войну».

В первоначальный период противостояние представляло собой следующее: стремление каждой системы к усилению своего влияния в мире, к распространению его на новые страны и народы; политика насаждения враждующими странами своих ценностей, своего порядка (строя) на новых территориях; готовность каждой из сторон защищать свои позиции всевозможными средствами (экономическими, политическими, военными); политика угроз, уже в первое послевоенное десятилетие приведшая к взаимному недоверию; формирование каждой стороной образа врага.

Американская политическая система (в дальнейшем все определили её мировое превосходство) отличалась стремительностью своего становления, своими глобальными масштабными замыслами и способами осуществления. В течение всего лишь одного столетия Америка под влиянием внутренних изменений, а также динамичного развития международных событий трансформировалась из страны, относительно изолированной в Западном полушарии, в державу мирового масштаба по размаху интересов и влияния, названная в научных кругах «гегемонией нового типа».

Одной из черт, характерной для становления американской геополитики, было жестокое применение силы с целью овладения пограничными территориями. Власти оправдывали свои действия тем, что в этом имеется божий смысл. Данные положения просматриваются уже в доктрине, которая получила свою известность благодаря фамилии одного из президентов – Монро.

Доктрина президента Монро (1817-1825) и политика «Открытых дверей». Доктрина Монро была изложена президентом Монро в послании Конгрессу в декабре 1823 года и сводилась к тому, что США будут рассматривать любую попытку европейских государств вмешиваться в дела государств Западного полушария или расширение их владений на американском континенте как недружелюбные акты.

Доктрина Монро определила и обозначила пространство («все Западное полушарие»), далеко превосходящее территориальные границы США Большим пространством (Grossraum). Когда эта доктрина была односторонне провозглашена, американское правительство запретило интервенцию европейских стран в Западное полушарие, но, с другой стороны, заявило, что США обязываются так же не вмешиваться в дела Европы и в политику европейских стран. Немецкий юрист Карл Шмитт в своей работе «Международно-правовой порядок Большого пространства с запретом интервенции иностранных сил» указал, что доктрина Монро является выражением принципа Большого пространства, отражая «единство политически пробужденного народа, политической идеи и на основании этой идеи политически господствующего Большого пространства под контролем США, которое исключает иностранное вмешательство». Исследователь показывает,

¹ Carl Schmitt *Völkerrechtliche Grossraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte* (Duncker & Humblot, Berlin, 1991), с. 20. Carl Schmitt *Volkerechtliche Formen des modernen Imperialismus in Positionen und Begriffe*, in *Kampf mit Weimar-Genf-Versailles* (Duncker & Humblot, Berlin, 1988), с. 165.

что «все аргументы, выдвигаемые США как во внешней политике, так и в истолковании международного права для оправдания наступательных и оборонительных инициатив, основаны на доктрине Монро». Она характеризует первую стадию развития Американского империализма, вдохновляя и обосновывая международные отношения США, начиная с 1823 года. Характер и содержание этой доктрины развивались параллельно с развитием Американского государства.

В самом начале доктрина Монро была «оборонительной» или казалась такой. С 1823 года это была защита от Европы и «Лиги наций» того времени – Священного Союза и его вмешательства в дела Латинской Америки. Доктрина Монро подобным же образом была направлена против России, которой принадлежала Аляска на американском континенте. Доктрина породила богатую литературу, в которой подчеркивалось, что из средства защиты она превратилась в дипломатическое оружие экспансии американского империализма, в инструмент господства над всем американским континентом. Если первоначально содержание доктрины Монро кратко определяли словами «Америка для американцев», то вскоре стало ясным, что ее подлинный смысл заключен в формуле «Вся Америка для США». Выступая вначале в качестве принципа «невмешательства», доктрина превратилась в идеологическое обоснование американского вмешательства во внутренние дела всех остальных государств в Западном полушарии. Иными словами, подчеркивает Карл Шмитт в своей работе «Международно-правовые формы современного империализма», «...доктрина Монро была использована для подчинения и порабощения государств всего американского континента гегемонии США. История доктрины Монро заключена в диалектике ее развития: от обороны к империалистической экспансии, от невмешательства к перманентной интервенции. Короче говоря, принцип доктрины превратился в свою противоположность».

С развитием доктрины Монро американская гегемония перестает быть непрочным и неустойчивым, чисто силовым, обладанием, которое в любой момент может быть оспорено и должно быть защищено с оружием в руках. Американская гегемония превращается в абсолютное, неизбежное право – международное право. В этом и заключается суть доктрины Монро. Обыкновенный империализм выступает как право притязания. И сфера этого права притязания неуклонно расширяется сперва в Западном полушарии, а затем, после окончания Первой мировой войны, и по другую сторону Атлантического океана в Европе. В своей работе «Новый Номос Земли» («Der Nomos der Erde»), который (Nomos) Карл Шмитт отождествляет с завоеванием геополитического пространства под эгидой доктрины Монро и установлением американского мирового владычества, он пишет, что греческое слово «номос» происходит от глагола *nemien*: это то же, что и немецкое *nehmen* – «брать». Следовательно, в первую очередь, «номос» означает «взятие», во вторую – «деление и распределение того, что взято», и, наконец, в третью – «эксплуатацию и использование того, что взято и распределено».

Захват геополитического пространства Соединенными Штатами и расширение сферы применения доктрины Монро и политики «Открытых дверей» являются наглядными примерами установления нового Номоса. В начале современной эры империализма, т.е. империа-

² Carl Schmitt *Volkerechtliche Formen des modernen Imperialismus in Positionen und Begriffe*, in Kampf mit Weimar-Genf-Versailles (Duncker & Humblot, Berlin, 1988), c. 165.

³ Элементы. № 3, 1993. Carl Schmitt *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des jus publicum Europaeum* (Duncker & Humblot, Berlin, 1974).

лизма экономического, подчеркивает Карл Шмитт, США стояли перед выбором между плюрализмом Больших пространств и претензией на гегемонию над миром. Выбрав последнее, США извратили первоначальный принцип доктрины Монро и встали на путь глобальной империалистической экспансии. Избрав путь установления мирового господства, США исказили также изначальный принцип Большого пространства, превратив его в принцип глобального универсализма и предлог для интервенции. Правопорядок доктрины Монро, идея пространственного разграничения, изложенная в изначальной доктрине Монро, включали в себя принцип географического специфического правопорядка, односторонне установленного США в своем Большом пространстве. Этот правопорядок не являлся следствием многосторонних соглашений. Политически и юридически он был выражением американской гегемонии, признающим государственно-правовой суверенитет только США. Тем не менее этот правопорядок был географически ограничен Западным полушарием. Универсализм и глобальный интервенционизм ликвидировали всякие рациональные географические разграничения. Секрет доктрины Монро в ее способности превращать международное право в правопорядок, подчиненный воле США, а государства, начиная со стран Западного полушария, в государства, подвластные американскому господству, подчеркивает Карл Шмитт в своей книге «Номос Земли». Доктрина Монро явилась примером не только глобального пространственного мышления, но также и определением новой пространственной конфигурации Земли. Как только Западное полушарие было идеологически определено как Новый мир, в котором США запрещали вмешательство пространственно чужих стран Старого мира, возникла необходимость создать новое международное право, поскольку превращение США в ведущую империалистическую державу, в конечном счете, разрушило евроцентристский правопорядок. Принципы нового международного права, основанного на доктрине Монро были сформулированы и обусловлены на основе эволюции американской внешней политики в Западном полушарии.

Эти принципы могут быть представлены следующим образом:

1. Возвышение волеизъявления США в качестве единственного источника международного права,

2. Легитимизация права США на неограниченные вмешательства и интервенции во внутренние дела Латиноамериканских стран с целью экономического закабаления этих стран и установления гегемониального контроля над Западным полушарием,

3. Отказ стран Западного полушария от всяких претензий на суверенитет и государственную независимость,

4. Создание имперского Большого пространства, сконструированного как прототип псевдоправового международного порядка, в котором только одна держава, США, имеет никем и ничем не ограниченный абсолютный суверенитет, между тем как все остальные страны превращены в протектораты, сохраняющие, однако, для видимости формальные атрибуты суверенных государств.

Иными словами, новое международное право, созданное доктриной Монро, превратилось в институт неправомерной, фальшивой легитимизации, которая снимала действительность норм международного права. Категории основных принципов международного права вбирает в себя наиболее общие международно-правовые нормы, которые затрагивают коренные устои международных отношений и распространяются на все международное сообщество в целом, на все государства без исключения. Они имеют обязательный характер и не могут

быть отменены или изменены в соглашениях между отдельными государствами. Иначе говоря, они являются универсальными в смысле обязательности для всех государств, которые не вправе отступать от них в своих двухсторонних или многосторонних соглашениях. Существование норм, обладающих таким характером, обуславливается, таким образом, тем, что они призваны удовлетворять интересы не отдельных государств, а интересы международного сообщества в целом.

Данными нормами, стержень которых – понятие и принцип государственного суверенитета, являются, например, принцип суверенного равенства и уважение прав, присущих суверенитету, принцип неприменения силы или угрозы силой или интервенцией, принцип невмешательства во внутренние дела. Как замечает Карл Шмитт, «юридические правовые формы современного американского империализма и принципы легитимизации в международном праве смыкаются в доктрине Монро». Новое международное право, установленное в Западном полушарии, предстало в своей сущности как отсутствие, упразднение международного права в конвенциональном значении этого слова как права наций, как формализованного и обоюдного согласия суверенных государств, превратившись в применение американского внутреннего законодательства в области международных отношений.

Таким образом, новое международное право для американского континента с самого начала приняло характер квазилегальности, характер обманчивой наружности правовых норм, единственной функцией которых являлась легитимизация американского империализма и экспансионизма. Как заявил в 1895г государственный секретарь США Р. Олни, «в настоящее время Соединенные Штаты являются сувереном на американском континенте, и их воля – закон. Созданное доктриной Монро новое международное право, окончательная концепция которого воплотилась в добавке Рузвельта в 1904 году, установило в Западном полушарии то, что в римском праве называлось *societas leonina* («сожительство с львом»). Сущность этого сожительства – полная ликвидация статуса Латиноамериканских стран как субъектов международного права в их отношениях к США и возведение насильственного принуждения в основной принцип организации американского Большого пространства.

Как подчеркивает немецкий социолог Георг Зиммель, *societas leonina* аннулирует, по аналогии с гражданским контрактом, саму идею международного права, понятого традиционно как взаимно принятые обязательства между двумя или более международными субъектами. Международное право – это воля Вашингтона, подчеркнул когда-то президент Теодор Рузвельт, обосновывая абсолютное право Соединенных Штатов на интервенции в Западном Полушарии. Суть прибавки Рузвельта к доктрине Монро в 1904 году заключается в отождествлении военной силы и политической воли США с правом. Другими словами, установившийся порядок отношений между США и Латинской Америкой стал легитимизацией отношений господства и подчинения и упразднением международного права, каким оно понималось до сих пор, а именно как «Права наций», основанного на множественности субъектов международных отношений и национальных интересов и осуществляемого на основе баланса сил, являвшегося нормальным положением в делах Европы.

⁴ Carl Schmitt *Volkerrechtliche Grossraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte* (Duncker & Humblot, Berlin, 1991), с. 20.

⁵ Georg Simmel *Forms of Domination* in Kurt H. Wolff. *The Sociology of Georg Simmel* (The Free Press, Glencoe, 1950), с. 181-186.

Международный правопорядок, как и международная законность и истинный плюрализм, предполагает и покоится на нормальном положении. Нормальное положение характеризуется существованием многих суверенных государств в рамках существующего равновесия сил в мире. Если нет нормального положения, то подрывается само основание международного порядка.

Идеология американского универсализма явилась первой попыткой США установить новый мировой порядок путем возведения принципов доктрины Монро в универсальные принципы для всего человечества. Президент Вильсон заявил во время Парижской мирной конференции после окончания Первой мировой войны, что принципы доктрины Монро, т.е. принципы американской гегемонии, – это принципы для всего мира. Лига наций представлялась ему не иначе как организация, подвластная воли США, как инструмент для установления американского мирового господства. Прототипом нового мирового порядка явились бы взаимоотношения США со странами Латинской Америки. Карл Шмитт отмечает, что включение под нажимом США доктрины Монро в статью 21 Устава Лиги Наций, созданной после заключения Версальского мирного договора, явилось первым поражением Европы.

Американское Большое пространство было исключено из сферы компетенции и юрисдикции Лиги Наций. А это не только подорвало универсальный характер этой международной организации, но и привело к подрыву и распаду предшествующего европейского порядка (*ius publicum Europaeum*) старого *Nomos*, т.е. пространственно-правовой организации на земле. Доктрина Монро заложила суть внешней политики Соединенных Штатов на далекое будущее и стала очень актуальна в период «холодной войны». Она выступала как памятка будущим правителям государства – не забывать особый статус Соединенных Штатов в мире и поддерживать растущую экономику за счет подчинения экономик других стран.

Такие методы ведения внешней политики в мире не устраивали коммунистически настроенные государства в период «холодной войны». Они рассматривали действия США как вмешательство в дела суверенных государств с целью подчинения или разрушения их экономики.

Коммунистическая идеология противоречила и не укладывалась в политико-экономические цели и задачи доктрины, что очень быстро вывело конфликт на политико-идеологический уровень. Коммунисты часто обвиняли США в мировом империализме и стремлении к мировому господству.

Существенным и определяющим для целей внешней политики США являлись также доктрина и идеология «открытых дверей», иными словами, идеология американского империализма в так называемом «мягком обличии», сформулированная уже в девятнадцатом столетии и выдвинутая как одна из доктрин американской внешней политики в «нотах открытых дверей»⁶ госсекретаря Джона Хая в 1899 году.

⁶ Интервенция и политика «открытых дверей» – две стороны или варианта одной сущности – американского империализма. Военная интервенция – жесткий вариант, политика «открытых дверей» – мягкий вариант.

⁷ Политика «открытых дверей» была впервые применена США в отношении Китая во время «опиумной войны» (1839-1842) и сводилась к тому, что китайский рынок должен быть открытым для США на основе «наиболее благодетельственной нации». В 1857 году адмирал Перри пушками американского линкора «открыл двери» Японии для американского экономического империализма.

В конце 19 века наступил решающий переход в политической истории американской империи: завоевав и поставив под свое полное господство все Западное полушарие, американский империализм устремился за пределы геополитического пространства Нового мира. Из географически ограниченной континентальной империи США начали превращаться в глобальную мировую империю экономического контроля, политической гегемонии, далеко превосходящую все мировые империи в прошлом. Победа в испано-американской войне в 1898 году ознаменовала начало американского *Drang Nach Welt* – экспансионистской политики, направленной на завоевание мира, которое все еще продолжается.

Имперская геополитическая экспансия превратилась в категорический императив американского государственного бытия в мире. Как замечает американский историк Вильям Вильямс, «история американской империи – это, прежде всего, история подвижных, все время расширяющихся границ американской гегемонии». Так называемый «граничный тезис» – концепция подвижных границ для Вильямса является не только аксиомой американского империализма, но и мировоззренческой основой экспансионизма и международно-правового нигилизма. К аналогичным выводам пришел в прошлом и Карл Хаусхофер, который писал, что «США, завершив свои планы геополитического панамериканизма, считают свой контроль над всем американским континентом лишь первым шагом к достижению мирового господства». Для этого силовое геополитическое поле мира следовало в будущем подчинить динамике американского экспансионизма. Теория и практика граничного тезиса (иными словами экспансионизма) всегда являлись сущностью национального самосознания этой нации. Как подчеркнул еще в 1895 году сенатор Лодж: «Наша история – история завоеваний, колонизации и экспансии, с которыми ни одна нация в XIX веке не может сравниться. И никто нас в будущем не будет в состоянии остановить».

В основе политики «Открытых дверей», считает Вильямс, лежал британский меркантилизм, основанный на убеждении об ограниченности мирового пространства. Меркантилизм призывал к централизации мира, концептуально воспринятого как геополитическое «большое пространство», и установлению имперского контроля над этим пространством путем национальной экспансии и при помощи применения военной силы. Для меркантилистов метрополия качественно далеко превосходила колонии. Экспансионизм являлся наилучшим методом завоевания новых рынков, источников сырья и неограниченной власти для имперской системы.

Идеологическим обоснованием или прикрытием этого экспансионизма служили доктрины американской гегемонии. Доктрина «Предопределенной судьбы» («Manifest Destiny»), отождествляющая американский империализм с волей Бога и провидения, являлась теологическим компонентом, доктрина Монро – политико-юридическим, а доктрина «Открытых дверей» – экономическим компонентом мировоззрения и практики экспансионизма, приведенного, как подчеркнул Карл Шмитт, «к институционализации колониальной политики нового ти-

⁸ William Appleman Williams *Rise of an American World Power Complex* в N.D. Houghton *Struggle Against History* (Simon and Schuster. New York, 1968), c. 2.

⁹ William Appleman Williams *The Tragedy of American Diplomacy* (Dell Publishing Co. New York, 1972), c. 34.

¹⁰ William Appleman Williams *The Tragedy of American Diplomacy* (Dell Publishing Co. New York, 1972), c. 50, 56.

па»¹¹. Вильямс пишет, что «...политика «Открытых дверей» была направлена на создание таких условий, при которых США, пользуясь своим силовым преимуществом, будут в состоянии распространить американскую систему на весь мир, не утруждаясь ношей и неэффективностью традиционного колониализма... Американская империя была создана на основе стратегии и тактики «Открытых дверей»»¹².

Немецкий геополитик генерал Хаусхофер называет эти доктрины «пан-идеями», основная функция которых не только подчинить себе и организовать геополитическое пространство, но и придать империализму идеологическое содержание. Пан-идеи «являются глобальными, выступающими с претензиями на свою универсальность идеи, которые проявляют себя в геополитическом пространстве. Без идеологического содержания империализм быстро умирает»¹³.

После окончания Первой мировой войны в доктрине Монро слились коммерческий и территориальный экспансионизм, старая доктрина «Предопределенной судьбы» переоплотилась в Вильсонский универсализм, а доктрина «Открытых дверей», выступая как универсальный принцип организации экономики в мире, закрепила доктрину Монро в обманчивую иллюзию извечных законов мирового рынка. Как подчеркивает Вильямс, это был период начала развития США от одной из сил мира в первую силу мира.

После того, как в 1917 году президент Вильсон провозгласил доктрину Монро мировой доктриной, а политику «Открытых дверей» – основным принципом организации мирового экономического пространства, начался процесс гомогенизации мира и его превращение в одно большое геополитическое пространство под гегемонией США. В Вильсонском универсализме слились воедино доктрина «Предопределенной судьбы» – теологический компонент, доктрина «Открытых дверей» – экономический компонент и доктрина Монро – международно-правовой и политический компонент. Политическая практика «Открытых дверей» являлась доктриной, приспособленной к силовому созданию новых рынков, и так же, как и доктрина Монро, она воплощала «границный тезис» американской внешней политики. Эта доктрина концептуально определяла мир в качестве одного абстрактного мирового рынка, двери которого следовало бы открыть и держать открытыми для США. К этому рынку США имели бы доступ на основании «самой благодетельствованной нации». Причем США в одностороннем порядке присваивали себе право интервенции для гарантии того, что двери будут открыты и останутся открытыми.

Президент Теодор Рузвельт рассматривал доктрину «Открытых дверей» в качестве доктрины Монро для Азии¹⁴. Позже президент Вильсон определил ее как доктрину Монро для всех географических регионов, кроме Западного полушария. «Новой доктрине суждено играть такую же важную роль в мире, какую доктрина Монро играла в Западном полушарии в прошлом столетии», – заявил он.

¹¹ Carl Schmitt *Volkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus in Positionen und Begriffe* (Duncker & Humblot, Berlin, 1988).

¹² Carl Schmitt *Volkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus in Positionen und Begriffe* (Duncker & Humblot, Berlin, 1988).

¹³ Karl Haushofer *Geopolitik der Panideen*, Berlin, 1931.

¹⁴ В далеком империалистическом прошлом политика «открытых дверей» была впервые применена Британским империализмом в отношении Китая, и привела к так называемой «опиумной войне» и колонизации Китая; а также и в отношении Японии, двери которой были открыты пушками линкоров американского адмирала Перри.

История американской империи после окончания Первой мировой войны, и в особенности после окончания Второй мировой войны, есть процесс глобализации этой империи при помощи стратегии «открытых дверей».

Эта стратегия опиралась и по-прежнему опирается на три основных постулата:

- создание империи и управление ей,
- создание институтов гегемонии, сохраняющих и легитимизирующих эту империю,
- эффективное сдерживание всех стран, которые могли бы бросить вызов имперскому владычеству.

Провозглашение в одностороннем порядке обязанностей и прав на интервенцию для сохранения своего имперского контроля, идеологически заимствованное под шаблоны американской политической теории как защита демократии, свободы, или как самооборона, способствовало беспрепятственному расширению подвижных границ Американской империи. В этом контексте прибавку Теодора Рузвельта к доктрине Монро необходимо рассматривать как попытку консолидации американской империи в Западном полушарии, заключающуюся в односторонне провозглашенном праве и обязанности США прибегать к интервенции для сохранения своих владений и создания условий для дальнейших завоеваний.

Президент Вудро Вильсон был убежден, говоря о «Новом мировом порядке» после окончания Первой мировой войны, что полная свобода односторонних действий является естественным правом США. Исключением являлись бы действия под прикрытием международной организации, находящейся под полным контролем США, воля которой являлась бы исключительно волей США.

«Вудро Вильсон вовлек США в первую мировую войну для защиты и закрепления доктрины и политики «Открытых дверей» и для создания международной организации – Лиги наций¹⁵ – в качестве институционализации и легитимации этой политики». Применяя последовательно политику «Открытых дверей», США намеривались распространить принципы доктрины Монро на весь мир. «Силовая практика «Открытых дверей» императивно определила всю внешнюю политику США в XX столетии».

В своей работе «Международно-правовые формы современного империализма»¹⁶ Карл Шмитт подчеркнул, что особенностью американского империализма и стремлений США к колониальным завоеваниям не является формальная аннексия территорий государств. Речь шла о создании империи путем навязывания государствам неправомерных договоров, гарантирующих абсолютное право США на интервенцию в этих странах в поддержку политики «открытых дверей», посредством которой устанавливался полный контроль над их экономикой. Таким образом, эти страны превращались в американские протектораты.

Страны Западного полушария необходимо рассматривать как колониальные территории США, сохраняющие чисто внешние атрибуты суверенитета, но в действительности им не обладающие. Мировое американское владычество виделось Шмитту в этом контексте как мировая американская империя «открытых дверей», иными словами, как доктрина Монро для всего мира.

¹⁵ William Appleman Williams Rise of an American World Power Complex, c. 29.

¹⁶ William Appleman Williams The Tragedy of American Diplomacy, c. 45, 112.

¹⁷ Carl Schmitt «Völkerechtliche Formen des modernen Imperialismus» in "Positionen und Begriffe, in Kampf mit Weimar-Genf-Versailles" (Duncker & Humblot, Berlin, 1988), c. 165.

По существу доктрина «открытых дверей» являлась экономическим вариантом доктрины Монро. Не случайно президент Теодор Рузвельт утверждал уже в конце 19 столетия, что политика «открытых дверей» является эквивалентом доктрины Монро «для Азии», иными словами, для географического региона, находящегося вне Западного полушария. Как доктрину Монро, так и доктрину «открытых дверей» необходимо рассматривать в контексте геополитической теории Тэрнера в конце 19 столетия и Уэллера в начале «холодной войны» о подвижных и вечно расширяющихся границах США.

В конце Первой мировой войны президент Вудро Вильсон не только объявил доктрину Монро универсальным принципом мирового послевоенного устройства, но и провозгласил глобализацию политики «открытых дверей». Мир, утверждал Вильсон, не что иное, как единый «мировой рынок», двери к которому должны быть открыты для американского капитала.

Политика «открытых дверей», проводившаяся США с силовым давлением на другие страны, выдвигала требования установления мирового режима «открытых дверей». В интерпретации президента Франклина Делано Рузвельта, тождественной взглядам Вильсона, этот режим основывался на гегемониальном идеологическом определении мира, как мирового рынка, двери которого должны были открыты для США на основе статуса «наиболее благоприятствованной нации».

Если в 19 веке эта политика была применена сначала в отношении Китая и Японии, то по окончании Первой мировой войны политика «открытых дверей» была географически расширена, распространена на весь мир.

Ссылки на принцип «открытых дверей» на деле «функционально означали американское экономическое господство, очень часто монополистический контроль над ключевыми в стратегическом и экономическом отношении сырьевыми материалами, от которых современная индустриальная сила зависит, и на которые она опирается... В силовой политике установления полного контроля над залежами нефти необходимо искать секрет теории и реальности американских экономических и военных целей».

Геополитические устремления США в начале XX века как первые импульсы к началу «холодной войны». Традиционными для внешней политики США были планы, вынашиваемые еще со времени окончания Первой мировой войны, об установление американского господства на Кавказе и в Сибири. Геополитической целью США уже с конца 19 столетия была аннексия Сибири и Кавказа и превращение оставшегося обрубка России в колонию, сохраняющую только видимость независимости. Эти планы и стали стержнем внешней политики Вильсона в отношении Советской России.

США намеривались распространить свою доктрину Монро на СССР, расчленив и подчинив себе страну. На этих планах также сказалось влияние геополитических теорий Хэлфорда Маккиндера, считавшего, что та страна, которая установит господство над центральной частью Евразии, занимаемой Россией и называемой им Heartland – «сердцевинной континента», установит и господство над всем миром. Ещё до окончания Первой мировой войны президент Вильсон создал государственную комиссию по геополитике «Расследование», ведущую роль в которой занял Исая Боуман. Он и разработал принципиальные геополитические установки расчленения Советской России,

¹⁸ William Williams Appleman «The Tregedy of American Diplomacy», с. 58.

¹⁹ Gabriel Kolko «The Politics of War» ibid. p. 501.

которые были концептуализированы в тайных комментариях к «14 пунктам» Вильсона²⁰

Уже в начале 1918 года полковник Гауз, под влиянием Исаяи Боумана, также начал разрабатывать планы расчленения России, рассматривая американской вотчиной, прежде всего, Сибирь, аннексия которой для США являлась бы только делом времени. Россию ни в коем случае нельзя было оставить нерасчлененной, подчеркивал он: «Она слишком велика и гомогенна для нашей безопасности. Я бы хотел видеть Сибирь как отдельное государство, а Европейскую Россию расчлененной на три части»²¹. (Интересна преемственность концепций геополитики американского империализма: стратегические установки разрушения Советской России, сформулированные администрацией Вильсона по окончании Первой мировой войны, становятся стержнем внешней политики США сначала после окончания Второй мировой войны, а в настоящее время – после окончания «холодной войны»). В частности, план Бжезинского расчленить европейскую часть России на три части и отделить Сибирь слово в слово повторяет планы Гауза и американского геополитика Исаяи Боумана.

Британский генерал Смутс в памфлете о Лиге Наций выдвинул идею, которую президент Вильсон полностью разделял и одобрял. Он говорил том, что Лига Наций, задуманная как международный институт и инструмент мирового господства англосаксов, должна взять на себя роль правонаследника Австро-Венгерской и Русской империй, установить полный контроль над новообразовавшимися государствами – Польшей, Чехословакией, Югославией, Венгрией, превратив эти страны в протектораты. Интересно, что, описывая эти новообразовавшиеся страны, Смутс использует язык и формулировки дополнения Т. Рузвельта к доктрине Монро от 1904 года, провозгласившего политику «большой дубинки» в отношении стран Западного полушария и превратившего эти страны в американские протектораты²².

«Народы, образовавшиеся после распада России, Австро-Венгрии и Турции, в своем подавляющем большинстве совершенно неискушенные в политическом отношении, т.е. политически совершенно необразованные. Большинство их совершенно не в состоянии управлять собою, проявляют явную недостаточность в силе самоуправления. Эти народы потребуют долговременного ухода и воспитания для достижения экономической и политической самостоятельности»²³.

Из-за этого необходим будет длительный период попечительства «цивилизованных» держав, таких как Великобритания и США.

В октябре 1918 года правительство Вильсона разработало тайные «комментарии к 14 пунктам», в которых предлагалось окончательно решить «русский вопрос» при помощи расчленения Советской России на отдельные «самостоятельные области», подвластные США.

²⁰ Аналогичные планы расчленения Советской России разрабатывались и Хэлфордом Маккиндером, который во время Гражданской войны был комиссаром Великобритании на Кавказе.

²¹ N. Gordon Levin, Jr Woodrow Wilson and World Politics (Oxford University Press, Oxford, 1968, p. 219; House MSS Diary Sept. 19, 1918 also House MSS Diary, March 29, 1919, Intimate Papers, IV, p. 348.

²² Послание Т. Рузвельта к конгрессу от 6.XII, 1904. Arthur Whitaker "The Western Hemisphere Idea" *ibid.* p. 100. «Дипломатический словарь», т. 1, (Государственное издательство политической литературы, Москва, 1948г.), с. 272.

²³ Jan Smuts. and the Versailles Settlement (The American Historical Review, LXVI 4 (July 1961) pp. 968-971 and Hancock and Poel (eds) Smuts Papers, IV, p. 45, 49.

Американские правители объявили Россию «более не существующей» и требовали не только выделения Польши, Финляндии, Литвы, Латвии и Эстонии из состава бывшей Российской империи, но также отделения от Советской России Украины, Сибири, Кавказа и других территорий. Наглядным примером планов американских империалистов уничтожения Советской России служит официальная карта, составленная госдепартаментом США для Парижской мирной конференции и озаглавленная «Предлагаемые границы в России».

На этой карте от России не было оставлено ничего, кроме Среднерусской возвышенности. В приложении к этой карте говорилось: «Всю Россию следует разделить на большие естественные области, каждая со своей экономической жизнью. При этом ни одна область не должна быть настолько самостоятельной, чтобы образовать сильное государство»²⁴.

Американские империалисты разрабатывали планы ликвидации Советского государства, прекращения национального существования русского, украинского, белорусского и других народов, аннексии Сибири, Кавказа и Закавказья.

22 января 1919 года правительство Вильсона призвало провести конференцию на Принцевых островах в Мраморном море, целью которой являлась бы аннексия территорий Советской России. Руководитель Советского правительства правильно заметил, что «Вильсон предлагает перемирие и вызывает на совещание. Боюсь, он хочет закрепить за собой Сибирь и часть Юга»²⁵.

После того как эти планы провалились на Парижской мирной конференции, Совет четырех вынес в одностороннем порядке решение 14 мая 1919 года о передаче Армении в качестве мандатной территории США. 21 мая 1919 года Совет четырех распространил мандат США на всю Армению, Азербайджан и на весь Кавказ²⁶. На заседании Совета глав делегаций 15 ноября 1919 года по предложению верховного комиссара союзников в Армении, американского полковника Хакселя мандат был распространен на Грузию и Азербайджан. США виделись в будущем полное господство на Каспийском море.

Соединённые Штаты начали проводить план экономического окружения центральной России путем отрыва от нее наиболее важных окраин. Ещё 19 ноября 1917 года американский посол в России обратился с призывом к русскому народу – сохранять «благоразумие» и передать американцам Транссибирскую железную дорогу. 3 августа 1918 года США официально объявили о начале интервенции в Советскую Россию, лицемерно оправдывая этот акт агрессии «защитой» чехословаков от «вооруженных австрийских и германских военнопленных». Американские войска высадились во Владивостоке, а также в Мурманске и Архангельске, но главным объектом американской интервенции были Дальний Восток и Сибирь.

На пороге стояла также интервенция на Кавказ: американцы торопились прибрать к своим рукам кавказскую нефть. В сентябре 1918 года были разработаны даже планы переброски американских войск на Волгу.

Но, как известно из истории, война Вильсона против Советской России закончилась полным фиаско. Если Теодор Рузвельт одной из важнейших задач внешней политики США считал колонизацию Китая под лозунгом политики «открытых дверей», то у Вудро Вильсона

²⁴ NSC 20/1 и NSC 68.

²⁵ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., Т. 50, с. 247.

²⁶ Б. И. Штейн. Русский вопрос на Парижской мирной конференции, 1949, с. 339.

«аппетит» явно возрос, и уже не только Китай, но и Россию следовало подчинить режиму «открытых дверей».

Американский историк МакКормик подчеркивает, что американская политика «открытых дверей» в отношении Китая на рубеже столетий стала прототипом американской дипломатии в отношении других стран, и в особенности России, на протяжении всего 20 века. МакКормик подчеркивает, что уже в 1900 году американская внешняя политика неизбежно вела к конфликту с Россией, ибо экспансионизм «открытых дверей», являющийся фундаментом американской политики, нарушал то, что в согласии с любыми критериями, являлось сферой интересов России²⁷.

Меморандум госсекретаря Бейнбриджа Колби о применении американской политики «открытых дверей» в отношении Советской России является «одним из самых важных дипломатических документов послевоенного периода, принадлежавший к традиции документов, провозглашающих доктрину Монро и политику «открытых дверей», подчеркивал Джон Спарго, главный автор меморандума. Этот меморандум «заложил фундамент внешней политики США в отношении Советской России... Разрушение Советской России является основной задачей США... Существование Советской России являлось бы вызовом политике «открытых дверей» США»²⁸.

Рассматривая планы США расчленить Советскую Россию, уместно заметить, что точно такие же планы спустя двадцать лет были выработаны Альфредом Розенбергом, который оказался хорошим учеником Вильсона. А это только подчеркивает идеологическое тождество немецкого нацизма и вильсонского универсализма, родство нацистской доктрины расчленения жизненного пространства, Lebensraum, с глобалистской доктриной Монро под маской универсализма.

Судьба Альфреда Розенберга и нацистской Германии мало повлияла на планы американских империалистов установить мировое господство, расправившись с Советским Союзом. Уже в меморандуме Национального совета безопасности США 68 (NSC-68) от 1950 года те же самые планы Вильсона-Розенберга, то же стремление к установлению мирового господства вновь обусловили внешнюю политику США.

Таким образом, социально-политические предпосылки «холодной войны» сформировались во внешней политике США еще задолго до окончания Второй мировой войны. Американская политическая система изначально стремилась к мировому господству путем захвата приграничных территорий. Для неё уже давно были характерны геополитические устремления навести «новый мировой порядок» путем трансформации США в державу мирового масштаба по размаху интересов и влияния (в научных кругах она была названа «Гегемонией нового типа»), России же, как мощному геополитическому центру Евразии, не было места на карте мира. Это и создало основу для грядущего конфликта между державами.

1.1.2. Мир в годы «холодной войны»

Исторический период после Второй мировой войны известен как «холодная война», хотя в действительности это была уже вторая холодная война. Противниками США в ранней «холодной войне» были не только Советский Союз, но также Великобритания и Франция. Соединенные Штаты проводили внешнюю политику силового ограничения и вытеснения британского влияния на Среднем Востоке, а также ограничения британских возможностей проводить независимую

²⁷ America Enters the World (McCraw-Hill Book Company, New York, 1985), с. 734.

²⁸ Там же, с. 735-738.

экономическую политику, и в будущем определять контуры послевоенной мировой экономики.

Американцы усматривали и определяли основную проблему предвоенной и послевоенной мировой экономики в категориях конфликта британской политики с глобальными целями США. Предметом всех послевоенных союзов являлся спорный, с точки зрения интересов США, вопрос намерений Великобритании в союзе с Францией создать независимый Западноевропейский блок – независимый как от США, так и от СССР.

Система Организации Объединенных Наций, каковой она представлялась США, была для Великобритании и Франции неприемлема, так как она ставила их в зависимость от США.

Американская внешняя политика к концу Второй мировой войны неизбежно влекла за собой и императивно требовала создание международного экономического порядка сугубо по американскому усмотрению. «Эта преднамеренная и хорошо обдуманная характерная особенность империалистической внешней политики США, эти уточненные и хорошо сформулированные силовые линии экономических и политических целей мировой гегемонии, в конечном счете, поставили США после окончания Второй мировой войны на курс конфронтации с Советским Союзом, обосновали атаку США против исторически обусловленного прилива левых политических сил в Европе против Великобритании, претендующей на паритет с США в качестве гаранта международного капитализма и, в конечном счете, против истории – такой, которой она была, и какой она могла бы стать в будущем».

Развитие международных отношений в годы «холодной войны» определялось, главным образом, отношениями между сверхдержавами. Их соперничество носило военно-политический характер, но при этом враждующие стороны стремились избежать открытого военного конфликта, будучи неуверенными в его возможном исходе. Это и предопределило *циклический характер* послевоенной мировой политики. «Холодная война» была чередой обострений и смягчений международной жизни. Отношения между сверхдержавами обострялись по мере их соперничества, но до определенного предела, подходя к которому, обе стороны начинали ощущать боязнь вытягивания в глобальную войну. Тогда они, как правило, искали пути смягчения напряженности, шли на компромиссы. Однако, как только чувство безопасности возвращалось, соперничество возобновлялось с прежней силой, и ход событий повторялся.

Руководства СССР и США понимали и предсказывали грядущую войну, которая будет именно политической войной, а не физической (хотя и не исключали такого исхода). США ввязались в войну с Германией из-за появившегося удобного случая убрать еще одного сильного противника – саму Германию, а по некоторым версиям, США находились в состоянии шока после нападения Японии на «Пирл Харбор», и население призывало к войне.

США ввязались в войну, так как осознали, что после войны останутся только две мощные региональные державы: обязательно США и ослабленный, не в состоянии вести каких либо действий, Советский Союз. Основная мысль их была такова: «тот, кто контролирует Евразию, господствует над Мировым островом, тот, кто управляет над Мировым островом, господствует над Миром» (Маккиндер).

В ходе Второй мировой войны произошли очень серьезные изменения. Главные из них:

²⁹ Gabriel Kolko «The Politics of War» in Grob, Gerald N. and Athan, George, с. 491, 502.

- были уничтожены тоталитарные режимы в Германии, Италии,
- прошли демократические революции в странах Европы (Болгария, Чехословакия и др.),
- начался крах колониальной системы (независимость обрели Индия, Индонезия, и др.),
- вырос авторитет и влияние коммунистических и рабочих партий в мире (коммунисты вошли в состав правительств Дании, Франции и т.д.),
- соединенные Штаты Америки обрели статус сверхдержавы (монополия на атомное оружие, на долю США после окончания войны приходилось 46 % мирового промышленного производства, на территории США скопилось до 80 % мирового запаса золота стран капиталистического мира),
- изменился статус СССР (в СССР была самая боеспособная армия в мире, в СССР существовал мощнейший военно-промышленный комплекс, советские войска оставались на территории некоторых европейских и азиатских государств).

СССР так же вступает в число постоянных членов Совета Безопасности ООН, но при этом СССР испытывал огромную потребность в инвестициях, необходимых для восстановления жилья, транспорта, сельского хозяйства. Таким образом, существовала объективная основа для продолжения сотрудничества между СССР и США, однако на смену политического сотрудничества пришла политика «холодной войны».

Итак, «холодная война» возникла вскоре после окончания Второй мировой войны, когда союзники принялись подводить ее итоги. Что же они увидели? Во-первых, пол-Европы оказалось в советской зоне влияния, и там в быстром темпе возникали просоветские режимы. Во-вторых, возникла мощная волна освободительного движения в колониях против метрополий. В-третьих, мир быстро поляризовался и превращался в двухполюсной. В-четвертых, на мировой арене сформировались две сверхдержавы, военно-экономическая мощь которых давала им существенное превосходство над другими. Плюс ко всему, интересы стран Запада в различных точках земного шара начинают наталкиваться на интересы СССР. Вот это новое состояние мира, образовавшееся после Второй мировой войны, быстрее других и осознал Черчилль, провозгласив «холодную войну».

Историки до сих пор спорят о датах начала новой войны. С точки зрения США, это 9 февраля 1946 года – день выступления Иосифа Сталина, в котором констатировалось, что мир распался на две части, угроза войны стала реальной, а потому советское правительство должно приложить все силы, чтобы не допустить политических и военных случайностей.

С точки зрения советских историков, это 5 марта 1946 года – Фултонская речь Уинстона Черчилля. В ней Черчилль признал:

1. Советский союз уже не союзник, а противник, т.к. стремится воспользоваться плодами войны в своих интересах,
2. Англо-говорящие страны должны вступить в единый блок, который поставит перед Советским Союзом «железный занавес»,
3. Принципы свободы и прав человека, по мнению Черчилля, надо защищать во всем мире любыми средствами.

Стратегия Черчилля, изложенная в Фултоне, имела много слабых мест. Чтобы прийти к успеху, политика, за которую он ратовал, должна была проводиться исключительно твердо до самых крайних форм, то есть вплоть до войны, в целях подавления сопротивления, которое эта установка могла встретить. Но в глазах человечества, которое эта установка могла встретить, горькое только что вернулось к мирной жизни, подобная перспектива

была столь непопулярной, что реализация такой политики была практически невозможна.

Иосиф Сталин выявил эту слабость нового противника, отвечая на вопросы газеты «Правда». Это был твердый ответ на фултонскую речь. «И господин Черчилль здесь не одинок, – рассуждал Сталин, – у него имеются друзья в Соединенных Штатах, также как и в Англии». По сути, он вместе с единомышленниками предъявил народам, а значит и СССР, «нечто вроде ультиматума»: признайте наше руководство и превосходство, и тогда все пойдет хорошо, в противном случае война неизбежна. «Но, – добавил Сталин, – нации проливали кровь в течение пяти лет жестокой войны ради свободы и независимости своих стран, а не ради того, чтобы заменить господство Гитлеров господством Черчиллей». Таким образом, позорящее сравнение с нацистами было обращено Сталиным против его оппонентов. Это было началом упорной политической и пропагандистской кампании против тех представителей Запада, которых стали называть «поджигателями войны». В основной своей части интервью было посвящено полемике по поводу ситуации в Восточной Европе. Сталин не испытывал недостатка в аргументах для опровержения той картины общего угнетения свободы, которую представил Черчилль: политические события продолжали развиваться в отдельных странах различными путями³⁰.

Черчилль не был более членом правительства Великобритании и выступал в качестве частного лица, но его престиж был велик. Кроме того, он говорил в присутствии Трумэна в штате Миссури (откуда американский президент был родом). Трумэн явно с симпатией отнесся к этому выступлению. Черчилль четко подчеркнул, что Соединенные Штаты находятся на «вершине мирового могущества». Черчилль с экспрессией указывал на Китай, говоря «о пятой колонне коммунистов ведущую свою работу... Она представляет нарастающую угрозу для христианской цивилизации». Он не утверждал, что Советский Союз хочет войны, но что СССР желает воспользоваться «плодами войны и получить возможность неограниченного распространения своего могущества и своей доктрины». Поэтому никакое умиротворение невозможно. Это замечание звучало особенно вызывающе, так как содержало аналогию, которую позднее Черчилль проводил еще более недвусмысленно между СССР 1946 года и Германией 30-х годов³¹. Только выйдя из войны, мир почувствовал, что ему подготовили новый конфликт, новое столкновение между добром, вооруженным атомной бомбой и успешно испытывавшим её на людях, и злом, олицетворяемым теперь не Гитлером, а Советским Союзом.

Необходимо резюмировать все сказанное в этой речи. В ней содержались все те исходные идеологические положения (основа американской идеологической доктрины «Сдерживания коммунизма»), которыми Запад оправдывал в дальнейшем развязывание «холодной войны». Они были провозглашены в стране, где начали говорить о неизбежности третьей мировой войны против России, когда военные действия в Европе только что закончились. Практически декларация Черчилля объявляла о конце антифашистской коалиции, и в ней была обрисована новая схема международных отношений, в которой Советский Союз занимал место не союзника, против которого предстояло вести борьбу. В Москве это выступление вызвало гнев и тревогу.

³⁰ И. В. Сталин. Сочинения, т. 16, с. 35-36.

³¹ Там же, с. 37-41.

³² Полный текст речи воспроизведен в www.antinatio.ru.

Принято утверждать, что в ходе Второй мировой войны над всеми другими возвысились две великие державы: СССР и США. Это мнение кажется убедительным лишь в отраженном свете более поздних событий и не может быть обосновано реальным положением вещей в период окончания военного конфликта. В 1945-46 годах между двумя основными странами-победительницами существовало такое глубокое неравенство в мощи и силе, никогда, вероятно, не выявленное в полном объеме, что всякое сравнение было почти немислимым. И перед войной, конечно, существовали диспропорции в пользу Америки, особенно в экономике. Но военные действия еще дальше развели эти две страны в противоположном направлении. Сравнительные данные о потерях, столь очевидно различных, свидетельствуют о разной степени человеческих страданий, совершенно по-разному повлиявших на психологию граждан обеих стран (25 млн жертв советских граждан, 450 тыс. американцев, 375 тыс. англичан, около 7 млн немцев). Война не коснулась американской земли: бои шли вдали от берегов континента. В экономике США, которые были основным поставщиком и финансисом всей победоносной коалиции, в период между 1939 и 1945 гг. произошел невиданный скачок по сравнению с периодом стагнации 30-х гг. Промышленные мощности США выросли на 50 %, производство продукции увеличилось в два с половиной раза. Выпускалось в 4 раза больше оборудования, в 7 раз больше транспортных средств. В течение одного года тоннаж грузового транспортного флота был утроен. Сельскохозяйственное же производство выросло на 36 %. Росла зарплата, так же как и все доходы населения.³³

Контраст между американскими условиями жизни и той отчаянной нищетой, в которой жил советский народ, был глубочайшим. Между экономикой обеих стран существовал очевидный разрыв. Продукция советской черной металлургии составляла 16-18 % от американского уровня. Производство химической промышленности в Соединенных Штатах было выше, чем в СССР, в 10-20 раз; производство текстильной промышленности в 6-13 раз.³⁴ Хотя обоснованную общую оценку выработать почти невозможно, не будет большим преувеличением сказать, что соотношение между промышленностью двух стран может быть выражено как 1:5.³⁵ Аналогичная диспропорция существовала в сельском хозяйстве, особенно в производстве продукции с наиболее высоким содержанием питательных веществ. Ситуация дополнялась наличием у США господствующих позиций во всем мире. Без учета СССР промышленное производство США было больше, чем производство всех других стран вместе взятых. Многие из этих стран в последующие годы шаг за шагом вырывали свое положение, но все они опирались на американскую помощь. Те страны восточной Европы, которые оказались в радиусе действий Красной Армии, также надеялись на получение поставок из Соединенных Штатов. Советские авторы позднее напоминали, что кое-что они получили от СССР, но речь идет лишь о небольшом объеме поставок для покрытия чрезвычайных потребностей. СССР сам остро нуждался в помощи. Его руководители были неприятно поражены и возмущены, когда в последние дни войны в Европе Вашингтон внезапно приостановил действие закона о ленд-лизе в отношении Советского Союза.

Если и можно было говорить, пользуясь современной терминологией, о сверхдержаве, то по отношению к периоду конца войны речь

³³ Сельское Хозяйство СССР. Статистический сборник. М., 1971, с. 24, 25.

³⁴ Там же, с. 27, 29.

³⁵ Серебрянников В. В. Социология Войны. - М., 1997.

шла бы лишь об одной сверхдержаве – Соединенных Штатах Америки. Атомная бомба появилась на свет в самый последний момент как бы специально для того, чтобы придать подавляющему американскому превосходству над СССР несомненный и угрожающий характер. Отставание СССР было очевидным.

В условиях быстро нараставшего ухудшения отношений между Москвой и Вашингтоном бомба должна была внушить советским руководителям страх не только разрушительной силой. Американцы были и единственными обладателями средств доставки – авианосцев и бомбардировочной авиации дальнего действия, способных донести ядерные заряды до целей в любой части света (они могли быть использованы против территории СССР с тех позиций, которые в ходе войны заняла американская армия). США, напротив, были в то время недосыгаемы и находились в большей безопасности, так как даже если бы Советский Союз приобрел атомную бомбу, он не смог бы ее применить, поскольку у него не было для этого средств доставки. Казалось, что он не сможет создать эти средства в ближайшем будущем. Неравенство сил между двумя странами вело, таким образом, к поистине драматическим последствиям³⁶.

Позднее велось много дискуссий по поводу того, когда, в какой конкретный момент, антифашистский союз был свергнут в состоянии враждебности и «холодной войны». Занятие это бесплодное (хотя, возможно, полезное в интересах защиты тех или иных политических позиций): изучая подлинные истоки всего феномена в целом, исследователи неизбежно возвращаются к событиям 1917 года (год рождения Советской России), так как основная политическая проблема в действительности не изменилась и сводилась к противостоянию мира капитализма и СССР. Если же, не выходя в своем анализе за пределы рассматриваемой эпохи, проследить причины развязывания «холодной войны», наиболее важную из них мы находим в том глобальном неравенстве между СССР и США, которое существовало к моменту победы над фашизмом. Отсюда следует, что основную ответственность за то, что «холодная война» началась, несут американцы. Трудно прийти к другому выводу. Итальянский исследователь, который первым привлек внимание к этому аспекту проблемы, писал: «Мощь и ответственность развиваются параллельно в прямой и тесной связи... Нация, обладающая огромным превосходством... не может позволить себе быть связанной в своей политике какой-либо жестко детерминированной линией поведения»³⁷.

Американские руководители ясно осознавали огромное превосходство США над СССР. Дипломатическая переписка того времени, когда послом в Москве был Гарриман, доказывает это однозначно. «Мы вышли из этой войны как самая мощная в мире держава, возможно, самая могущественная в человеческой истории»³⁸, – говорил Трумэн.

Соединенные Штаты были единственной страной в послевоенные годы, способной определить ход мировой политики. Это понимал Черчилль, который доверительно говорил Гарриману: «Центром власти является Вашингтон». Все остальные действующие лица, включая Советский Союз, могли стремиться лишь извлечь для себя наибольшую выгоду из сложившегося положения.

³⁶ Боффа Дж. История Советского Союза. Т. 2. – М.: Международные отношения.

³⁷ Боффа Дж. От СССР к России История Неоконченного Кризиса. – М.: Международные отношения.

³⁸ W.A. Harriman and E. Abel. Special Envoy to Churchill and Stalin. New York. 1975. p. 447-450. Дж. Боффа. История Советского Союза. Т. 1. – М., 1990.

В Соединенных Штатах в значительно большей степени, чем в СССР, велись приготовления к тому, чтобы встретить революционные изменения, которые война породила в мире. В определении глобальной политики Вашингтона присутствовали не только классические мотивы империалистического господства – экспорт капитала, контроль над иностранными рынками, обладание источниками сырья, завоевание военных позиций. Стремление Соединенных Штатов перестроить весь внешний мир по своему желанию и в соответствии со своей шкалой ценностей стимулировалось таким объективным фактором, как всевозрастающее единство мирового развития, которое было неизбежным результатом роста экономики и развития современных средств связи. Такая позиция пользовалась широкой единодушной поддержкой общественного мнения США, которые еще остро ощущали окончание длительного периода изоляционизма. В США господствовало всеобщее убеждение в превосходстве своей страны над всеми другими. Все были согласны не только с амбициозной целью руководить миром, но даже со стремлением, выраженным в еще более сильной формулировке – «перестроить мир по образу и подобию Соединенных Штатов»³⁹.

Полная невосприимчивость была проявлена Америкой к тем глубинным явлениям, которые начали заявлять о себе в различных точках земного шара то на одном, то на другом континентах. Это сказало и в нежелании прислушиваться к советским требованиям, сколь бы обоснованными они ни были, и в отказе понять, что в восточной Европе происходят изменения, определяемые, прежде всего, внутренними местными причинами, будь то события в Югославии или драматические коллизии конфликта, который сотрясал Грецию. В 1945 году, когда даже Сталин признавал, что Соединенные Штаты будут оказывать ведущее влияние на послевоенный Китай, революционные вожди этой страны, Мао Цзэдун и Чжоу Эньлай, искали соглашения с американским руководством, предлагая отправиться в Вашингтон для обсуждения вопроса; они получили отказ. Даже в конфликте между европейскими государствами и их колониями американцы выступили единым фронтом с первыми, а не со вторыми: народы Индокитая и Индонезии, которые желали подлинной независимости, увидели, что американцы при всех оговорках и колебаниях заодно с Францией и Голландией. Неспособность Америки примириться с присутствием в модели мирового порядка новых революционных движений заставила их участников, и, прежде всего, коммунистов обращать свой взор к Москве как к противоположному полюсу мировой политики, в то время как наиболее реакционные силы видели в Вашингтоне защитника и руководителя. В этих условиях неизбежные трудности в реализации американских притязаний породили в Соединенных Штатах всевозрастающее антисоветское озлобление, в котором звучало множество разнообразных мотивов. Тот феномен, который был позднее назван «холодной войной», делал в своем развитии первые шаги.

Причины, усиливавшие разногласия на первых порах «холодной войны»:

1. Субъективный фактор (личность Сталина, Трумэна, Черчилля),
2. Позиция ВПК СССР и США. За годы войны эти комплексы получили от государства огромные материальные и людские ресурсы, налоговые льготы, льготное кредитование, отсюда заметно окрепли политические позиции руководителей ВПК,

³⁹ Ежов В. Д. От «Холодной Войны» к разрядке: очерки о ФРГ. - М.: Политиздат.

3. Позиция консервативно-реакционных кругов в США и СССР, стремившихся сохранить рычаги влияния на государство.

4. Борьба за сферы влияния, которая развернулась между СССР и США на Ближнем Востоке, Европе, Азии.

Формы «холодной войны»:

1. Создание военно-политических блоков (1949 год – НАТО, 1955 год – Организация Варшавского договора),

2. Строительство военных баз,

3. Мощные агитационные пропагандистские кампании («германский вопрос»),

4. Экономическое противостояние (План маршала и Совет взаимной экономической помощи – «Деньги в обмен на реформы»),

5. Локальные, региональные конфликты (1950-1953 гг. – Корейская война).

Советская атомная программа. Политическая предыстория создания советской атомной бомбы и разрушение атомной монополии США. В ходе закрытого заседания Потсдамской конференции стран антигитлеровской коалиции один из сотрудников Трумэна подошел к Сталину и завязал с ним беседу. В ходе беседы он упомянул, что в США уже стоит на вооружении новое оружие – атомная бомба. Но Сталин прикинулся, что не понимает того, что тот хочет ему объяснить – артиллерию, танки и т.п. Кроме того, миру уже был известен первый атомный реактор, созданный под руководством знаменитого ученого Клауса Фукса в 1943 году. Через несколько минут Сталин вышел позвонить. Американская разведка в дальнейшем доложила руководству США, что Сталин собирается начать собственную атомную программу. У спецслужб был записан разговор Сталина с Курчатовым, которому Сталин звонил с предупреждением о скорейшем начале программы по созданию атомной бомбы. Курчатов уже работал над проектом атомного реактора.

Поддержка позиций Соединенных Штатов большинством стран мира сочеталась с их исключительным положением обладателей монополии на атомную бомбу: американцы вновь продемонстрировали свою мощь, проведя на атолле Бикини летом 1946 года испытательные взрывы. Сталин в этот период сделал ряд заявлений с целью преуменьшить значение нового оружия; он говорил, что не следует считать его «такой серьезной силой, какой склонны её считать некоторые политические деятели», оно не может «решать судьбы войны», оно предназначено, прежде всего, для «устрашения слабонервных». Эти слова задали тон всей советской пропаганде. Однако поведение представителей Советского Союза в приватной обстановке показывало в действительности их большую обеспокоенность. Позднее официальные советские историки открыто признавали, что из-за неравенства в обладании атомным оружием Советский Союз и само мировое сообщество переживали тогда «период весьма опасный и сложный». Сталин стремился подбодрить своих сторонников, действуя так же, как в весьма сходных обстоятельствах Мао Цзэдун в Китае, когда говорил о ядерном оружии образно, как о «бумажном тигре». Только отказ Соединенных Штатов от секрета атомной бомбы мог бы, вероятно, помочь избежать «холодной войны» и гонки вооружений. Эта идея имела хождение между американскими и английскими учеными, то есть именно среди тех людей, которые лучше других смогли понять, что такой секрет не может долго оставаться нераскрытым. Но было бы трудно, если не невозможно, требовать такой

⁴⁰ Островский В. П., Уткин А. И. История России. XX век. - М.: Дрофа, 2001. - 408 с

же смелости мышления от политических руководителей Америки. Они не обладали ею настолько, чтобы отказаться от нового оружия только ради успокоения далекой державы, к которой они испытывали неприязнь и недоверие, в чьих технических и экономических возможностях они сильно сомневались.

Американские руководители не имели никакого желания жертвовать тем, что они расценивали как прочный фундамент и основной инструмент своего могущества: они даже предпочитали вызывать раздражение своих английских друзей, отказываясь поделиться с ними технологией создания нового оружия.

В результате этих противоречивых тенденций родился проект учреждения международного контроля над атомной энергией, известный как «план Баруха», названного по имени американского деятеля, которому было поручено представить его в ООН. В соответствии с этим планом все, что связано с ядерными исследованиями и производством (запасы сырья, исследовательские институты, экспериментальные установки и промышленные предприятия) должно быть принудительно сосредоточено в нескольких государствах. Управление всем ядерным комплексом следовало бы осуществлять некой мировой властью, функционирующей в качестве наднационального органа, где ни одна страна не имела бы права вето. Только после того, как такой механизм был бы подготовлен, испробован и введен в действие, США, в случае отказа от ядерного оружия, считали бы свою безопасность достаточно гарантированной.

Американское предложение было встречено в Москве с недоверием. В глазах советских руководителей его реализация означала необходимость передать советские ядерные ресурсы, саму возможность создания собственной бомбы, а также в перспективе возможность мирного использования нового источника энергии, под контроль органа, в котором, учитывая существующую международную ситуацию, Соединенные Штаты могли получить большинство, в то время как СССР был бы лишен даже того права вето, которое было его защитой в ООН. С точки зрения СССР «план Баруха» был равнозначен передаче в руки США всего, что имеет отношение к атомной энергии, а, следовательно, он был формой легализации ядерной монополии США, а, возможно, и утверждения ее навечно.

В ответ Советский Союз выдвинул контрпроект: предлоложение о конвенции по запрещению ядерного оружия, включая обязательство уничтожения уже существующих его запасов. В отношении контроля за осуществлением этих мер предложения Москвы были первоначально довольно туманными, а когда были внесены уточнения, то американское правительство сочло их неприемлемыми, так как осуществление контроля должно было регламентироваться в рамках Совета Безопасности ООН, где СССР имел возможность использовать право вето. Столкновение этих двух концепций с самого начала парализовало усилия по разрешению проблемы и на долгие годы сделало бесплодными все дискуссии не только по этому вопросу, но также по всем более общим проектам разоружения, инициатором которых Советский Союз выступал с 1946 года. С другой стороны, ни то, ни другое правительство не были готовы к заключению соглашения, которое бы гарантировало одновременное запрещение атомных бомб и соответствующий эффективный контроль за его выполнением.

⁴¹ Коммунистический режим и народное сопротивление в России. - М.: Посев, 1997. - С. 36-37.

⁴² Там же, с. 43.

В США наивно полагали, что СССР не сможет сделать термоядерное оружие, так как физические принципы водородной бомбы очень сложны, а необходимые математические расчеты Советскому Союзу не под силу из-за отсутствия достаточных мощностей ЭВМ. Но СССР нашли очень простой и нестандартный выход из этой ситуации: было принято решение о мобилизации сил всех математических институтов и известных математиков. Каждый из них получал ту или иную задачу для теоретических расчетов, не представляя общей картины и даже цели, для которой его расчеты использовались. На все расчеты требовались целые годы. Для увеличения количества квалифицированных математиков был резко увеличен прием студентов на все физико-математические факультеты университетов. По числу математиков в 1950 году СССР уверенно лидировал во всем мире.

К середине 1948 года советским физикам так и не удалось доказать, что термоядерная реакция в жидком дейтерии, помещенном в «трубу» (кодовое название классического варианта бомбы, предложенного американцами), будет самопроизвольной, то есть пойдет дальше сама без стимуляции ядерными взрывами. Потребовались новые подходы и идеи. В разработку водородной бомбы были вовлечены новые люди со свежими идеями. Среди них были Андрей Сахаров и Виталий Гинзбург.

К середине 1949 года американцы задействовали новые быстродействующие компьютеры в Лос-Аламосе и форсировали темпы работы над водородной бомбой. Но это только ускорило их глубокое разочарование в теории Теллера и его коллег. Проведенные расчеты показали, что самопроизвольная реакция в дейтерии может развиваться при давлениях не в сотни тысяч, а в десятки миллионов атмосфер. Тогда Теллер предложил смешать дейтерий с тритием (еще более тяжелым изотопом водорода), тогда, по его расчетам, можно было бы уменьшить необходимое давление. Но тритий, в отличие от дейтерия, не встречается в природе. Его можно получить только искусственно и в особых реакторах, а это очень дорогой и медленный процесс. США прекратили проект водородной бомбы, ограничившись достаточно мощным потенциалом атомных бомб. Штаты тогда были атомными монополистами и к середине 1949 года обладали арсеналом в 300 атомных зарядов. Этого, по их расчетам, было достаточно для разрушения около 100 советских городов и промышленных центров и вывода из строя почти половины экономической инфраструктуры Советского Союза. При этом к 1953 году они планировали увеличить свой атомный арсенал до 1000 зарядов. Однако 29 августа 1949 года на Семипалатинском полигоне был испытан ядерный заряд первой советской атомной бомбы, который составил около двадцати килотонн тротилового эквивалента.

Необходимо отметить, что в этом помогли создатели атомных бомб, работавшие на США, такие как Клаус Фукс, он передал чертежи советской разведке. Причина передачи была ясна – сдерживание монополии атомного оружия США, для того, чтобы США не развязали третью мировую войну. Ученый был осужден за измену. Монополия США на атомное оружие была разрушена.

Но Сталин не торопился помогать социалистическому лагерю создавать оружие нового поколения. После окончания гражданской войны в Китае Сталин и Мао Цзэдун подписали в 1949 году договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи. Сфера влияния СССР распространилась далеко на Восток. Но это не означало, что Сталин

⁴³ Афанасьев Е. Т. Геополитика «холодной войны» – Челябинск. ЮУрГУ. 2002.

снабдит Китай ядерным вооружением. Роль доктрины Трумэна и плана Маршалла в «холодной войне».

После окончания Второй мировой войны руководством СССР делало всё возможное, чтобы в странах Центральной и Юго-восточной Европы к власти пришли просоветские силы, прежде всего, коммунистические партии. СССР предъявил территориальные претензии Турции и потребовал изменения статуса черноморских проливов, включая права СССР на создание военно-морской базы в Дарданеллах. В Греции набирало мощь партизанское движение, руководимое коммунистами и подпитываемое поставками из пограничных Албании, Югославии и Болгарии, где уже находились у власти коммунисты. На Лондонском совещании министров иностранных дел стран – постоянных членов Совета Безопасности – СССР потребовал предоставления права на протекторат над Триполитанией (Ливией) для обеспечения присутствия в Средиземноморье.

СССР стремился использовать систему коллективной безопасности для расширения своего могущества. Это было замечено странами Запада и вызвало тревогу. Во Франции и Италии компартии стали самыми крупными политическими партиями в своих странах. Здесь и ещё в ряде стран Западной Европы коммунисты были в составе правительств. Кроме того, после вывода из Европы основной части американских войск, СССР превратился в доминирующую военную силу в континентальной Европе. Всё благоприятствовало планам советского руководства.

В государственном департаменте США шёл поиск ответа на советский вызов. Важную роль в этом сыграл американский дипломат, специалист по России Джордж Кеннан. В феврале 1946 года, работая в посольстве США в Москве, он в телеграмме в Вашингтон изложил основные принципы политики «сдерживания». По его мнению, правительство США надлежало жестко и последовательно реагировать на каждую попытку СССР расширить сферу своего влияния. Далее, для того чтобы успешно противостоять проникновению коммунизма, странами Запада следует стремиться к созданию здорового, благополучного, уверенного в себе общества. Политика «сдерживания» рассматривалась им как способ предотвращения войны и не была нацелена на нанесение СССР военного поражения.

Таким образом, американская политика в отношении СССР приняла новое направление: был взят курс на ограничение распространения коммунистической идеологии в странах Западной Европы и поддержки Советским Союзом коммунистических движений.

Новая политика выражалась в экономической, финансовой и военной помощи некоммунистическим, в том числе антидемократическим, режимам. Новую внешнеполитическую доктрину США изложил президент Гарри Трумэн в выступлении 12 марта 1947 года в американском конгрессе. Она получила название доктрины Трумэна. Начинаясь длительный период «холодной войны». Противники доктрины Трумэна опасались, что её осуществление может привести к вооружённому столкновению с СССР.

Свою речь Трумэн произнес на объединённом заседании сената и палаты представителей. В ней он обрисовал мрачными красками положение в Греции: «Греческое правительство, – говорил он, – работает в условиях хаоса... Греческая армия мала и плохо экипирована. Она нуждается в снабжении и в вооружении для того, чтобы восстановить

⁴⁴ Филлипов А. М. Холодная война. Историко-графические дискуссии на западе. М.: Наука, 1991.

власть правительства над всей территорией Греции». Признавая, что он предлагает вмешиваться во внутренние дела других, далеких от Америки государств, и что курс, который он рекомендует взять, очень серьезный, Трумэн пытался оправдать свою политику тем, что США должны вмешиваться в жизнь других народов якобы для того, чтобы помогать большинству против меньшинства. В действительности, как отметил Д. Горювич в книге «Колосс свободного мира», США неуклонно поддерживают за границей имущих против неимущих, образующих явное большинство. Заявив, что «мир не стоит на месте и статус-кво не нерушим», Трумэн дал понять, что США согласятся лишь с такими изменениями в мире, какие они считают правильными. Если США откажутся «от оказания помощи Греции и Турции в этот роковой час, то это будет иметь далеко идущие последствия для Запада, также как и для Востока». И Трумэн просил конгресс ассигновать на «помощь» этим двум государствам в течение ближайших пятнадцати месяцев 400 млн долларов. В заключение Трумэн сказал, что США потратили на Вторую мировую войну 341 млрд долларов, что ассигнования, которые он сейчас предлагает, это пустяки: всего лишь 0,1 % расходов США на эту войну. Обращение президента США 12 марта 1947 года к конгрессу получило название «доктрины Трумэна».

Несмотря на проведенную подготовительную работу, «доктрина Трумэна» встретила сильную оппозицию в конгрессе. Прения затянулись на два месяца. В конгрессе многие отдавали себе отчет в том, что означает затея президента США. Один конгрессмен в своем выступлении заявил: «Мистер Трумэн требует вмешательства Америки в крупном масштабе в политические, военные и экономические дела Балкан. Он говорит о таком вмешательстве также в другие страны... Если бы это даже было желательным, США не так сильны, чтобы управлять миром с помощью военных сил».

Трумэн сравнивал свою доктрину с «доктриной Монро». Но «доктрина Монро» предусматривала невмешательство Америки в дела других континентов. Трумэн не только распространил свою доктрину на государства, расположенные в Европе и в Азии, но пошел гораздо дальше. Монро выступал против вмешательства иностранных государств во внутренние дела латиноамериканских стран. Трумэн взял на себя защиту существующего строя Турции и Греции не только против внешней, но и против внутренней угрозы. Он поступил так же, как за столетия до него «Священный союз» европейских монархов, который защищал старые реакционные режимы и против которого выступил Монро. Таким образом, между этими двумя доктринами имеется существенное различие.

22 мая 1947 года «доктрина Трумэна» вступила в силу. Конгресс, санкционируя вмешательство США во внутренние дела стран Ближнего Востока, одобрил поддержку Вашингтоном реакционных сил и режимов во всем мире, курс, чреватый далеко идущими последствиями. Своей доктриной Трумэн добился того, что конгресс возложил на США односторонние обязательства, не обеспечив себя ни союзниками, ни поддержкой ООН. В соответствии с этой доктриной правительство Трумэна, в частности, решило оказать военную помощь Франции в ее колониальной войне в Индокитае, что в конечном итоге привело к скандальной и позорной для Америки войне во Вьетнаме. В Греции и Турции Вашингтон преследовал военно-стратегические цели, и в их числе – укрепление позиций нефтяных монополий США на Ближнем Востоке. Но в общем плане «холодной войны» «доктрина Трумэна» представляла лишь предварительную, подготовительную

операцию. Основным полем действий в этой войне Вашингтон в то время считал Западную Европу.

Составной частью нового внешнеполитического курса США была программа экономического возрождения разрушенной войной Европы. Её разработал новый государственный секретарь США Маршалл. Основные моменты «плана Маршалла» были изложены автором публично в речи 5 июня 1947 года в Гарвардском университете. Этот план преследовал далеко идущие экономические, политические и военно-стратегические цели. Западная Европа служила не только прямо, но и косвенно важнейшим рынком для американского капитализма. Экспорт продовольствия и сырья в Европу из Латинской Америки, Канады и других стран увеличивал покупательную способность, а следовательно, и значение этих стран как рынка для товаров США. В 1947 году экспорт США превысил импорт примерно в 2,5 раза, а экспорт США в Европу превысил импорт из Европы в 7 раз. Такой ненормальный баланс в американской торговле с Европой неизбежно должен был в дальнейшем оказывать пагубное воздействие на все состояние внешней торговли США. Принимая во внимание обостряющуюся борьбу двух систем в результате развернутой Соединенными Штатами политики «холодной войны», в Вашингтоне считали, что стабилизация и усиление позиций капитализма в Западной Европе выгодны для США экономически и необходимы политически. Между тем в первые послевоенные годы частный капитал США неохотно шел за границу. Со временем окончания ленд-лиза в 1945 году до весны 1949 года правительство США предоставило иностранным государствам в виде займов и субсидий около 20 млрд долларов, а экспорт частного капитала из США составил за это время лишь около 1,5 млрд долларов. А главное, в Вашингтоне в это время готовились планы объединения капиталистической Европы против СССР.

Для этого необходимо было, прежде всего, подкрепить экономически и политически позиции капитализма в Европе. И «план Маршалла» действительно послужил экономической и политической основой для агрессивного военного союза. Спустя почти 20 лет в сенате США открыто признали: «План Маршалла положил основу Североатлантическому союзу». Таким образом, «план Маршалла» наряду с некоторыми экономическими задачами имел, как и «доктрина Трумэна», военно-политическое назначение. Но официально решили, как рекомендовал Совет по планированию политики, преподнести этот план как чисто экономическое, даже филантропическое, мероприятие. Маршалл в своей речи в Гарвардском университете заявил: «Наша политика направлена не против какой-либо страны или доктрины, а против голода, нищеты, отчаяния и хаоса». В общем «план Маршалла», как и «доктрина Трумэна», преследовал военно-стратегические и политические задачи, но только несравненно более крупные. Он также завуалировано предусматривал вмешательство США во внутренние дела стран Западной Европы. Но формально Маршалл старался придать своему плану демократическую окраску. Он говорил, что европейские государства, желающие пользоваться его планом, должны сами проявить инициативу и выработать детали этого плана, подсчитывая необходимые средства и т.д. В конгрессе США «план Маршалла» встретил более сильную оппозицию, чем «доктрина Трумэна». Ведь речь сейчас шла о несравненно более крупных ассигнованиях. Первая сессия конгресса закончила свою работу, ничего не предприняв в этом отношении.

⁴⁵ Филитов А. М. Холодная война. Историкографические дискуссии на западе. - М.: Наука, 1991.

Одновременно с подготовкой и проведением «плана Маршалла» США вместе с Англией проводили в оккупированной Германии сепаратные действия, срывающие выполнение решений Потсдамской конференции и работу Контрольного совета четырех держав, восстанавливая западногерманские промышленные монополии-застрельщиков двух мировых войн, подготавливая почву для ремилитаризации Западной Германии и превращения ее в военного союзника США. 2 декабря 1946 года в Вашингтоне было заключено соглашение о слиянии американской и английской зон оккупации в Германии, образовавших так называемую Бизонию. Летом 1948 года к ним присоединилась и французская оккупационная зона, таким образом, создалась Тризония. 18 июня 1948 года США, Англия и Франция объявили о проведении в западных зонах Германии сепаратной денежной реформы. Через пять дней, 23 июня, самовольно, без санкций советских властей, они распространили эту реформу на западный Берлин, находившейся в советской зоне и имевшей свободное общение с восточным Берлином и всей Восточной Германией, что спровоцировало первый Берлинский кризис.

В Вашингтоне принимали меры к тому, чтобы втянуть в свою политику государства Латинской Америки, обеспечить полную поддержку Соединенным Штатам со стороны этих государств в Организации Объединенных Наций. Эти цели США преследовали на конференции министров иностранных дел американских республик в 1947 году в Рио-де-Жанейро и на девятой панамериканской конференции, состоявшейся в 1948 году в Боготе. Конференция в Рио-де-Жанейро открылась 15 августа и продолжалась до 2 сентября 1947 года. Делегацию США возглавлял Маршалл. Перед закрытием конференции в столицу Бразилии прибыл Трумэн и выступил перед делегациями американских стран. В Рио-де-Жанейро было повторено более обстоятельное решение Чапультепекской конференции о том, что нападение на одну американскую страну будет рассматриваться как нападение на все американские государства. Участники конференции подписали договор о защите Западного полушария, который в Вашингтоне комментировали как прообраз будущего североатлантического пакта 1949 года.

На Ближнем Востоке в 1947-1948 гг. после принятия «доктрины Трумэна» и «плана Маршалла» усилилась активность нефтяных монополий США. На следующий день после опубликования «доктрины Трумэна», 13 марта 1947 года, было сообщено, что американские компании решили инвестировать 227 млн долларов в нефтеносные земли Саудовской Аравии и строить нефтепровод из района этих земель до Средиземного моря длиной в 1050 миль. 6 июля 1948 года появилось сообщение о получении американцами большой концессии на добычу нефти в Кувейте. К арабской нефти начали проявлять большой интерес крупнейшие нефтяные монополии США. Вашингтон втягивал в «холодную войну» Западную Европу и Южную Америку, Ближний и Дальний Восток, придавал этой политике глобальный характер, углублял и обострял ее в дальнейшем создании военных союзов. Правительство США развернуло и проводило «холодную войну» с одобрения и благословения лидеров обеих больших партий в конгрессе, несмотря на то, что в отдельных вопросах между этими партиями обнаруживались известные тактические разногласия.

Итак, составной частью нового внешнеполитического курса США была программа экономического возрождения разрушенной войной Европы. «План Маршала» был одобрен на международной конференции в Париже (12.7-22.9.1947). СССР в конференции не участвовал, так как расценил этот план как нацеленный на экономическое закабаление Европы Америкой. Он оказал давление на восточноевропейские

страны с тем, чтобы они отказались от участия в реализации плана Маршалла. Всего же план Маршалла подписали 16 западных стран.

Предложение обсудить размеры и условия получения помощи поступило и в Москву. Правда, на Западе втайне надеялись, что получат отрицательный ответ. Советское правительство так и поступило. На переговорах в Париже Молотов оговорил возможность принятия помощи рядом условий. Главным из них было сохранение за советским правительством свободы в расходовании предназначенной ему части средств и в выборе экономической политики. Запад не согласился выполнить эти требования. Москва отказалась участвовать в «плане Маршалла». Затем, проявив традиционное подозрение к инициативам капиталистического мира, не только отказалась вести какие бы то ни было переговоры на эту тему, но и запретила это делать зависимым от СССР восточноевропейским режимам. Произошло разделение мира на два блока, которое признали не только компартии СССР и Восточной Европы, но также Франции и Италии, крупнейшие и авторитетные партии в Западной Европе.

План Маршалла начал осуществляться с апреля 1948 года, когда конгресс США принял «закон об экономическом сотрудничестве», предусматривавший 4-летнюю программу экономической помощи Европе. Общая сумма ассигнований по плану Маршалла (с апр. 1948 по дек. 1951) составила около 12,4 млрд долларов, причём основная доля пришлась на Англию (2,8 млрд), Францию (2,5 млрд), Испанию (1,3 млрд), Западную Германию (1,3 млрд), Голландию (1 млрд). При этом американцы, в качестве предварительного условия предоставления помощи, потребовали выведения коммунистов из состава правительств стран, подписавших договор. К 1948 году ни в одном правительстве Западной Европы коммунистов не было.

Противостояние коммунизму отразилось и во внутренней политике США. С 20 марта 1947 года в стране шла проверка взглядов американских государственных чиновников. Комиссия по расследованию антиамериканской деятельности приступила к допросам первых подозреваемых.

Феномен Маккартизма. Первые годы президентства Эйзенхауэра вошли в историю США как времена позорного маккартизма. В США, как и в других империалистических государствах, агрессивная внешняя политика всегда сопровождалась реакционными мероприятиями внутри страны. Маккартизм наглядно продемонстрировал это положение. Маккартизм снял покрывало с США и выставил перед всем миром разрекламированную свободу Соединенных Штатов в ее наготу, без маски и грима. Все увидели, какую опасность таят в себе политические нравы этой страны, увидели сущность ее хваленой демократии, ее близость к грубой милитаристической демагогии и склонной к фашизму реакции. Маккартизм – продукт определенной политической атмосферы, создававшейся в США по мере нарастания и углубления «холодной войны». Джозеф Маккарти не создал ни «холодной войны», ни ее атмосферы. Напротив, атмосфера «холодной войны» породила то, что называли маккартизмом. Через два месяца после прихода в Белый дом, 27 марта 1953 года, Эйзенхауэр зачитал на заседании правительственного кабинета письмо, которое, по его утверждению, отражало общественное мнение страны. Автор письма считал, что не Эйзенхауэр, а Маккарти фактически руководит государством.

В 1954 году 83-й конгресс завершил свою работу принятием нового закона против Коммунистической партии США. Новый закон назван «актом 1954 года о контроле над коммунистами». Он объявил коммунистическую партию незаконной. По этому закону коммуни-

стическая партия лишается «любых прав, привилегий и иммунитета, которыми пользуются законные учреждения, действующие под юрисдикцией Соединенных Штатов». Это означало, прежде всего, лишение коммунистов права выдвигать своих кандидатов, по крайней мере, в национальных выборах кампаниях. Закон 1954 года, как и принятый в 1950 году «закон Маккарэна», запрещал коммунистам получать заграничный паспорт, состоять на государственной службе в федеральном учреждении и работать на военном заводе⁴⁶. Закон, принятый в дни произвола маккартизма, распространил жесткие правила на более широкий, фактически на неограниченный круг граждан США. Он установил 14 признаков, которые служили критериями для определения причастности любого лица в стране к коммунистической партии или к коммунистическому движению.

Эти признаки настолько неясны и неточны и в то же время настолько обширны, что они позволяли распространить правила акта 1954 года на любого жителя США, имевшего когда-либо хотя бы отдаленную связь с прогрессивной организацией или высказавшегося когда-либо за прогрессивное мероприятие. Одним из 14 признаков, например, является подписание петиции, которую пропагандируют коммунисты. В 1950 году 2,5 млн американцев поставили свои подписи под петицией о запрещении атомного оружия. Все они подпадали под закон 1954 года. В дни возвышения Маккарти все в конгрессе и в правительстве избегали ему прекословить, предпочитали с ним не спорить. Даже кандидат в президенты США Эйзенхауэр, выступая в 1952 году в штате Висконсин, приспособил содержание своей речи в Милуоки, а в известной мере и форму, к запросам и вкусам Маккарти-сенатора из этого штата. Эйзенхауэр говорил о своей общности интересов с Маккарти. В сенате в начале 50-х годов Маккарти установил свои правила. Однажды, будучи недоволен ходом обсуждения вопроса об ассигнованиях, он выхватил молоток у председателя и сам вел до конца заседание. Председатель не протестовал. Летом 1955 года Маккарти внес свою последнюю резолюцию в сенат. Резолюция обязывала правительство США поставить на совещании в верхах в Женеве вопрос об изменении существующего строя в странах, вставших на путь строительства социализма. Резолюция была отклонена большинством (77 голосов против 4). В конгрессе Маккарти бойкотировали и игнорировали. Каждый раз, когда он появлялся на трибуне, сенаторы оставляли зал заседания, пустовала и галерея для представителей печати. Его также игнорировал и президент США. В 1955 году на большой прием в Белый дом были приглашены все члены обеих палат конгресса, кроме сенатора Маккарти. Маккарти считал, что друзья и поклонники изменили ему. Особенно чувствительно для него было предательство со стороны вице-президента Никсона, которому Маккарти всегда доверял. Маккарти стал алкоголиком. Более чем за полтора года до истечения положенного срока пребывания в сенате (2 мая 1957 года) на 48-м году жизни он скончался.

Маккарти умер. Но маккартизм остался, остались те силы, благоденствуют те реакционеры, которые его поддерживали и финансировали. И каждый раз, когда этим реакционным силам удается обострить международную обстановку, маккартизм дает о себе знать.

Первый Берлинский кризис – блокада Берлина. Раскол Европы, вызванный разногласиями противоборствующих капиталистических и социалистических сил, тут же сказался на судьбе Германии.

⁴⁶ Пушкарёв Б. С. Коммунистический режим и народное сопротивление. – М.: Юсвс. 1997.

Для западных стран её зоны оккупации стали передовой линией политики «сдерживания». Стало очевидно, что успех этой политики во многом зависит от немцев. США поэтому настояли на включении Западной Германии в сферу действия плана Маршалла.

Были прекращены взимания репараций и отгрузка оборудования в счёт этих платежей в СССР. Западные страны стали добиваться экономической стабилизации Германии и создания сильного государства на основе трёх западных зон оккупации. 20 июня 1948 года там была проведена денежная реформа. Замена обесцененной рейхсмарки новой немецкой маркой дала толчок новому экономическому восстановлению. Но она была явным нарушением договорённостей о совместном решении германских проблем. Пользуясь тем, что в соглашении о статусе Берлина не были предусмотрены конкретные обязательства СССР по обеспечению транспортных связей западных секторов Берлина с западными зонами оккупации, СССР в ответ перекрыл дороги, ведущие из Берлина на запад.

Началась блокада Берлина – первая открытая конфронтация СССР со своими бывшими союзниками. Начавшись 24 июня, она продолжалась 324 дня. За это время снабжение войск союзников в Берлине и двухмиллионного населения западного Берлина взяла на себя авиация союзников, организовавшая воздушный мост. Советские войска не препятствовали полётам самолётов над территорией Восточной Германии.

Блокада Берлина, в свою очередь, повлекла за собой новые изменения на политической арене. На фоне блокады Трумэну удалось одержать победу на президентских выборах в ноябре 1948 года. Одновременно демократы вернули контроль над обеими палатами конгресса. Выборы свидетельствовали о произошедшем переломе в настроениях американцев: они утвердились в представлении о том, что линия обороны Америки находится в Европе и Азии, и отдали предпочтение политике, направленной на силовое противоборство с СССР начатой Трумэном.

1949 год стал годом раскола Германии. Вскоре после денежной реформы в западной зоне была начата работа над конституцией государства, которое должно было быть создано на основании этих трёх зон. В мае 1949 года образовалась Федеративная Республика Германии (ФРГ). В октябре в восточной зоне оккупации была создана Германская Демократическая Республика (ГДР).

Формирование блоков. На фоне обострившихся противоречий между двумя сверхдержавами (США и СССР) началось всё более тесное сплочение западноевропейских государств. 17 марта 1948 годк в Брюсселе Великобритания, Франция, Бельгия, Нидерланды и Люксембург, Австрия, Дания, Швейцария и Швеция заключили на 50 лет пакт, предусматривающий сотрудничество в экономической, социальной, культурной и военных областях. Создание Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС, 16.4.1948) усилило экономическую интеграцию западноевропейских стран и подключило к этому процессу западные оккупационные зоны Германии. СССР с настороженностью следил за экономическим, политическим и военным сближением западных стран. В 1948 году он отреагировал на это заключением договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи с Румынией (4 февраля), Венгрией (18 февраля) и Болгарией (18 марта).

⁴⁷ Коваль Н. И. Последний свидетель: «Германская Карта» в Холодной Войне. - М.: Росспэн, 1997.

⁴⁸ Там же.

Кроме того, 6 апреля СССР заключил Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи с Финляндией, который предусматривал нейтралитет Финляндии в случае конфликта между Востоком и Западом.

Кроме того, блокада Берлина сделала очевидной необходимость укрепления военной мощи стран Запада. 4 апреля 1949 года 10 европейских стран (Бельгия, Великобритания, Дания, Исландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Франция), США и Канада подписали Североатлантический договор. В нём стороны заявили о своей решимости, действуя в рамках устава ООН, совместно обороняться от нападения противника и создали для реализации этих целей Организацию Североатлантического договора (НАТО). На основе этого договора были созданы Объединённые вооружённые силы, которые возглавил Дуайт Эйзенхауэр.

Для укрепления собственной безопасности Советский Союз создал вокруг своей границы своего рода буфер, окружив себя странами, в которых по окончании военных действий сформировались просоветские правительства. Одним из способов упрочнения советского влияния в странах «народной демократии» была экономическая помощь. В январе 1949 года был создан СЭВ (Совет экономической взаимопомощи). Масштабы помощи были огромны. Только одним долгосрочных кредитов этим странам было предоставлено в 1945–1952 годы на сумму 15 млрд рублей, или на 3 млрд долларов. В СЭВ входили СССР, Венгрия, Болгария, Польша, Румыния, Чехословакия, 1949 году – Албания, 1950 году – ГДР, 1962 году – Монголия. А в 1955 году был создан военно-политический союз – Организация Варшавского договора (ОВД), куда входили (на момент подписания) Албания (позже в 1968 году она денонсировала договор), Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния, СССР, Чехословакия.

Таким образом, поляризация мира завершилась, и созданные коалиции во главе со своими лидерами принялись бороться за влияние в странах третьего мира.

Особенности внешней политики СССР в 50-х – начале 60-х годов. Её противоречивый характер. За этот период довольно многое изменилось, была разрушена монополия США на атомное оружие, отношения то нагревались, то остывали, но существенно во внешней политике мало что изменилось, наоборот, наблюдались ухудшения:

• продолжали появляться все новые и новые противоречия между СССР и странами Запада,

• шла война между Северной и Южной Кореей,

• шла война во Вьетнаме и Камбодже (с Францией),

• были созданы противостоящие блоки: НАТО, СЕАТО и социалистических стран.

Новая концепция советской внешней политики была сформулирована на XX съезде КПСС Н. С. Хрущевым.

Она включала тезис о необходимости мирного сосуществования государств с различным общественным строем, признание многовариантности путей построения социализма, подтверждение незыблемости принципа пролетарского интернационализма.

Еще в 1948 году возник конфликт между Сталиным и руководителем Югославии Тито, который стал принимать самостоятельные решения в экономике и отношениях с капиталистическими странами. В ре-

⁴⁹ Лундестад Г. Восток, Запад, Север, Юг. Основные направления Международной политики. – М.: Весь мир, 2002.

⁵⁰ Афанасьев Е. Т. Международные Отношения в период «Холодной войны». – Челябинск. ЮУрГУ. 2004.

зультате отношения с Тито были разорваны. В других странах соцлагеря начались широкие репрессии, политические судебные процессы над деятелями, которые выражали несогласие с политикой Сталина, устанавливалась диктатура сталинского типа. Но с приходом с власти Хрущева отношения с Югославией начали меняться в лучшую сторону.

С момента достижения стратегического паритета (начало 60-х годов) военная составляющая гонки вооружений постепенно отодвигается на второй план, на сцене же разыгрывается борьба за влияние в странах «третьего мира». Сам этот термин был введен в оборот благодаря росту влияния неприсоединившихся стран, не примкнувших ни к одной из противоборствующих сторон. Если на первых порах противостояние двух мощных систем привело к обвальное деколонизации (период освобождения Африки), то в более поздний период сформировался круг государств, открыто и очень эффективно использующих свою политическую ориентацию на ту или другую сверхдержаву. В известной степени сюда можно отнести страны так называемого арабского социализма, решавших за счет СССР свои конкретные национальные задачи.

Существенным фактором мировой политики стало основанное в 1955 году Движение неприсоединения. Неприсоединившиеся страны, представители которых с 1961 года регулярно встречались на конференциях на высшем уровне, во многом обязаны своими достижениями президенту Югославии Йосипу Броз Тито. Более ста государств – членов Движения неприсоединения – не следовали единой политической линии. В основе их сотрудничества лежало признание ими некоторых общих принципов: неучастие в любых военно-политических блоках, антиколониализм, мирное существование, международное разоружение и уважение к целостности и суверенитету государств.

С Движением неприсоединения было тесно связано освобождение «третьего мира», вызванное постепенной деколонизацией после Второй мировой войны. В середине 70-х гг. подспудно крепло понимание того, что наряду с существующим противостоянием между Востоком и Западом, в ближайшем будущем заявит о себе новая политическая конфликтная дилемма общемирового масштаба – конфронтация между Севером и Югом. В этом конфликте отчетливо проявилось различие в уровнях жизни развивающихся и промышленно развитых стран. Пропась между «богатым» Севером и «бедным» Югом была следствием различий в экономической, социальной и культурных областях (С 1977 года проблемой улучшения отношений между странами «третьего мира» и индустриальными государствами занималась комиссия Север-Юг под руководством Вилли Брандта).

На родину были возвращены немецкие военнопленные. Однако 9 тысяч пленных, осужденных за военные преступления, продолжали оставаться в СССР. Запад обвинил Советский Союз в незаконном их задержании. Пленных возвратили лишь после установления дипломатических отношений между СССР и ФРГ. Советский Союз подписал также договор о восстановлении демократической и нейтральной Австрии и вывел свои войска с её территории.

После разоблачения культа личности Сталина начались антисталинские движения в Польше и Венгрии. Польские волнения были прекращены мирными средствами. В Венгрии же события приняли драматический характер. Осенью 1956 года в Будапеште начались массовые выступления против компартии Венгрии, органов госбезопасности, против союза с СССР. Было сформировано новое правительство во главе с Имре Надем, разрушена Венгерская компартия. По его требованию советские войска покинули Будапешт и другие го-

рода. Венгрия объявила о выходе из ОВД. Созданные вооруженные отряды из молодежи и бывших военных обстреливали советские войска, убивали коммунистов. Армия вела себя пассивно. Группа венгерских коммунистов обратилась к советскому послу Андропову с просьбой ввести советские войска в Будапешт. Начались вооруженные столкновения, погибло несколько тысяч венгров и советских воинов. Выступление было подавлено. Тысячи венгров покинули родину. Западные страны обвинили СССР в агрессии.

В конце 50-х гг. резко ухудшились отношения СССР с Китаем. Мао Цзэдун был недоволен критикой культа личности Сталина. Он сам диктаторски управлял Китаем и не собирался расставаться со своей единоличной властью. Мао порвал отношения также со многими другими компартиями.

По тем же причинам ухудшились отношения СССР с Албанией, где у власти находился диктатор Ходжа. Вскоре Албания порвала с СССР все отношения, в том числе и дипломатические. В начале 60-х гг. ухудшились отношения с Югославией, которая избрала собственную модель социализма с элементами рыночных отношений.

США были рады любой неудаче СССР в международных делах, но по существу СССР всё еще находился в расцвете сил. Были созданы и внедрены в промышленность различные научные достижения: атомная станция в Обнинске в 1954 году, мощная вторая атомная станция в 1958 году, и атомный ледокол «Ленин». Были созданы первые компьютеры. Был зафиксирован рост научных работников, но самой сильной, развивающейся отраслью всё еще оставался Военно-промышленный комплекс. Все ученые, все ресурсы были сосредоточены именно в этой области. США тогда думали, что втянули в такую серьезную политическую игру не менее серьезного противника, который, как показывали события, не собирался ни в чем уступать и даже опережает.

«Холодная война», хотя и не стала «горячей», довела до невиданных размеров милитаризм в политике и мышлении. Всё в мировой политике стали оценивать с точки зрения соотношения военной силы, баланса танков, самолётов, боеголовок и т.д. Угроза применения силы, ядерное устрашение, вопреки Уставу ООН, стали главным оружием политики. Гонка вооружений привела к формированию невиданного для мирного времени военно-промышленного комплекса в СССР и США, включавшего вооружённые силы, отрасли промышленности, изготавливающие оружие, исследовательские учреждения, разрабатывающие новые виды, и, наконец, органы, которые планировали и координировали всю эту масштабную работу. Резко возросла политическая роль и престиж министерств и ведомств, ведающих этими вопросами. Шла милитаризация и массового сознания. Героизировалась военная служба. Формировался образ врага: либо в виде безжалостного, коварного коммуниста, либо в виде столь же безжалостного, алчного империалиста. Массовая культура обеих стран была пропитана этим.

Для «холодной войны» было характерно частое появление горячих точек. Каждый локальный конфликт выносился на мировую арену благодаря тому, что противники по «холодной войне» поддерживали противоборствующие стороны. Ввиду того, что прямой конфликт между двумя сверхдержавами неминуемо перерос бы в ядерный с гарантированным уничтожением всего живого на планете, стороны стремились взять верх другими методами, в том числе и ослаблением противника в отдельно взятом регионе и укреплении там своих позиций с помощью военных действий.

⁵¹ Кроссер П. Дialeктика военной техники и её последствия. – М., 1997.

От первого вооруженного конфликта в Корее (1950-1953 гг.) и до последнего на Лаосско-Таиландской границе (1988 год) прошло почти сорок лет. За это время огненная дуга советско-американского противостояния опоясала практически все континенты планеты от Восточной Азии до Латинской Америки, от Южной Африки до Центральной Европы, мир несколько раз находился в одном шаге перед третьей мировой войной.

Корейская война. Корейский конфликт стал одним из кульминационных моментов в «холодной войне», когда она непосредственно угрожала перерасти в войну «горячую» и всеобщую. Корея в течение сорока лет находилась под японским господством. Советские и американские войска вошли туда в 1945 году без боя и разместились там, заняв соответственно позиции к северу и югу от 38-й параллели. Линия эта была избрана без какого-либо политического смысла, только лишь с целью провести демаркационный рубеж между двумя армиями примерно посередине полуострова. Американцы высказывались за то, чтобы страна была поставлена на некоторое время под международную опеку, но позднее возобладало советское мнение о необходимости немедленного провозглашения независимости. Нарастающее противоборство между двумя державами воспрепятствовало, однако, реализации всего проекта.

США в 1948 году на юге создали администрацию по своему выбору, то же самое сделано было и Советским Союзом. Каждое из двух корейских правительств, которые были снабжены их покровителями небольшими армиями, провозгласило свою юрисдикцию над всей страной в целом. Оба правительства готовились к борьбе за уничтожение соперника вооруженной силой, если потребуется. Более слабым было правительство Юга, искусственно созданное американцами; правительство же Севера оказалось способным выдвинуть определенные радикальные инициативы, среди которых была и широкая аграрная реформа⁵².

Действия северокорейских войск вскоре продемонстрировали, что имелась загода составленные планы кампании в глубине территории противника, направленных на полное уничтожение южного режима. Правительство Вашингтона не могло допустить, чтобы его ставленников вышвырнули за пределы пусть даже малой страны. Значительная часть политических кругов США жаждала реванша. Те, кто уже давно вынашивал планы превентивной войны против СССР и коммунизма, решили, что момент настал. Поскольку рано или поздно воевать, по их мнению, придется, то лучше уж воевать раньше.

Одним из ведущих выразителей этих тенденций был Макартур, командующий американскими силами в Японии. Массированная интервенция американских войск резко изменила течение боевых действий, северокорейские части, прорвавшиеся на Юг, были быстро окружены и разгромлены. В силу своего стратегического положения Корейский полуостров, очутившись он в руках врага, мог создать значительную угрозу как для СССР, так и для Китая, поскольку имел общую границу с обеими странами. Для Китая угроза была бы даже большей, чем для СССР. В последние месяцы 1950 года и начале 1951 года китайско-корейское контрнаступление отбросило войска Макарута на линию вдоль 38-й параллели. Никогда мир еще не был так близок к третьей мировой войне.

Те американские круги, наиболее видным представителем которых был Макартур, стремились к расширению конфликта: они требо-

⁵² Гренвилл Д. История 20 века: Люди события. - М., 1999.

вали бомбардировки Маньчжурии и высадки на континенте уцелевших сил Чан Кайши при поддержке американского флота. Президент Трумэн начал угрожать применением атомного оружия и декларировал введение чрезвычайного положения в стране. В этом вопросе даже те союзники, которые в наибольшей степени поддерживали американскую позицию, постарались удержать президента от опрометчивых шагов. После вспышки страстей в британском парламенте премьер-министр Эттли направился в Вашингтон, чтобы просить американцев вести себя осмотрительно.

Напряженность носила острейший характер, пока в Корее продолжалась маневренная война с атаками и контратаками с обеих сторон. Ситуация стабилизировалась, когда фронт установился вдоль той же 38-й параллели, хотя конфликт продолжался еще в течение двух лет, превратившись в войну позиционную. В начале июля начались переговоры о перемирии, которые затянулись до 1953 года. Корейская война имела тяжелые последствия для обоих блоков, сложившихся в мире. Для правительства Вашингтона она стала орудием, с помощью которого оно подавило колебания среди своих европейских союзников в отношении целой серии американских проектов. Вооруженные силы стран Атлантического пакта, расширенного вскоре за счет Греции и Турции, были объединены в рамках единой организации под военным командованием американцев.

Связи СССР с Китаем окрепли в ходе Корейской войны. Американцы не пошли на расширение зоны военных операций на Маньчжурию как потому, что их собственные союзники сопротивлялись этому, так и потому, что США опасались советского вмешательства на основе союзнических обязательств в соответствии с только что заключенным договором между Москвой и Пекином. Мао позднее утверждал, что «Сталин начал испытывать доверие» к китайским коммунистам после того, как увидел их поведение в ходе конфликта.

Соединенные Штаты не добились в Корее успеха, но и их противникам отнюдь не с чем было себя поздравить. Как выразился один из генералов в Вашингтоне, это была «первая война», в которой его страна «не одержала победы», но дело было не только в этом. Недостигнутая победа стала исходной точкой для целой серии политических шагов американцев по тому пути, где им было суждено в течение долгого времени лишь терять, а не обретать. На многочисленные предложения о переговорах, которые уже в эти месяцы делались СССР, правительство Соединенных Штатов стало отвечать, что с коммунистами оно будет вести переговоры только «с позиции силы». То есть оно хотело вести разговор исключительно в тех случаях, когда могло бы диктовать условия договоров.

Но война в Корее показала, что американцы не всемогущи. Затягивание конфликта привело в 1952 году к смене правящей партии в Соединенных Штатах и окончанию 20-летнего периода нахождения у власти администрации демократов. Республиканцы одержали победу, благодаря тому, что их кандидатом стал Эйзенхауэр, который пообещал, что, заняв этот пост, он заключит мир. Но, став президентом, он вынужден был выбрать себе в качестве государственного секретаря одного из поджигателей «холодной войны» — Джона Фостера Даллеса, который был лично замешан в корейском конфликте.

Именно он декларировал, что недостаточно лишь «сдерживать коммунизм», его необходимо «отбросить», что означало призыв к искоренению его даже в тех странах, где он уже утвердился. Всеобщий антикоммунизм стал в Америке массовой идеологией.

Хотя война шла между двумя Кореями, было отчетливо видно, что эти два государства – всего лишь марионетки СССР и США. Нельзя не учесть и того факта, что Генеральная Ассамблея ООН в то время находилась под заметным влиянием Америки, что, в свою очередь, также немало предопределило ход Корейской войны. Яркий пример – резолюция, превратившая американские войска в Корею в «вооружённые силы ООН». Под флагом ООН в Корею действовали соединения, части и подразделения 16 стран: Англия и Турция прислали несколько дивизий, Великобритания снарядила один авианосец, два крейсера, восемь эсминцев, морскую пехоту и вспомогательные части, Канада направила одну пехотную бригаду, Австралия, Франция, Греция, Бельгия и Эфиопия по одному пехотному батальону. Дополнительно из Дании, Индии, Норвегии, Италии и Швеции прибыли полевые госпитали и их персонал. Около двух третей войск ООН были американскими. Корейская война обошлась ООН в 118155 убитых и 264591 раненого, 92987 были взяты в плен (большинство умерло от голода и пыток).

США стали агрессором по отношению не только к Северной Корее, но и к Южной, так как сильно давили на правящие круги во главе с Ли Сын Маном. Многие источники того времени говорят о том, что, только под нажимом США Южная Корея начала наступление на КНДР⁵³.

В данный период произошел резкий скачок гонки вооружения. Главной особенностью «холодной войны» была гонка вооружений между государствами-членами Варшавского договора и НАТО. Несмотря на свою разорительность, она привела к существенным научным открытиям во многих технологических и военных областях.

Само это понятие означает постоянное наращивание противоборствующими сторонами военной мощи, развитие ее не только эволюционным, но и революционным путем, то есть созданием принципиально новых видов оружия. Некоторые особенно революционные прорывы были сделаны в области ядерного оружия и ракетной техники, что привело к космической гонке.

Продуктами гонки вооружений во время «холодной войны» являются стратегические межконтинентальные бомбардировщики и ракеты, сверхзвуковые самолеты, противоракеты, беспилотные самолеты-разведчики, спутники-шпионы, электронные системы слежения, наблюдения, связи и пр. Многие из военных разработок вошли и в мирную жизнь – атомные электростанции, спутники связи и GPS, межконтинентальные реактивные пассажирские самолеты, сеть Интернет и т.д.

Для гонки вооружений была характерна повышенная международная напряженность и нестабильность, постоянные политические скандалы, постоянные испытания новых видов оружия и использование военной мощи как основного аргумента в политических вопросах. Однако, несмотря на это, во многом благодаря разрушительным продуктам гонки вооружений «холодная война» так и не переросла в «горячую» во время многочисленных кризисов и локальных конфликтов с участием сверхдержав.

Но существуют различные споры в мире: кто же все-таки создал первую водородную бомбу, и как это было выгодно США с её региональными амбициями в мире?

1 ноября 1952 года была испытана первая водородная бомба. Взрыв в августе 1949 года первой советской атомной бомбы придал новый импульс работе по созданию ядерного оружия второго поколе-

⁵³ Боффа Дж. От СССР к России: История неоконченного кризиса. – М.: Междн. отношения. 1996.

ния. 31 января 1950 года президент Трумэн сделал публичное заявление о том, что он дал директиву Комиссии по атомной энергии «разрабатывать все виды атомного оружия, включая так называемую водородную бомбу, или супербомбу».

Не прошло и месяца со дня появления директивы Трумэна о программе создания водородной бомбы, как обнаружилось, что почти все более или менее важные предположения о ее конструкции, принятые к этому времени и известные Фуксу, оказались неверными.

Глава теоретического отдела Лос-Аламосской лаборатории Г. Бете писал: «Если русские действительно начали свою термоядерную программу на основе именно той информации, что они получили от Фукса, то их программа также должна была провалиться».

Стремясь, во что бы то ни стало, первыми создать «сверхбомбу», американцы бросили на решение этой проблемы все силы и средства. Задача состояла в том, чтобы найти такой механизм сжатия дейтерия и трития или дейтерия и лития, который обеспечивал бы давление не в сотни тысяч, а в миллионы атмосфер.

Возникла идея о том, что такое давление можно обеспечить сходящимся в одной точке мощным излучением. Теллеру эту идею подсказал Станислав Улам, талантливый физик, эмигрировавший в США из Польши. Поэтому первая американская водородная бомба получила название модели Улама-Теллера.

В сентябре 1951 года в Лос-Аламосе было принято решение о разработке термоядерного устройства на новом принципе для полномасштабного испытания.

Созданное в США устройство не было настолько компактным, чтобы его можно было назвать водородной бомбой. Огромное, с двухэтажный дом, наземное лабораторное сооружение, весившее более 60 тонн, больше напоминало мини-завод по демонстрации термоядерного взрыва.

Испытание было произведено 1 ноября 1952 года на коралловом островке Элугелаб, входящем в атолл Эниветок в Тихом океане. При взрыве Элугелаб исчез. На морском дне образовался полуторакилометровый кратер глубиной более 50 метров. На много километров поднялось радиоактивное облако, которое, расплываясь, достигло в диаметре более 100 километров.

Взрыв был эквивалентен 10 мегатоннам тринитротолуола, мощность его превышала примерно в 500 раз мощность первых плутониевых бомб и почти в 1000 раз – бомбы, сброшенной на Хиросиму.

Стало очевидно, что столь фантастически мощная бомба не может быть использована против военных объектов. Она не могла быть орудием войны. Это было оружие политического шантажа.

12 августа 1953 года, когда была взорвана первая советская водородная бомба мощностью в 400 килотонн, стало ясно, что ядерная монополия США подорвана окончательно и бесповоротно.

Более того, в августе 1953 года СССР получил на короткое время статус ядерного лидера, поскольку совершенно нетранспортабельную криогенную лабораторию «Майк» лишь условно можно было причислить к военному оружию. В отличие от него термоядерные изделия СССР «Джо-1» и «Джо-2» были доставлены на полигон серийным бомбардировщиком РДС-1.

Развитие атомных потенциалов СССР и США и риск начала ядерной войны привели к подписанию важных двусторонних договоров: в 1963 году СССР и США договорились создать линию прямой

⁵⁴ Кроссер П. Диалектика военной техники и её последствия. - М., 1997.

связи между главами обоих государств, в 1963 году запретили испытания ядерного оружия в атмосфере, космосе и под водой, в 1968 году подписали Договор о нераспространении ядерного оружия, в 1971 году соглашение о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны, в 1973 году соглашение о предотвращении ядерной войны. В 1996 году был заключен Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

Но Советский Союз жил не только успехами атомной промышленности. Другим успехом можно считать реактивный самолет Ту-104, созданный конструкторским бюро А. А. Туполева в 1955 году. А через год начались полеты самолета Ил-18 конструктора С. В. Ильюшина.

В октябре 1957 года Советский Союз произвел запуск первого искусственного спутника Земли, а через месяц – аналогичный аппарат с собакой на борту. Сенсация была огромной. Необычайная новость застигла всех врасплох, потому что первыми, кто попытался и осуществил запуск спутника в космос, были советские люди, а не американцы с их высоким уровнем техники. Усилилось впечатление превосходства советской науки. Начался период, когда СССР удалось встать во главе освоения космического пространства (правительство США дрогнуло: а если в этот спутник будет заложен атомный заряд?). Под руководством конструктора первых космических кораблей С. П. Королева готовился первый полет человека в космос. В январе 1959 года советская автоматическая станция «Луна-1» пролетела вблизи Луны, а последующие станции доставили на Луну вымпел с гербом СССР, сфотографировали обратную сторону Луны. Кульминацией стало 12 апреля 1961 года, когда с космодрома Байконур стартовал корабль-спутник «Восток» с Юрием Гагариным на борту. Благодаря этим успехам СССР получил не только атомное оружие, но новейшие средства доставки, позволяющие достичь американскую территорию. Валовой национальный продукт СССР составлял лишь половину американского. Догнать и перегнать Америку – такую цель поставил перед собой Советский Союз.

Однако первыми землянами на Луне оказались американцы. Сегодня мало кому известно, что высшее политическое руководство Советского Союза только в 1964 году постановило считать высадку советских космонавтов на Луну не позднее 1968 года задачей особой важности.

Важнейшим фактором, который следует учитывать при анализе программ пилотируемых лунных экспедиций США и СССР, являлось подавляющее превосходство послевоенной экономики США. Это позволило США к началу 60-х годов создать двадцатикратное превосходство над Советским Союзом по общему количеству стратегических ядерных средств. Обеспечив такой запас надежности, американская администрация могла себе позволить трату значительных бюджетных средств, поступающих от налогоплательщиков, на лунную программу, сулившую реальную политическую победу над Советским Союзом.

СССР в этот период не только обогнала США в оружии, но и в космосе. До сих пор идут споры о том, что были ли США вообще на Луне? Ученые доказывают и приводят много опровергающих фактов. Один из главных независимых экспертов, изобретатель Рене, автор книги «НАСА обмануло Америку», высказал множество сомнений в достоверности высадки американских астронавтов на Луну. Главные из них вкратце сводятся к следующему:

1. Сила тяжести. Ускоренный просмотр прыжков астронавтов на Луне показывает, что их движения соответствует движениям на Зем-

ле, а высота прыжков не превышает высоту прыжков в условиях земного тяготения, хотя сила тяжести на Луне составляет одну шестую от земной. Галька, падающая из-под колес американского лунохода в миссии после «Аполло-13», при ускоренном просмотре ведет себя по-земному и не поднимается на высоту, соответствующую силе тяжести на Луне. «Честно говоря, проверить этот факт мне не представилось возможности...».

2. Лунный ветер. В момент установки флага США на Луне флаг колыбался под воздействием воздушных потоков. Армстронг поправил флаг и сделал несколько шагов назад. Однако флаг не перестал колыбаться. Никакими «внутренними колебаниями флага» или его «внутренней энергией» это объяснить нельзя⁴⁵.

Развитие государственных отношений со странами Запада и США. В 1959 году Н. С. Хрущев с группой советников посетил США, где встретился с президентом Д. Эйзенхауэром. Хрущев в сопровождении большого штата советников прибыл на новом советском авиалайнере ТУ-114. В течение двенадцати дней советский лидер вел переговоры с различными политическими деятелями, осматривал заводы, магазины, фермерские хозяйства, высоко оценив в завершении поездки достижения Америки в различных сферах жизни. Вместе с тем Хрущев утверждал, что социализм способен обеспечить более высокий уровень и качество жизни. В результате личных встреч и переговоров были установлены торговые отношения СССР и США.

Изменение советской стратегии было в свою очередь следствием обращения к Америке как к главному собеседнику, поскольку она была единственным противником, способным поразить СССР. Выбор этот был во многом неизбежным, потому что предопределялся всем послевоенным развитием мировой политики. Он обуславливал уже решения Сталина, а в конце 50-х гг., когда СССР показал, что в состоянии сравняться с США, отразил новое соотношение сил в мире – существование двух держав, не равных по мощи, но значительно превосходящих остальных.

Это не означало, что Америка стала единственным собеседником СССР. После смерти Сталина советская дипломатия стремилась к диалогу с европейскими странами, входящими в НАТО, в частности с Францией, где в 1958 году с приходом к власти де Голля изменилось внутреннее положение с Англией, Италией и ФРГ. Однако как бы ни были важны переговоры с этими странами и их результаты, они всегда были подчинены интересам диалога с США. Этот принцип был четко выражен новым министром иностранных дел Громыко в 1961 году «Ведь если бы эти две державы объединили свои усилия в деле обеспечения мира, то кто посмел бы... нарушить его? Никто. В мире нет больше подобной силы». В конце 50-х гг. советские руководители сохраняли иллюзию, что в диалоге с США они могут выступать не только от имени СССР, но и от всей социалистической системы. Им пришлось достаточно быстро в этом разувериться.

Наиболее известным эпизодом предпочтительных отношений между Москвой и Вашингтоном стал визит Хрущева в США в сентябре 1959 года. После потрясения, вызванного запуском спутника, в Америке пробивало дорогу убеждение, что к советскому противнику нужно подходить по-новому. Отставка Джона Ф. Даллеса ускорила изменение психологии. В сопровождении двух других советских лидеров Микояна и Козлова – Хрущев, приглашения которого в острой форме добивался Эйзенхауэр, прибыл в Америку. Он был

⁴⁵ Советская историческая энциклопедия. ... М., 1961-1976 гг.

первым главой не только Советского, но и русского правительства, который наносил такой визит. После 15 лет конфликтов и напряженности между двумя странами этот визит развеял страсти и привлек внимание мира. Хрущев встретил корректный, но не сердечный прием. Это была преждевременная инициатива, потому что никакое соглашение между СССР и США еще не было возможно. Однако Хрущеву эта дипломатия была близка. Две недели он путешествовал по Америке, встречаясь и беседуя с самыми разными людьми, были кисло-сладкие разговоры, полемические столкновения, многолюдные приемы, острые пресс-конференции. Визит закончился переговорами с Эйзенхауэром в Кэмп-Дэвиде. Никаких соглашений не последовало. Было больше шума, чем практических результатов. Однако в этой встрече были заложены основы прямого диалога между двумя странами, получивших развитие в дальнейшем.

Диалог был бурным с самого начала. Восторженные отзывы Хрущева об Эйзенхауэре по возвращении в Москву, за которые его потом упрекали, вскоре оказались слишком оптимистичными. Американские руководители тотчас залили холодной водой огонь хрущевских надежд. Иллюзиям от визита в США неожиданно положил конец один инцидент. 1 мая 1960 года американский самолет типа «У-2», летевший на большой высоте с целью фотографирования советских военных объектов, был сбит ракетой над Уралом. Хрущев сказал об этом несколько дней спустя, точно рассчитав эффект. Пилот был захвачен живым, в руки советских властей попала бортовая аппаратура. Московское правительство имело все доказательства шпионского характера полета. Американцы, поставленные в затруднительное положение, заявили, что считают подобные операции оправданными. Эйзенхауэр взял ответственность на себя. Хрущев, которого соотечественники и союзники критиковали за чрезмерную уступчивость американцам, был вынужден принять крутые дипломатические меры.

Инцидент случился накануне новой встречи в верхах, назначенной на 16 мая в Париже. В ней должны были участвовать Хрущев, Эйзенхауэр, де Голль и Макмиллан. Советское правительство более двух лет требовало такой встречи. В тот момент, когда все уже собралось во французской столице, он потребовал, чтобы перед началом переговоров американский президент принес извинения. Поэтому переговоры не могли быть даже начаты. Уже согласованный ответный визит, который Эйзенхауэр как первый американский президент должен был нанести в СССР, был отменен.

Однако даже после этих столкновений диалог не был прерван. США и СССР сталкивались не только в Европе, но и в различных частях мира. Их атомные подводные лодки, способные долго плавать вдали от баз, кружили в океанах. Ракеты одних были нацелены на территорию других. Армии обеих стран были вынуждены поддерживать боеготовность, опасаясь неожиданного нападения. СССР был окружен цепью из 250 американских баз. Однако новые факторы давали ему возможность преодолеть этот барьер, поразить далекого противника, сделать взаимно опасным любой неожиданный конфликт. Одна из водородных бомб, демонстративно испытанных СССР после берлинского кризиса, была эквивалентна 2500 бомбам, сброшенным на Хиросиму.

Самым заметным моментом этого второго (и последнего) визита Хрущева (осень 1960 года) в Нью-Йорк была его встреча с Фиделем Кастро, главой партизанского движения, победившего на Кубе 1 января 1959 года. Борьба Кастро против тиранического режима Батисты, поддерживаемого США, с самого начала носила радикальный и

демократический характер. Она была одним из проявлений революционной волны, которая от далекого Индокитайского полуострова через Африку, где Конго освободилось от бельгийцев, достигла и Латинской Америки. Молодая кубинская революция очень скоро столкнулась с враждебностью северного соседа начавшего экономическую блокаду в ответ на национализацию американских предприятий на острове. Правительство Кастро искало помощи и у СССР, и у Китая, чтобы выстоять, и соответственно выбрало социалистическую ориентацию. После некоторых колебаний Москва согласилась. Помощь кубинской и другим национальным революциям в Азии и на Ближнем Востоке придала большую динамичность советской внешней политике по сравнению с временами Сталина. Еще несколько лет назад никто в Москве и подумать не мог об оказании далекой Гватемале, на которую напали США, той помощи, какая теперь была оказана не менее далекой Кубе.

Выступая на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в том же Нью-Йорке, Хрущев внес предложение о всеобщем разоружении и ликвидации колониализма. Однако предложенный план Хрущева был оторван от реальной жизни: он предусматривал полную ликвидацию национальных армий и военных флотов с оставлением у государства только полицейских сил. Ассамблея ограничилась одобрением лишь общей идеи разоружения.

Однако нередко на заседаниях ООН Хрущев вел себя грубо, допуская резкие реплики в адрес дипломатов США или других стран. А в ходе заседания, когда советская делегация покидала зал в знак протеста, Хрущев задержал наших представителей и предложил устроить обструкцию. И для пущего шума снял с ноги ботинок и стал стучать им по трибуне. Это вызвало шок среди дипломатов всего мира. Однако личность Хрущева настолько не вязалась с угрозами, что даже этот случай вопиющего нарушения этикета не испортил впечатления о нем в глазах миллионов американцев.

В 1960 году СССР в одностороннем порядке провел серию крупных сокращений своих вооруженных сил и объявил мораторий на испытание ядерного оружия. Однако эти инициативы не получили адекватного отклика у Запада.

Берлин, Куба, Конго, государства Индокитая стали районами прямого столкновения между СССР и США, принявшего глобальный характер. Столкновения обусловили и возможность двусторонних переговоров, которые завязались вновь между двумя правительствами, когда старый Эйзенхауэр уступил место молодому Кеннеди, который занял президентский пост с большими претензиями на обновление. Только что избранный президент сумел ликвидировать инцидент с «У-2», запретив шпионские полеты над советской территорией. В свою очередь Хрущев тут же продемонстрировал готовность вступить с ним в контакт. В июне 1961 года они встретились в Вене. Эта взаимная беседа не имела конкретных результатов, но положила начало регулярному обмену посланиями, которые чаще всего оставались неизвестными.

Имена Хрущева и Кеннеди стали в нашу эпоху для широкой общественности символом мирных надежд, особенно важных в мире, где новые средства массовой информации, от кино до телевидения, доносили до миллионов людей все перипетии «равновесия страха». Все знали, что оба противника могут опустошить всю планету в ядерной войне, неожиданно возникшей просто из-за ошибки в расчетах людей, неспособных справиться с орудиями уничтожения, которые находятся в их руках. На этом апокалипсическом фоне диалог не был

легким. СССР увеличил свой актив. Будучи слабее экономически, он имел преимущество перед Америкой, так как за ним шли освободительные движения разных континентов⁵⁶.

Незадолго до конфликта с самолетом-разведчиком у Хрущева был и другой конфликт. Он был приглашен в Англию для обсуждения различных проблем, приехал на военном современном корабле, который сопровождали авиация и флот. Правительству Англии что-то не понравилось в шуме двигателя нового крейсера, на котором стояли просто новые разработки двигателя с двумя винтами. Чтобы узнать, англичане послали специального агента-морпеха для разведки. Советская контрразведка сработала на месте: был приказ включить двигатель на полную мощность. Через несколько дней морпеха нашли прибитого к берегу без головы и кистей рук. Английское правительство публично извинилось перед Хрущевым и его членами. Но по приезде домой Хрущев был очень зол и жаждал отмщения, если так можно сказать. Им самим был предложен проект – «а что если в большой крейсер поместить атомный заряд и подогнать к берегам США или Англии и взорвать?». Поступил ответ от ученых, что это может привести к глобальной катастрофе и всеобщему уничтожению. Проект отклонили.

В 1956 году были восстановлены дипломатические отношения с Японией. И японцы сразу же потребовали передать им четыре острова Курильской гряды. Ознакомившись с доводами Японии, Хрущев предложил своеобразный обмен: передать два из четырех островов Японии в обмен на заключение мирного договора. Однако после заключения японско-американского договора о безопасности советское руководство отказалось от такого варианта решения проблемы. Эти территориальные претензии выдвигаются до сих пор. Но 6 декабря 1957 года в Токио был подписан первый после войны советско-японский торговый договор.

Все эти годы острым оставался германский вопрос, прежде всего, из-за ситуации вокруг Берлина. Разделенный на четыре зоны между державами-победительницами, Берлин управлялся от их имени. Западный Берлин находился на территории ГДР и был по существу очагом конфликтов и провокаций против нее. Западные страны не поддержали предложение СССР объявить Западный Берлин вольным городом. Провокации продолжались. В ночь на 12 августа 1961 года власти ГДР (с согласия советского руководства) возвели стену вокруг Западного Берлина и установили КПП на границе. Обстановка в Берлине долгое время была напряженной. Берлинская стена была разрушена только в 1990 году.

Берлинская стена. Одной из основных целей советской дипломатии 40-х – 60-х гг. была стабилизация ситуации в Европе, так как необходимо было решить немецкую проблему.

Отсутствие юридического признания ГДР имело для СССР и его союзников серьезные последствия, так как можно было постоянно оспаривать законность самого существования второго немецкого государства.

Чтобы сломить сопротивление своих западных партнеров, Хрущев использовал единственное орудие давления, которое война оставила Советскому Союзу в Германии, – Берлин. Бывшая немецкая столица была для СССР двойной проблемой. Раздел города, то есть присутствие в столице неподконтрольного ГДР западного сектора, являлся фактором постоянной нестабильности для восточногерманского государства. Существовала открытая дверь, через которую происходила утечка людей и средств в Западную Германию, где, благодаря

⁵⁶ Гренвилл Д. История 20 века: Люди. События.. 1999.

производственному подъему, существовала более солидная экономика и лучшие условия жизни. Кроме того Берлин оставался уязвимым местом для бывших союзников, непрочное положение в котором могло вынудить их к переговорам. В конце 1958 года Хрушев предложил сделать Западный Берлин «свободным городом» с гарантией предоставления ему независимости. Если страны НАТО, добавил Хрушев, не согласятся на заключение мирного договора с обеими Германиями, СССР заключит его только с ГДР. Она получит контроль над путями сообщения с Западным Берлином, и американцы, англичане и французы, чтобы попасть в город, будут вынуждены обращаться к восточнонемецким властям, неизбежно признавая их существование. Но признания ГДР не состоялось. В период с 1958 по 1961 гг. Берлин оставался самой горячей точкой мира⁵⁷.

13 августа 1961 года Хрушев решил на постройку знаменитой стены вокруг Западного Берлина. Эта часть города была изолирована от остальной территории ГДР настоящим барьером из бетонных плит, возведенным за одну ночь и тщательно охраняемым. Таким образом, восточногерманское правительство закрыло границы между Восточным и Западным Берлином для восточных немцев, что дало возможность остановить отток людей и средств в другую Германию, восстановить контроль над своей территорией, своим населением и экономикой, укрепить свое положение и создать основы для самостоятельного развития своей республики.

На 28 октября 1961 года американцы наметили акцию по уничтожению пограничных заграждений, разделивших Берлин. Военная разведка Советского Союза заблаговременно получила информацию о точном времени и месте начала операции.

К КПП у Бранденбургских ворот двинулась колонна американской военной техники. Впереди шли три джипа, за ними – бульдозеры. Замыкали колонну 10 танков. С советской стороны в этом месте были размещены до батальона пехоты и до полка танков. После того как джипы беспрепятственно проехали КПП, из близлежащих улиц стали выходить советские танки. Бульдозеры были заблокированы на западной территории. Советские и американские танки всю ночь стояли с наведенными друг на друга орудиями.

Говорят, на американское командование сильное впечатление произвела дисциплина советских танкистов: за всё это время ни один из них так и не вылез из своей машины. Под утро по команде из Москвы советские войска ушли назад в прилегающие улицы. Через двадцать минут американские танки и бульдозеры также отступили. Этим противостоянием закончился Берлинский кризис. Запад признал де-факто границы ГДР⁵⁸.

Кубинский ракетный кризис. 1 января 1959 года на Кубе после долгой гражданской войны коммунистические партизаны во главе с Фиделем Кастро свергли правительство президента Батисты. США весьма встревожились перспективой получить у себя под боком коммунистическое государство. В 1961 году молодой американский президент Джон Кеннеди согласился предоставить помощь кубинским эмигрантам, надеющимся вырвать свою родину «из лап Кастро». Результатом этого стала провалившаяся попытка высадки отрядов кубинских боевиков в заливе Кочинос. Это событие подтолкнуло Кастро броситься в объятия Москвы, и летом-осенью 1962 года на Кубе были размещены

⁵⁷ Коваль Н. И. Последний свидетель: «Германская карта в холодной войне». – М.: Росспэн, 1997.

⁵⁸ Ежов В. Д. От «Холодной Войны» к разрядке: очерки о ФРГ. – М.: Политиздат, 1978.

42 ракеты с ядерными боеголовками и бомбардировщики, способные нести ядерные бомбы.

Переброска ракет производилась в строжайшей тайне, однако уже в сентябре руководство США заподозрило неладное. 4 сентября президент Джон Кеннеди заявил, что США ни в коем случае не потерпят советских ядерных ракет в 150 км от своего берега. Мир оказался на грани ядерной войны.

В ответ Хрущев заверил Кеннеди, что никаких советских ракет или ядерных зарядов на Кубе нет и не будет. Установки, обнаруженные американцами на Кубе, он назвал советским исследовательским оборудованием. Однако 14 октября американский самолет-разведчик сфотографировал с воздуха стартовые площадки для ракет. В обстановке строгой секретности руководство США начало обсуждать ответные меры. Генералы предлагали немедленно разбомбить советские ракеты с воздуха и начать вторжение на остров силами морской пехоты. Но это привело бы к войне с Советским Союзом. Такая перспектива американцев не устраивала, так как никто не был точно уверен в исходе войны.

Поэтому Джон Кеннеди решил начать с более мягких средств. 22 октября в обращении к нации он сообщил, что на Кубе обнаружены советские ракеты, и потребовал от СССР немедленно удалить их. Кеннеди объявил, что США начинают военно-морскую блокаду Кубы. 24 октября по просьбе СССР срочно собрался Совет Безопасности ООН.

Советский Союз продолжал упорно отрицать наличие на Кубе ядерных ракет. Через несколько дней стало ясно, что США полны решимости любой ценой убрать ракеты. 26 октября Хрущев направил Кеннеди более примирительное послание. Он признавал, что на Кубе имеется мощное советское оружие. В то же время Никита Сергеевич убеждал президента, что СССР не собирается нападать на Америку. По его выражению, «...только сумасшедшие могут так поступать или самоубийцы, желающие и сами погибнуть, и весь мир перед тем уничтожить». Это изречение было очень нехарактерно для Хрущева, всегда умевшего «показать Америке ее место», но обстоятельства вынудили его к более мягкой риторике.

Никита Хрущев предлагал Джону Кеннеди дать обязательство не нападать на Кубу. Тогда Советский Союз сможет вывезти с острова свое оружие. Президент Соединенных Штатов ответил, что США готовы принять на себя джентльменское обязательство не вторгаться на Кубу, если СССР заберет свое наступательное оружие. Таким образом, первые шаги к миру были сделаны.

Но 27 октября наступила «черная суббота» Кубинского кризиса, когда лишь чудом не вспыхнула новая мировая война. В те дни над Кубой с целью устрашения дважды в сутки проносились эскадрильи американских самолетов. И вот 27 октября советские войска на Кубе сбили зенитной ракетой один из самолетов-разведчиков США. Его пилот Андерсон погиб.

Ситуация накалилась до предела, президент США принял решение через двое суток начать бомбардировку советских ракетных баз и военную атаку на остров. План предусматривал 1080 самолетовылетов в первый же день боевых операций. Силы вторжения, дислоцированные в портах на юго-востоке США, насчитывали 180 тысяч человек. Многие американцы покидали крупные города, опасаясь скорого советского удара. Мир оказался на грани ядерной войны. Так близко к этой грани он никогда еще не был. Однако в воскресенье, 28 октября,

⁵⁹ История России / Под ред. М. Н. Зуева. - М., 2002.

советское руководство решило принять американские условия. Открытым текстом было передано послание президенту США.

В Кремле уже знали о намеченной бомбардировке Кубы. «Чтобы успокоить народ Америки, – говорилось в послании, – Советское правительство отдало распоряжение о демонтаже вооружения, которое Вы называете наступательным, упаковке его и возвращении в Советский Союз».

Решение убрать с Кубы ракеты было принято без согласования с кубинским руководством. Возможно, так поступили намеренно, поскольку Фидель Кастро категорически возражал против удаления ракет. Международная напряженность стала быстро спадать после 28 октября. Советский Союз вывез с Кубы свои ракеты и бомбардировщики. 20 ноября США сняли морскую блокаду острова.

Кубинский кризис мирно завершился, однако он дал повод для дальнейших размышлений о судьбе мира. Во время многочисленных конференций с участием советских, кубинских и американских участников тех событий стало ясно, что на решения, принимавшиеся тремя странами перед кризисом и во время него, воздействовали неверная информация, неправильные оценки и неточные расчеты, искажавшие смысл событий. Бывший министр обороны США Роберт Макнамара в своих воспоминаниях приводит такие факты:

1. Уверенность советского и кубинского руководства в неизбежном скором вторжении армии США на Кубу, в то время как после провала операции в заливе Свиней у администрации Джона Кеннеди таких намерений не было,

2. В октябре 1962 года советские ядерные боеголовки уже находились на Кубе, более того, в момент наивысшего накала кризиса они были доставлены из мест хранения в места развертывания, в то время как ЦРУ докладывало, что никакого ядерного оружия на острове нет,

3. Советский Союз был уверен, что ядерное оружие можно будет доставить на Кубу тайно и об этом никто не узнает, а Соединенные Штаты никак на это не отреагируют и когда о его размещении станет известно.

4. ЦРУ сообщало о присутствии на острове 10 тысяч советских военнослужащих, в то время как там их находилось около 40 тысяч, и это помимо хорошо вооруженной 270-тысячной кубинской армии.

Но накануне была испытана самая мощная водородная бомба в мире, которая, с одной стороны, укрепила «холодную войну», но в тоже время доказала, что это оружие – оружие сдерживания, но никак не нападения, оружие политического давления.

В целом Кубинский кризис повлиял на мир лишь благотворно, заставив СССР и США идти на взаимные уступки во внешней политике. За год до этого была испытана самая мощная водородная бомба в мире.

Самая мощная в мире водородная бомба. Утром 30 октября 1961 года в 11 ч. 32 мин. над Новой Землей в районе Губы Митюши на высоте 4000 м над поверхностью суши была взорвана водородная бомба мощностью в 50 млн тонн тротила. Советский Союз провел испытание самого мощного в истории термоядерного устройства. Даже в «половинном» варианте (а максимальная мощность такой бомбы составляет 100 мегатонн) энергия взрыва десятикратно превышала суммарную мощность всех взрывчатых веществ, использованных всеми воюющими сторонами за годы Второй мировой войны (включая атомные бомбы, сброшенные на Хиросиму и Нагасаки). Ударная волна от взрыва трижды обогнула земной шар, первый раз за 36 ч. 27 мин.

Световая вспышка была настолько яркой, что, несмотря на сплошную облачность, была видна даже с командного пункта в по-

селке Белушья Губа (отдаленном от эпицентра взрыва почти на 200 км). Грибовидное облако выросло до высоты 67 км. К моменту взрыва, пока на огромном парашюте бомба медленно опускалась с высоты 10500 до расчетной точки подрыва, самолет-носитель ТУ-95 с экипажем и его командиром майором Андреем Егоровичем Дурновцевым уже был в безопасной зоне. Командир возвращался на свой аэродром подполковником, Героем Советского Союза. В заброшенном поселке – 400 км от эпицентра – были порушены деревянные дома, а каменные лишились крыши, окон и дверей. На многие сотни километров от полигона в результате взрыва почти на час изменились условия прохождения радиоволн и прекратилась радиосвязь.

Бомба была разработана В. Б. Адамским, Ю. Н. Смирновым, А. Д. Сахаровым, Ю. Н. Бабаевым и Ю. А. Трутневым (за что Сахаров был награжден третьей медалью Героя Социалистического Труда). Масса «устройства» составляла 26 тонн, для ее транспортировки и сброса использовался специально модифицированный стратегический бомбардировщик ТУ-95. «Супербомба», как называл ее А. Сахаров, не помещалась в бомбовом отсеке самолета (ее длина составляла 8 метров, а диаметр – около 2 метров), поэтому несилую часть фюзеляжа вырезали и смонтировали специальный подъемный механизм и устройство для крепления бомбы; при этом в полете она все равно больше чем половину торчала наружу. Весь корпус самолета, даже лопасти его винтов, был покрыт специальной белой краской, защищающей от световой вспышки при взрыве. Такой же краской был покрыт корпус сопровождавшего самолета-лаборатории.

Некоторые специалисты считают, что именно этот взрыв привел к пониманию в политических и военных кругах бессмысленности дальнейшей ядерной гонки. Так или иначе, 5 августа 1963 года в Москве был подписан договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах: в атмосфере, космическом пространстве и под водой. Ныне его участниками являются более 110 стран⁶⁰.

Внешняя политика держав в середине 60-х – начале 80-х годов. Этот период один из самых относительно спокойных из периодов во внутренней политике страны и в мире в целом. В СССР налаживается культурный и мирный идеологический потенциал. Но ситуация все еще сложная – присутствует сильная цензура в СМИ, литературе и искусстве, все так же по-прежнему основной хранитель ресурсов – ВПК. СССР в этот период переживает множество экономических, а вследствие этого – и социальных кризисов. На ряду со всем этим возникает новое явление – диссидентство. Советский Союз дает всему миру почти треть всех изобретений, осваивает все сильнее и прогрессивней космос.

Во внешней политике налаживается мирное урегулирование, хотя все еще остается опасность, которую СССР всеми способами пытается подавить силой⁶¹ – ввод войск в Чехословакию в 1968 году и в 1979 году в Афганистан.

Но многое политики по другую сторону осознают и понимают, что нужно отказаться от политики «холодной войны» и перейти к разрядке международной напряженности между государствами. Во многом это произошло благодаря тому что, что СССР в этот период добился военно-стратегического паритета с США. Советский союз уже обладал межконтинентальными баллистическими ракетами класса «земля-земля», «земля-воздух», атомным подводным флотом. Вой-

⁶⁰ Кроссер П. Дialeктика военной техники и её последствия. – М., 1975.

⁶¹ Афанасьев Е. Т. Геополитика «Холодной войны». – Челябинск. ЮУрГУ, 2002.

на могла начаться внезапно даже из-за технических ошибок. Но в начале 70-х годов создалась возможность для ослабления угрозы атомной войны. Начинается политика «разрядки» международной напряженности.

Венцом ее стало Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Страны-участницы совещались два года, и в 1975 году в Хельсинки эти страны подписали Заключительный акт совещания. Со стороны СССР его скрепил Леонид Брежнев. Этот документ узаконил послевоенный раздел Европы, чего и добивался СССР. В обмен на эту уступку Запада Советский Союз обязался уважать права человека.

Также, в июле 1975 года, состоялась знаменитый советско-американский совместный полет на космических кораблях «Союз» и «Аполлон». В СССР прекратили глушить западные радиопередачи. Казалось, эпоха «холодной войны» навсегда отошла в прошлое.

В 70-х годах КПСС выдвинула программу мира, по которой было запрещено использование оружия массового поражения (химическое, бактериологическое, ядерное.); ликвидация военных очагов; просмотр территорий в Европе после Второй мировой; недопущения гонки вооружения; обязательство не применять оружие массового поражения первыми.

В ответ США подписывают различные договоры о прекращении ядерных испытаний, и прекращении наращивания ядерного потенциала. Состоялись встречи на высших уровнях государств – визит Никсона в Москву на встречу с Брежневым. Тема беседы – ограничивающие договоры – 1972 года по ОСВ-1, в 1979 году – по ОСВ-2. Был заключен договор о противоракетной обороне. Официальная пропаганда провозгласила Брежнева «Архитектором разрядки». Но атмосфера недоверия сохранялась.

Старания СССР наладить отношения со странами соцлагеря мало чем увенчались, многие долго помнили «Праздскую весну» которую долго осуждали. Были введены войска в Афганистан, операция резко критиковалась Западом. В этот период отношения с Китаем начали обостряться. Первоначально конфликт возник из-за партийных разногласий с КПК, но разногласия вскоре распространились и на межгосударственные отношения. Из Китая были отозваны советские специалисты, торгово-экономические связи между СССР и КНР оказались заморожены. В 1964 году Китай предъявил претензии на 1,5 млн км² советской территории. Усилия советского руководства нормализовать отношения Китаем (в частности, в 1965 году состоялся визит А. Н. Косыгина в Пекин) оказались безрезультатными. В 1967 году посольство СССР в Пекине подверглось нападению. Начались инциденты на границе. Наиболее крупный из них – столкновение близ острова Даманский на реке Уссури в 1969 году. В нем приняли участие регулярные силы Советской Армии, применившие реактивную артиллерию. Вслед за этим Китай пошел на нормализацию отношений с США и их союзниками, что вызвало у советских лидеров дополнительные опасения. Обострение отношений с Китаем, располагавшим внушительной по численности армией и собственным ядерным оружием, потребовало от правительства СССР мер по укреплению восточных границ, развертывания сил по их прикрытию.

В 1979 году произошли военные столкновения между Китаем и Вьетнамом. Благодаря позиции Советского Союза войны удалось избежать. Однако в декабре 1979 года советские войска вступили в Аф-

⁶² Афанасьев Е. Т. Международные отношения в период «Холодной войны». Челябинск, ЮУрГУ, 2004.

ганистан, начался еще один период «холодной войны». Отношения между Западом и Востоком достигли точки «замерзания», когда по решению советского руководства был сбит южнокорейский самолет с мирными пассажирами на борту, который оказался в воздушном пространстве СССР. Незадолго до этого президент США Рональд Рейган в своей знаменитой речи назвал Советский Союз «империей зла».

Разрядка, к сожалению, не увенчалась успехом. Все так же основной концепцией международной политики западных стран в этот период было «сдерживание советских геополитических амбиций». Публично рассуждая о необходимости «сдерживания» СССР, на деле американские стратеги преследовали цели экономического истощения Советского Союза и подрыва его влияния в мире. Брежневское руководство не смогло переступить через сложившиеся стереотипы, заявляло, что главной причиной международной напряженности являются действия Запада, именно отсюда исходит угроза войны, а для обеспечения равновесия сил надо наращивать военный потенциал Организации Варшавского Договора.

Но в конце 70-х годов советское руководство допускает ряд крупных внешнеполитических просчетов:

1. Армия СССР, по некоторым подсчетам, превосходила армию США. Подобные действия подрывали доверие к заявлениям Москвы о необходимости мирного сосуществования и подпитывали тезис о советской военной угрозе.

2. В декабре 1979 года для защиты и сохранения коммунистической программы развития были введены советские войска в Афганистан. В этот момент Брежнев долго колебался о принятии решения, но все-таки решился на ввод. На территории Афганистана была проведена спец. операция по захвату дворца президента Х. Амина. Надо сказать, что операция была проведена блестяще: группа численностью в 30 человек уничтожила противника численностью 1500 человек. Премьер Амина Бабрак Кармаль одобрил ввод войск соответствующим приглашением.

США продолжали выматывать Советский Союз гонкой вооружения. СССР тратил на ВПК столько же, сколько и США, но при разных экономических показателях. В результате всего этого были подорваны социальная база внутри страны, наряду с экономической, были подорваны международные позиции СССР, призыв СССР к миру терял убедительность.

В результате всего этого, в международных отношениях для СССР сложилась критическая ситуация: при огромном военном потенциале сохранялась угроза войны.

Горячее небо «холодной войны». С появлением на вооружении войск ПВО Советского Союза новейших ЗРК, а также истребителей перехватчиков второго поколения (СУ-9, МиГ-21, ТУ-128, ЯК-28), эра высотных и глубоких прорывов границы закончилась. Но нарушений не стало меньше: США и их союзники изменили свою стратегию, стали более осторожны, у них появились новейшие средства воздушной разведки. Например, в 60-е годы на вооружении стран НАТО появились самолеты ДРЛО (дальнего радиолокационного обнаружения), которые могли выполнять задания, не входя в воздушное пространство сопредельной стороны. Они постоянно летали вдоль советских границ и вели радиолокационную разведку на сотни километров вглубь территории.

К сожалению, очень мало известно о подробностях противостояния сторон в 60-е годы, т.к. с наступлением «эры Брежнева» была введена жесточайшая цензура в средствах массовой информации. Все

данные об инцидентах на границах СССР строго засекречивались, так что остается довольствоваться тем, что сообщала на этот счет западная пресса. За период с 1967 по 1970 гг. только со стороны США имело место более 10 нарушений воздушных границ СССР. В это число входит и инцидент с американским DC-8, который в июле 1968 года, имея на борту более 100 военнослужащих армии США, пересек границу в районе Курильских островов. В 9:01 по тревоге были подняты истребители ПВО, которые попытались принудить DC-8 к посадке на один из советских аэродромов, но тот продолжал лететь своим курсом, не подчиняясь командам. И только, когда на помощь пришла еще одна пара перехватчиков, экипаж DC-8 проявил уступчивость. Уже в 10:40 американцев посадили на один из военных аэродромов на острове Итуруп. После расследования обстоятельств происшествия самолет, экипаж и все пассажиры были выданы властям США.

25 мая 1968 года в Норвежском море пропал советский самолет-разведчик ТУ-16Р. О его судьбе ничего не известно, связь с самолетом пропала сразу же после доклада экипажа о том, что в таком-то районе обнаружен американский авианосец «Эссекс». Есть подозрения, что он был сбит ВМС США, но американцы отрицают свою причастность к исчезновению ТУ-16Р.

Другой советский разведчик типа ТУ-95РЦ, вылетевший в Норвежское море и далее в Атлантический океан, пропал без вести 4 августа 1976 года в районе острова Ньюфаундленд. И так же – без следов. В патрульном полете в Атлантике ТУ-95 был подвергнут перехвату тремя истребителями F-4 Phantom ВМФ США. Один из них, совершая рискованный пролет под крылом советского самолета, врезался хвостом в крыло ТУ-95. Экипаж F-4 катапультировался, а советские летчики с трудом довели поврежденную машину до базы и посадили.

В конце марта 1983 года три ударные авианосные группы вошли в воды Алеутских островов у советской Камчатки, где провели трехнедельные учения. А 4 апреля американцы предприняли беспрецедентную акцию: 6 самолетов А-7, поднявшихся с авианосцев «Мидуэй» и «Энтерпрайз», вторглись на глубину от 2 до 30 км в воздушное пространство СССР и провели условное бомбометание по территории острова Зеленый в группе Курильской гряды. Командир ИАД ПВО, боясь ответственности, так и не поднял в воздух дежурные истребители своей части – страх инициативы и нерешительность командиров стали детищем брежневской реформы.

Трагической кульминацией этого стало проникновение 1 сентября 1983 года в воздушное пространство СССР южнокорейского авиалайнера Boeing 747, закончившееся гибелью множества людей.

Вылетевший с аэродрома «Сокол» (о. Сахалин) на СУ-15 майор Геннадий Осипович и не предполагал, что уходит на перехват не боевого, а гражданского самолета. В том году летчики соединения генерала Корнукова часто совершали вылеты против самолетов-разведчиков типа RC-135, очень похожих на злосчастный Boeing. Увидев на бортовом радиолокаторе отметку цели, Осипович уверенно идентифицировал ее как RC-135 и поэтому без раздумий выполнил команду с КП части на уничтожение нарушителя.

Хотелось бы только отметить, что несправедливо было бы обвинять летчика (как и его коллег из 27 ИАД) в произошедшей трагедии. Сама обстановка в районе, особенно после инцидента над островом Зеленый, была столь накалена, что «Боинг» был просто обречен – незадолго до этого командование дивизии получило приказ более решительно пресекать нарушения границы.

Также примечательны случаи нарушения советской границы самолетами-разведчиками SR-71, которые являются самыми быстрыми из всех серийно выпускаемых самолетов. Они долгое время терроризировали границы СССР в 80-х годах. Советские истребители того времени просто не могли превзойти их ни по высоте, ни по скорости.

Но вскоре на вооружение в СССР поступил новейший многоцелевой истребитель-перехватчик МиГ-31, который по праву считается лучшим истребителем в мире и по сей день. Особенно можно выделить огромное разнообразие воздушных целей, которые он может поразить: от вертолетов и самолетов до низколетящих спутников и стратегических ракет.

Появление МиГ-31 и других истребителей, основанных на МиГ-25 и МиГ-29, надолго отбило у США охоту проводить высотные разведывательные миссии над территорией СССР и современной Россией. Они безоговорочно признают превосходство русских в воздухе, в то же время делая упор на развитие высокоточного оружия⁶³.

Итак, можно сделать вывод, что хотя «холодная война» и не носила официально статус именно войны, все же она унесла определенное количество человеческих жизней, и зачастую для нее было характерно ведение самых настоящих боевых действий в воздухе.

Таким образом, мир в годы «холодной войны» не раз становился на грани ядерной катастрофы. И только боязнь апокалипсиса останавливала лидеров сверхдержав от применения ядерного оружия в решении политических проблем и территориальных притязаний. Динамика международной безопасности часто претерпевала изменения – от вооруженных конфронтаций до подписания совместных соглашений о безопасности и сотрудничестве в различных областях. Эйфория от потепления отношений между США и СССР сменялась новым витком холодной войны и общим охлаждением отношений. Характерной чертой данного периода является невозможность отказа от полного ядерного разоружения стран, владеющих ядерным оружием. Такая тенденция в международных отношениях сохраняется по сегодняшний день.

1.1.3. Мир в преддверии конца «холодной войны». «Конец истории»

Избрание в СССР нового лидера КПСС М. С. Горбачева вызвало интерес у правящих кругов США. По их оценкам относительно молодой генеральный секретарь был способен на нестандартные решения в области внешней и внутренней политики. Освещая визит М. С. Горбачева в Англию (1984 год), зарубежная пресса отмечала, что он вел себя не столь формально и скованно, как другие советские руководители, и сумел наладить рабочие контакты с премьер-министром Великобритании М. Тэтчер.

Улучшение отношений между СССР и США началось со встреч М. С. Горбачева и Р. Рейгана в Женеве (1985 год) и в Рейкьявике (1986 год). На этих встречах было зафиксировано стремление сторон к исключению риска ядерной войны из жизни народов, но они не завершились конкретными договоренностями. В Рейкьявике М. С. Горбачев предложил принять пакет соглашений между СССР и США, согласно которому арсенал стратегических вооружений обеих сторон сокращался на 50 %, обе стороны отказывались от ракет средней и малой дальности, обязывались строго соблюдать договор по ПРО. Однако США не приняли последний пункт пакета, намеваясь про-

⁶³ Прокопенко И. «Военная тайна» Студия Ren-TV.; Проект «Ударная сила» студия Первого канала.

должать осуществление программы звездных войн, провозглашенной Р. Рейганом в 1983 году.

Отсутствие прогресса в улучшении международного климата подтолкнуло советское руководство на более серьезные перемены в сфере внешней политики. Они были связаны с выдвиганием в 1987-1988 гг. М. С. Горбачевым идеи нового политического мышления.

В рамках нового политического мышления признавалось, что угрозы применения ядерного и иного оружия массового поражения (химического, биологического и пр.) равно как и обладание им, перестали служить достижению реальных политических целей, поскольку ни одна из них не могла оправдать массового уничтожения сотен миллионов людей.

Выдвижение концепции нового политического мышления вызвало большой интерес в мировом сообществе, но само по себе не могло обеспечить прекращения «холодной войны». Первоначально лидеры стран Запада восприняли новые ходы СССР как тактический ход, призванный дать пропагандистские преимущества, выигрыш времени для решения внутренних проблем. Однако реальные шаги советской дипломатии вскоре убедили правящие круги стран НАТО, что речь действительно идет о глубоких переменах в советской политике.

Концепция «нового политического мышления» базировалась на следующих принципах:

- признание того, что современный мир является единым и взаимозависимым,
- приоритет общечеловеческих ценностей над любыми иными – классовыми, национальными, идеологическими,
- объявление в качестве универсального способа решения международных проблем не баланса сил двух систем, а баланса их интересов,
- право свободы выбора каждым народом своего собственного пути,
- отказ от решения современных проблем вооруженным путем.

В январе 1986 года от имени М. С. Горбачева была опубликована программа построения безъядерного мира к 2000 году, которая легла в основу внешней политики СССР. Программа предполагала в течение 15 лет уничтожение ядерного оружия всех ядерных стран. СССР взял на себя обязательство не применять ядерное оружие первым. Важным стало заявление Горбачева, что СССР открыт для контроля над вооружениями. Было заявлено, что СССР готов сотрудничать с другими странами для искоренения международного терроризма.

Смена внешнеполитического курса началась со смены главы внешнеполитического ведомства. Вместо А. А. Громыко, возглавлявшего МИД в течение 30 лет, министром был назначен Э. А. Шеварднадзе.

Были определены три основных направления внешней политики СССР:

- нормализация отношений Восток-Запад,
- разблокирование региональных конфликтов,
- установление взаимовыгодных экономических и политических отношений с различными странами мира.

Стремясь сдвинуть диалог с США с мертвой точки, СССР в 1987 году отказался от пакетного рассмотрения выдвинутых им инициатив и предложил начать процесс снижения уровня военного противостояния с ликвидацией ракет средней и меньшей дальности в Европе. По соглашению, подписанному во время визита М. С. Горбачева в США (декабрь 1987 года). Советский Союз должен был уничтожить 1752 ракеты, Соединенные Штаты – 859 ракет такого же класса. Чтобы не

создавать подозрений у Китая и азиатских союзников США, что подлежащие уничтожению ракеты будут передислоцированы в Азию, СССР объявил об их ликвидации и в восточной части страны. Впервые советские лидеры согласились на проведение контроля на своей территории за выполнением соглашения.

В декабре 1988 года М. С. Горбачев, выступая в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, объявил об односторонних сокращениях Советских вооруженных сил на 500 тыс. человек, а также о намечающемся выводе крупных контингентов Советской Армии из стран Восточной Европы.

Начались переговоры между странами-членами НАТО и Организации Варшавского договора о взаимном сокращении сил в Европе. Соглашение, подписанное 19 ноября 1990 года, установило предельные уровни численности войск и основных видов вооружений в районе от Атлантики до Урала (с каждой Стороны – не более 20 тыс. танков, 6800 боевых самолетов, 2000 вертолетов и т. д.). Подчеркивалось, что участники соглашения больше не являются противниками, они подтверждают свои обязательства воздерживаться от применения силы или угрозы силой друг против друга.

Налаживание отношений со странами Европы как отказ от «холодной войны». В годы перестройки Горбачев совершал визиты во многие европейские страны, встречался с главами государств, лидерами общественных организаций. В ноябре 1990 года в Париже состоялось совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), в котором участвовали 32 руководителя стран Европы, а также США и Канады. Лидеры этих стран подписали декларацию, главной мыслью которой было то, что страны Европы больше не являются противниками, а будут строить свои отношения в рамках партнерства и дружбы. Это фактически означало окончание «холодной войны» в Европе.

В конце 80-х – начале 90-х гг. произошли глубокие перемены в Центральной и Восточной Европе. В Венгрии, Чехословакии, Болгарии, ГДР, Польше в результате мирных народных революций от власти полностью или частично были отстранены коммунисты. В Румынии в результате вооруженной кровопролитной борьбы была уничтожена диктатура Чаушеску. С конца 90-х гг. начались массовые волнения в Албании с требованием демократизации страны, введения многопартийности. В Югославия падение коммунистического режима привело к развалу страны. В октябре 1990 года произошло объединение Германии, ГДР перестала существовать как самостоятельное государство.

Практически правительстве всех стран Центральной и Восточной Европы, вчерашних союзников по социалистическому лагерю, взяли курс на отход от СССР и сближение с Западом.

В 1989-90-х гг. компартии Латвии, Литвы и Эстония заявляет о своем выходе из КПСС, что свидетельствовало о нарастании необратимого процесса идейного расслоения и организационного разброда этой несущей конструкции всей советской системы.

11 марта 1990 года Литва объявила об отмене действия Конституции СССР на территории республики и о восстановлении суверенного Литовского государства. Президент СССР М.С. Горбачев в январе 1991 года обратился к парламенту Литвы с предложением восстановить в полном объеме действие Конституции СССР. В ответ началась забастовка. К вечеру 12 января военные окружили здание теле-

⁶⁴ Загладин Н. В., Козленко С. И., Минакова С. Т. История Отечества XX – начало XXI века. - М.: Русское слово, 2005.

видения и телебашню. В результате ночью в перестрелке 13 января 1991 года было убито 14 человек.

После того как центр исчерпал возможности силового давления на местные власти с целью приостановить центробежные силы, Горбачев решил обратиться к народу с вопросом: «Быть или не быть Союзу ССР?». По результатам референдума 17 марта 1991 года 76,4 % населения высказалось «за». Но Горбачеву не удалось воспользоваться поддержкой народа в вопросе сохранения союзного государства. В переговорах с Президентом СССР по выработке нового Союзного договора согласились участвовать руководители лишь 9 республик. Почти все они высказались против позиции Горбачева, стремившегося сохранить единое многонациональное государство на основе реальной федерации её субъектов.

Они проявили готовность вступить в НАТО и общий рынок. Весной 1991 года по настоянию стран Восточной Европы состоялся официальный роспуск СЭВ. В конце 1991 года была ликвидирована военная структура Варшавского договора.

В середине 80-х гг. значительно улучшились отношения СССР с Китаем: были сокращены воинские контингенты на границе двух стран, восстановлена приграничная торговля. В 1989 году Китай с официальным визитом посетил Горбачев, были подписаны важные соглашения о политическом, экономическом и культурном сотрудничестве. Восстановлены также были отношения СССР с Албанией, прерванные еще в середине 60-х гг.

Одним из самых знаменательных актов нового внешнеполитического курса Горбачева явился вывод советских войск из Афганистана (май 1988 – февраль 1989 г.). Второй съезд народных депутатов признал «необъявленную войну» против соседней прежде дружественной страны грубой политической ошибкой. На афганской войне погибло более 15 тыс. советских солдат, 35 тыс. было ранено, многие пропали без вести.

Одним из направлений внешней политика СССР являлось европейское направление или, по словам Горбачева, строительство «общеевропейского дома». После 1985 года активизировались переговоры о сокращении, а потом и ликвидации ядерного оружия в Европе. За полгода министры иностранных дел ФРГ, ГДР, СССР, США, Англии и Франции сумели урегулировать германский вопрос, выработали условия объединения Германии, которое произошло в октябре 1990 года.

Падение Берлинской стены. Объединение Германии. 9 ноября 1989 года пала Берлинская стена – символ длившегося 40 лет раздела города, немецкой нации и целого континента. Процесс объединения немецкого государства пошел стремительными темпами.

С середины 80-х годов обстановка в ГДР становится все менее спокойной. В то время как в СССР проводится политика перестройки, руководство ГДР продолжает игнорировать веление времени. Оппозиция по-прежнему подвергается преследованиям. Число тех, кто решил как можно скорее покинуть ГДР, неудержимо растет. В середине августа 1989 года около 600 туристов из ГДР, проводивших отпуск в Венгрии, бегут в Австрию. Венгерские пограничники не пытаются предотвратить побег. Более того, Будапешт поднимает «железный занавес» и разрешает гражданам ГДР свободный выезд на Запад⁶⁵.

Руководство СЕПГ пытается перекрыть поток туристов в Венгрию. После этого тысячи граждан ГДР, пытаясь добиться выезда на

⁶⁵ Коваль Н. И. Последний свидетель: «Германская карта» в холодной войне. -- М.: Росспэн, 1997.

Запад, начинают осаждать дипломатические представительства ФРГ в Праге и Варшаве. В конце сентября глава МИДа ФРГ Ганс-Дитрих Геншер вылетает в Прагу. Тысячам граждан ГДР, собравшимся у посольства Федеративной Республики, он сообщает, что им разрешен выезд на Запад. Получают такое разрешение и беженцы, укрывшиеся в западногерманском посольстве в Варшаве.

Торжества по случаю 40-летия основания ГДР, проходящие в начале октября 1989 года, превращаются для восточногерманского руководства в фарс. Не обращая никакого внимания на то, что творится вокруг, глава партии и правительства Эрих Хонеккер поет дифирамбы ГДР и ее общественному строю. И даже призывы Михаила Горбачева к реформам в ГДР пропадают втуне. Однако неизбежность перемен стала ясна и большей части руководства ГДР. 18 октября Хонеккер был вынужден уступить власть Эгону Кренцу.

Новое руководство СЕПГ обещает провести реформы. 4 ноября на площади Александерплац в Берлине собирается около 400 тысяч демонстрантов, требующих свободы слова, отставки правительства и свободных выборов. По всей ГДР начинаются волнения. В Лейпциге оппозиция объединяется вокруг Евангелической церкви. 6 ноября в демонстрации принимает участие свыше полумиллиона человек.

9 ноября объявляется о сведении до минимума формальностей, связанных с оформлением виз в ФРГ. В этот же день многие восточные немцы отправляются к Берлинской стене, чтобы выяснить все досконально. Пограничники еще не знают о новых правилах выезда и пытаются отогнать собравшихся, однако вскоре вынуждены уступить и открыть проходы. Берлинская стена дает первую трещину.

Новый глава правительства ГДР Ханс Модров заверяет, что процесс перемен необратим. Он обещает реформировать политическую систему и экономику ГДР. Михаил Горбачев сообщает, что он приветствует перемены, однако при этом подчеркивает, что объединение Германии на повестке дня не стоит. Между тем канцлер ФРГ Гельмут Коль уже в конце ноября представляет свой план преодоления раздела Германии.

Объединение происходит быстрее, чем ожидалось. Предпосылкой к созданию общегерманского государства останутся парламентские выборы в ГДР в марте 1990 года. С большим отрывом побеждают восточногерманские христианские демократы. Их лидер Лотар де Мезьер становится главой правительства ГДР⁶⁶. В середине мая 1990 года Коль и де Мезьер подписывают договор о создании единого экономического пространства.

Однако объединение – не просто внутреннее дело немцев. В мае 1990 года в Бонне начинаются переговоры по формуле 2 плюс 4 при участии обоих немецких государств и четырех держав-победительниц: СССР, США, Франции и Великобритании. Больше всего споров вызывает вопрос о вхождении будущей единой Германии в военные блоки.

На встрече в Железноводске 16 июля 1990 года Коль и Горбачев договариваются по всем спорным пунктам. Горбачев соглашается на вхождение объединенной Германии в НАТО. Определяется срок вывода советских войск с территории ГДР. В свою очередь правительство ФРГ берет на себя обязательства в рамках экономического сотрудничества с Советским Союзом. Эта договоренность и окончательно

⁶⁶ Дундестал Г. Восток, запад, север, юг: Основные направления международной политики. – М.: Весь мир, 2002.

признание Германией западной границы Польши по Одеру и Нейсе являются последними штрихами на пути объединения.

3 октября 1990 года ГДР присоединяется к зоне действия основного закона ФРГ. Иными словами, Германия становится единой страной.

В стране по её периметру уже бушевали национальные конфликты. Они возникли вначале как протест в форме национального движения, но очень скоро вылились в борьбу против тоталитарного центра, который отождествлялся прежде всею с Россией. Национальный вопрос, вопрос о государственном суверенитете республик, становится частью вопроса о власти, инструментом борьбы за нее. В декабре 1986 года произошли события в Казахстане, где впервые в уличных столкновениях пролилась кровь. До предела обострились отношения между Арменией и Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха. Две республики оказались втянутыми в затяжную войну, которая привела к гибели сотен людей, многие оказались на положении беженцев.

Непрерывные многомесячные митинги в Грузии переросли в акции антисоюзного толка.

Восточноевропейские страны начали переориентацию своих экономических связей на Запад, сокращая торговлю с СССР. Это вело к дальнейшему обострению его экономических проблем.

Были достигнуты соглашения о развитии гуманитарного сотрудничества, экономических отношений между СССР и США. Увеличилось количество создаваемых совместных советско-американских предприятий, расширился объем передаваемой друг другу научно-технической информации. Более частыми стали встречи деятелей наук, культуры, техники, было проведено несколько телемостов.

Меры, предпринятые руководством СССР по улучшению отношений с США и союзными им странами, дали реальный результат. В 1988 году президент США Р. Рейган заявил, что отказывается от своего взгляда на СССР как «империю зла».

Мысль о том, что «холодная война» фактически завершилась в 1988-1990 гг. высказывались на Западе неоднократно.

Однако многие из критиков политики М. С. Горбачева утверждали, что успехи советской дипломатии в значительной мере объяснялись ее готовностью идти на односторонние уступки – отказаться от того потенциала военной мощи и влияния, который был накоплен трудом нескольких поколений советских людей.

В частности, отмечалось, что Соединенные Штаты сокращали в первую очередь устаревшие стратегические бомбардировщики – носители ядерного оружия, тогда как СССР ликвидировал большое число межконтинентальных баллистических ракет (МБР) и ракет, базировавшихся на подводных лодках (БРПЛ), которые составляли основу советской военной мощи. Подчеркивалось также, что сокращение сухопутных сил в Европе требовало от стран НАТО вывода 10 тыс. танков, а от СССР – примерно 35 тыс.

Несомненно, за годы перестройки международная напряженность ослабла. Впервые в истории началось сокращение обычных вооружений и частичное сокращение ядерного оружия, намечались перспективы более тесного сотрудничества СССР со странами Западной Европы и США.

Многие политики, как в СССР, так и в странах Запада были убеждены, что Советский Союз, если он решил отказаться от своих позиций в Восточной Европе и согласиться на воссоединение Германии, мог бы получить за это большие уступки от стран НАТО в военно-

⁶⁷ Островский В. П., Уткин А. И. История России. XX век. - М.: Дрофа, 2001

политических и экономических вопросах. Дискуссии вокруг односторонних уступок активизировались в конце 1990-х гг., когда НАТО начала расширяться на восток.

Вместе с тем с распадом СССР и коммунистических режимов в Восточной Европе система международных отношений, на которых базировалась стабильность в мире, оказалась нарушенной. Распад единой системы ВС СССР снизил обороноспособность России, способствовал нарастанию межнациональных военных конфликтов. Это обстоятельство, а также ухудшение экономического положения страны, обусловили возможность утечки современных военных технологий и оружия в страны, от которых может исходить военная угроза. И наконец, не произошло обретения тех союзнических отношений с западными странами, на которые рассчитывал Горбачев.

Некоторые шаги руководства нашей страны даже не запрашивались американской стороной. К ним относятся ликвидация ракет малой дальности, отказ Советского Союза от прав на богатую рыбой зону морской акватории в северной части Тихого океана и др.

Большое влияние на международный климат оказала позиция, занятая СССР в 1990 году, в связи с нападением Ирака на Кувейт и захватом им этой богатой нефтью страны. Несмотря на традиционную близость к национально-патриотическим силам Ирака (в 1972 году СССР заключил с ним договор о дружбе и сотрудничестве), советская дипломатия поддержала в Совете Безопасности ООН решение о применении санкций, включающих военные, против Ирака как страны, совершившей агрессию. После отказа Ирака от выполнения резолюции ООН Советский Союз не стал возражать против проведения США и их союзниками военной операции.

Это был первый случай со времен антигитлеровской коалиции, когда СССР признал правомерным использование Соединенными Штатами военной силы против третьей страны. В результате проведенной США операции «Буря в пустыне» (1991 год) Кувейт был освобожден.

Распад СССР и его положение в 1991 году на мировой арене. Коммунистический режим потерпел крах. Советский Союз не выдержал гонки вооружения с Западными странами, не удалось реформы и новые экономические программы. Экономика страны долгое время не могла эффективно функционировать лишь за счет нефтегазовых ресурсов и металлургии, из которых большее число доходов тратилось на оборону страны. В этот момент чуть не свершилась мечта американских идеологов и «поджигателей» войн в «холодной войне» – видеть разделенное на множество территорий, некогда бывшее сильное государство. (Разрушающая суверенные устои политики «Берите суверенитета, сколько сможете унести», «Демократ не может быть врагом» Б. Ельцина). Американская политика этому долго способствовала и начала находить своих сподвижников в глубине вражеской территории и среди бывших союзных государств (Чеченский острый конфликт, Украина, Грузия).

После августовского путча 1991 года процесс распада СССР стал необратимым. Очередной Съезд народных депутатов заявил о самороспуске.

Отказавшись от поста Генерального секретаря ЦК КПСС, М. С. Горбачев продолжал бороться за Союзный договор, предпринимал усилия для предотвращения бесконтрольного развала СССР и неизбежных при таком повороте событий бедствий и страданий миллионов простых людей. Однако этому противостоял мощный напор рвущихся к безраздельной власти республиканских правящих элит. Отказ

руководителей многих республик от союзной формы государства, бессилие Центра привели к тому, что 8 декабря 1991 года в Беловежской пуще, под Брестом, руководители России, Украины, Белоруссии (Б. Н. Ельцин, Л. М. Кравчук, С. С. Шушкевич) объявили о роспуске СССР и подписали Соглашение о создании Содружества независимых государств (СНГ). Этот документ был подготовлен в глубокой тайне от Президента СССР и народов страны, он вошел в историю как «беловежское соглашение».

21 декабря к соглашению об образовании СНГ присоединились лидеры еще восьми республик: Азербайджана, Армении, Казахстана, Молдавии, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана, Киргизии, – которые были поставлены перед свершившимся фактом.

25 декабря 1991 года М. С. Горбачев сложил с себя полномочия Президента СССР. Над Большим Кремлевским дворцом был поднят российский флаг. Распад СССР стал фактом.

Распад СССР, великой ядерной державы, центра обширной системы союзов, коренным образом изменил положение на международной арене. Перед всеми странами мира, и в первую очередь Россией, встала проблема определения новых задач внешнеполитической деятельности.

Российская Федерация, будучи правопреемницей СССР, взяла на себя ответственность за выполнение заключенных им международных соглашений, в том числе и за выплату советских долгов, стала членом Совета Безопасности ООН. Однако цели, интересы и возможности России, вступившей на путь демократических преобразований и развития рыночной экономики, коренным образом отличались от стремлений СССР.

Прежние идеологические соображения, которые побуждали советских руководителей проявлять солидарность с любыми силами, движениями и режимами, провозглашавшими себя сторонниками социализма, были чужды новым российским лидерам. Они довольно прохладно относились к таким союзникам бывшего СССР как Куба и Вьетнам, которые сохраняли приверженность социалистическим ценностям.

Переход к рыночной экономике подразумевал необходимость встраивания России в систему развивающихся на основе конкуренции мирохозяйственных отношений, налаживания сотрудничества с международными финансовыми институтами.

По-новому понимались интересы безопасности страны. Ее обеспечение на основе поддержания равенства в военной мощи с США и их союзниками после распада системы союзов СССР стало нереальным. Единственно возможным виделось обеспечение безопасности через продолжение начатого при М. С. Горбачеве процесса согласованного сокращения вооружений, налаживания партнерских отношений с НАТО.

О трагедии 1991 года. Обозревая события последних лет, приходишь к выводу, что события в Советском Союзе развивались в точности по американскому сценарию. Неоспоримым фактом является, что замыслы Вашингтонских стратегов превратились в действительность именно в той последовательности в какой и намечались.

В 1989 году тайная война против социалистического лагеря привела к свержению законных правительств в Восточной Европе, а в следующем году и к расторжению Варшавского договора. На этой

⁶⁸ Загладин Н. В., Козленко С. И., Минакова С. Т. История Отечества. XX – начало XXI века. – М.: Русское слово, 2005.

первой стадии США удалось полностью вытеснить СССР из восточноевропейского региона, что привело к резкому ухудшению не только внутреннего положения в СССР, но и к решающему ослаблению геополитической позиции страны.

С помощью контрреволюционного переворота в 1991 году и последующего Беловежского преступного стовора завершился второй этап по разгрому и уничтожению советской супердержавы, переставшей существовать в своих исторических границах как интегрированное и защищенное геополитическое, а именно независимое территориальное пространство.

Начиная с 1991 года, и в особенности после совещания в верхах НАТО в Риме в том же году, США уверенно пошли к выполнению следующей цели – захвату Восточной Европы под лозунгом расширения НАТО, следуя геополитическому императиву Маккиндера: «тот кто господствует над Восточной Европой, тот господствует над Евразией». Американский сенатор Коннолли совершенно недвусмысленно заявил в 1949 году, что «Атлантический пакт и НАТО являются логическим расширением сферы применения доктрины Монро». И вот теперь США осуществляют очередное расширение сферы применения своей доктрины Монро, по своей региональной значимости вполне сравнимое с доктриной Трумэна в прошлом.

Очевидно, что план расширения НАТО – это план захвата и удержания власти над государствами. Эта рабочая формула порабощения народов, наука подрыва и уничтожения суверенитета государств, опирающиеся вначале на квислинговские структуры и криминальные элементы, а потом – на «партии подчинения». Что же касается Балканского полуострова, то для его порабощения США не сочли нужным прибегать к какой-либо маскировке. В данном случае американской аргументацией были открытые средства разбой и насилия, акты агрессии и геноцида в Югославии. Основной целью НАТО в настоящее время является, с одной стороны, сдерживание Западной Европы, с другой, – захват Восточной Европы.

Наконец, явно наметилась тенденция расчленения уже самой России. Ее наглядным прототипом служит война в Чечне, которая планировалась в Вашингтоне сразу же после распада СССР.

Что же касается экономического пространства России, то его разрушение проводится под девизами приватизации, разоружения, конверсии. Насколько эффективен этот план, видно хотя бы из того неоспоримого факта, что в течение считанных лет после распада Советского Союза урон, нанесенный промышленности, превышает потери СССР во время Второй мировой войны. Комментарий излишни.

После захвата Восточной Европы Соединенными Штатами под маской расширения НАТО и упрочнения американского господства над Балканским полуостровом, в чем и заключается суть агрессивной войны против Югославии, можно ожидать, что локальные конфликты, подобные войне в Чечне, вспыхнут и в других регионах России и настанет час последнего, заключительного этапа американского геополитического сценария – расчленения уже не Советского Союза, а России, и превращения осколков российской государственности в колониальное экономическое пространство.

Из свидетельских показаний, собранных Международным трибуналом по расследованию военных преступлений в Югославии под председательством бывшего министра юстиции США Рамсея Кларка явно следует, что ЦРУ создало, полностью вооружило и финансиро-

⁶⁶ Крейтор П. К. Трагедия 1991 года. Интернет-публикации: www.antinato.ru

вало бандформирования албанских террористов (Армия освобождения Косово, АОК) в Югославии. В целях финансирования бандформирований АОК ЦРУ наладило хорошо организованную, преступную структуру контрабанды наркотиков и наркоторговли в Европе.

Невольно напрашивается параллель с чеченскими бандформированиями. Ведь уже в 1995 году появились сведения о том, что отдельные боевики-бандиты Дудаева обучались в тренировочных лагерях ЦРУ в Пакистане и Турции. Теперь уже ни для кого не секрет, что чеченские боевики-террористы – это, по сути дела, эквивалент контрас в Никарагуа и АОК в Косово.

Совершенно правильно заявил бывший министр обороны России, маршал Игорь Сергеев, что США стремятся «установить свой полный контроль над Северным Кавказом», для чего и создается конфликт с чеченскими бандформированиями, которые «пешки» в геополитических махинациях США.

Маршал Игорь Сергеев заметил дальше, что военный конфликт в Чечне является формой опосредованной военной агрессией США против России. Российские войска, воюя против чеченских бандформирований, отражают атаки американских экспансионистов, направленных на установление американской гегемонии на Кавказе.

Россия в международных отношениях после завершения «холодной войны». Современная Россия, объявив себя правопреемницей СССР, является все же новым государством, имеющим иные границы и других соседей. Сузилась ее доступ к торговым путям, особенно морским. Она потеряла старых союзников и почти не приобрела новых. Поэтому важнейшим направлением ее внешнеполитической деятельности все эти годы было не только установление взаимоприемлемых отношений со странами ближнего зарубежья, но и всемерное развитие торговых, хозяйственных и культурных связей.

Взаимоотношения России с другими развитыми странами проходили в основном в рамках ее контакта с Большой семеркой. Основные вопросы, с которыми пришлось столкнуться российскому руководству, были: получение новых кредитов и отсрочки платежей по старым. 1996 год начался для нашей страны важным историческим событием – было удовлетворено заявление России о приеме в Совет Европы. Отношения с этой организацией развивались неровно. В 1999-2000 гг. их серьезно омрачали события в Чечне, когда под завесой защиты прав чеченского народа был даже поставлен вопрос о членстве России в этой организации (Американская газета "Human Rights" обвинила Россию в жестоком способе ведения войны, предоставив фото- и видеоматериал – военный грузовик тащил за собой привязанную гору трупов чеченских боевиков и т.д.).

В качестве приоритетных взаимоотношений рассматривалось сближение России со странами Запада и преодоление наследия «холодной войны». Эта политика принесла определенные плоды. Россия стала членом Международного валютного фонда, шли переговоры о предоставлении ей кредитов на десятки миллиардов долларов.

Декларация, подписанная в ходе визита Б. Н. Ельцина в США в 1992 году, подтвердила окончание «холодной войны». Так называемое «Рамочное соглашение» определило пути дальнейшего сокращения ядерных вооружений. В 1993 году во время визита президента США Дж. Буша-старшего в Москву Россия и США заключили новый Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений. Он предполагал их сокращение на две трети, по которому Россия выполнила свои обязательства, а США проигнорировали.

Усиление роли России дало возможность некоторым ответственным западным представителям говорить о создании Большой восьмерки. В Денвере 20 июня 1997 года Россия присутствовала на равноправной основе.

Развитие взаимоотношений с Западом дополнялось сближением со странами Востока, особенно с Японией и КНР.

В конце XX в. мировому сообществу пришлось столкнуться с рядом международных ситуаций, в разрешении которых Россия принимала активное участие. Продолжали вызывать резкую реакцию со стороны ООН действия режима С. Хусейна в Ираке. Стремление Кремля играть активную роль в решении иракской проблемы не встретило понимания в руководстве Ирака. В декабре 1998 года по Ираку были нанесены ракетные удары, что вызвало критику со стороны Кремля, однако Москва не имела возможности помешать США и Великобритании наносить авиаудары по Багдаду.

Имея многовековые традиции, общность судеб, а подчас и единство древнего государства, новые республики и Россия столкнулись с серьезными вопросами, а нередко и конфликтами. Все еще остро стоит проблема гражданских прав русских в Литве, Латвии и Эстонии. Они находятся там на положении людей, занимающих низкий классовый уровень. Их, используя различные приемы и методы, активно выдавливают. В Латвии поднимают на щит бывших эсэсовцев и отправляют в тюрьму немощных стариков-антифашистов, участвовавших в освобождении республики от нацистов. По городам Европы снова маршем идут эсэсовцы. Прибалтийские политики всевозможными способами пытаются сорвать праздники, приуроченные ко Дню Победы.

Эстония предъявляет претензии на один из районов Псковской области. Между Россией и Украиной был спор вокруг Черноморского флота и статуса Севастополя. Этот конфликт не на один год отложился подписание договора о дружбе и сотрудничестве двух стран.

Западные страны полагали, что без военного контроля над Югославией не обойтись. Все попытки России избежать военного вмешательства не увенчались успехом. В июне 1999 года в Косово были введены международные силы НАТО. Российские военные оказались там первыми – войска разместились в важном стратегическом аэропорту, на котором вскоре высадились американские и английские войска. Чуть не разыгралась новая война. Высшее командование РФ отдало приказ вывести из аэропорта войска и уступить его НАТО.

Более успешно развивались отношения с Белоруссией. Встреча двух президентов 2 апреля 1997 года завершилась подписанием Союзного договора. Разработан и утвержден Устав нового союзного государства, подписана декларация о создании союзного государства в 1999 году. В конце 1999 года договор о создании союза Белоруссии и России был утвержден обеими палатами Федерального собрания.

Интерес к сближению с Россией проявляет Армения. В начале 2000 года заметно активизировались усилия по дальнейшему развитию и углублению интеграционного процесса с государствами Средней Азии и Казахстаном. Об этом свидетельствовали визиты Президента Российской Федерации В. В. Путина в Узбекистан и Туркмению и содержание заключенных соглашений, а также визит Президента Киргизии Оскара Акаева в Москву в конце июля 2000 года⁷⁹.

Таким образом, новая Россия, ослабленная некорректными реформами Б. Ельцина, Е. Гайдара, Г. Явлинского, не смогла противостоять американским амбициям в наведении «Нового мирового поряд-

⁷⁹ Афацасьев Е. Т. Региональные притязания США в мире. - Челябинск. ЮУрГУ. 2005.

ка» в Европе. Мир с ужасом наблюдал за распадом некогда могущественного союза государств. Постсоветская Россия оказалась в затруднительной ситуации, в которой ей не удавалось решить разносторонние проблемы. Замыслы Вашингтонских стратегов превратились в действительность именно в той последовательности, в какой и намечались.

В целом внешняя политика России в первой половине 1990-х гг. способствовала преодолению наследия «холодной войны», позволяла дипломатическими средствами укрепить международную безопасность страны. В то же время опыт показал, что доброй воли России, желания ее правящих кругов добиться сближения с бывшими потенциальными противниками недостаточно. Начали выявляться новые болевые точки во взаимоотношениях Россия-Запад.

Широкое распространение в странах Запада получила идея (ее исходно выражал еще президент США Дж.Буш-старший, а затем и Б.Клинтон) о том, что Россия потерпела поражение в «холодной войне». Это подразумевало, что она, как побежденное государство, не должна претендовать на учет своих интересов.

При этом, с одной стороны, не принималось во внимание, что еще Советский Союз в период проведения политики, основанной на новом политическом мышлении, добровольно отказался от противостояния с Западом, с другой стороны, что Россия является государством, народ которой без внешнего принуждения выбрал демократический путь развития, и его общественное мнение отнюдь не готово считать свою страну «побежденной».

Выражая поддержку продвижению России по пути демократизации, страны Запада не спешили потесниться на мировых рынках и допустить туда российских производителей. При этом там, где затрагивались интересы западных корпораций, вопросы решались не в ходе свободной конкуренции, а методами политического давления и диктата.

Наиболее жестко в этом плане действовали правящие круги США. Американская дипломатия резко выступала против продажи оружия (важная статья российского экспорта) таким странам как Индия, Иран, Китай, Северная Корея, против строительства АЭС в Иране, осуждала экономические связи России с бывшими союзниками СССР.

Защищая собственную нерентабельную металлургическую промышленность, США в 2002 году ввели, вопреки правилам Всемирной торговой организации (ВТО), повышенные пошлины на ввоз стали из России и стран ЕС.

В Западной Европе с 1994 года наибольшее внимание привлекли действия российских военных в Чечне. Россию обвинили в нарушении прав человека, дело дошло до приостановки ее участия в Совете Европы. Европейские политики не скрывали своего сочувствия «борцам за свободу» Чечни. Долгое время отрицался тот факт, что их поддерживают организации международных террористов, в частности У. бен Ладена, который еще в середине 1990-х гг. рассматривался США в качестве врага. Серьезные поводы для недовольства политикой стран Запада возникли и в России. Началось расширение НАТО на восток. Несмотря на возражения России, членами НАТО стали Венгрия, Польша, Чехия и другие государства, своё желание выражают также Грузия и Украина. Вхождение Украины в НАТО противоречит стратегическим целям России. Украина – это геополитический центр Евразийской шахматной доски, потому что само ее существование помогает трансформировать Россию.

Без Украины Россия перестает быть Евразийской империей, она может бороться за имперский статус, но только уже через изнуряющие конфликты с азиатскими государствами. Если Москва вернёт себе контроль над Украиной, с её 52-миллионным населением, крупными ресурсами и выходом к морю, то Россия станет автоматически править в Европе и Азии, что создает угрозу планам США.

Без Украины Россия остаётся с небольшой береговой полосой Чёрного моря и с неразрешённым спорным вопросом с Украиной о правах на базирование в Крыму остатков советского Черноморского флота. При этом она будет вынуждена наблюдать за проведением совместных, Украины с НАТО, военно-морских и морских десантных манёвров, за возрастанием роли Турции в регионе Чёрного моря. Россия также подозревала Турцию в оказании эффективной помощи силам чеченских террористов и боевиков.

В начале июня 2006 года военные США, приехавшие на совместные учения НАТО-Украина, встретили жестокое сопротивление со стороны мирного населения, которое заблокировало морской порт в Феодосии с оружием. Граждане Украины начали самостоятельно арестовывать грузы, идущие натовцам. Солдаты НАТО не ожидали, что их встретят с российскими и советскими флагами и различными лозунгами в адрес НАТО. Натовские солдаты были вынуждены покинуть Феодосию. Этот случай показывает, что в мире имеются силы способные остановить расширение НАТО. Российское общество поддержало требование крымчан запретить НАТО проведение военных учений на их территории: были проведены митинги в российских городах в поддержку украинского населения.

Действия США и их союзников ослабляли позиции демократических сил в России, в целом ориентирующихся на сближение со странами НАТО.

Военное противостояние СССР и США, а также возглавляемых ими союзов, начавшееся после Великой Отечественной войны, объективно заводило человечество в тупик, повышало риск глобальной войны с применением ядерного оружия. И именно СССР-Россия проявили инициативу в прекращении «холодной войны», приняв политику, основанную на идеях нового политического мышления.

Завершение «холодной войны» не отменило, но видоизменило противоречия мирового развития.

«Холодную войну» нельзя считать закончившейся. Она сильно видоизменилась и стала более «холодной», чем просто войной – геополитические амбиции США в мире все еще преобладают, США не отказалась от своей политики расширения границ. Скачки новой холодной войны происходят и по сей день. Современные политические деятели и идеологи в США ярко демонстрируют эффективное выполнение целей и задач в расширении своих границ, которые сформулировали задолго до них первые американские идеологи. Подтверждение этому – скорейшее планирование военных кампаний в отсутствии ярких политических и военных противников, какими когда-то это был Советский Союз и его союзники в мире. Воспользовавшись такой благоприятной геополитической обстановкой, США ввели войска в богатый нефтью регион – Ирак, Кувейт под девизом защиты стабильности в мире. Была проведена бессмысленная операция в Сомали в 1992-1993 гг. – американцы решили продемонстрировать военную силу в этом регионе. В дальнейшем они об этом пожалели, ничего не

²¹ Афанасьев Е. Т. Образы США и СССР в концепции мировой политики З. Бжезинского. – Челябинск. ЮУрГУ, 2004.

добившись, они потеряли 19 солдат. В 1998 году были повторные бомбовые удары по Ираку. Российское общественное мнение восприняло как агрессивную операцию НАТО, предпринятую против Сербии без санкции ООН в 1999 году. Было подорвано доверие к заявлениям руководителей НАТО о чисто оборонительном характере её деятельности и отсутствии какой-либо военной угрозы России со стороны Запада. В 2002 году США в одностороннем порядке вышли из договора по ПРО от 1972 года, взяв курс на создание национальной системы противоракетной обороны и наращивание военной мощи. Началось дальнейшее расширение состава НАТО за счет государств Балтии, Румынии, Болгарии, Словакии, Словении.

В 2003 году США, не скрывая своих геополитических целей и устремлений в богатые нефтью регионы, вводят большой военный контингент на территорию Ирака и разворачивают тем самым широкомасштабную операцию под девизом «защиты прав человека во всем мире» и построении демократии (политика «Открытых дверей»). Но изначально американцы заявляли, что Ирак имеет в своем арсенале оружие массового уничтожения и является «рассадником» террористов. Была направлена инспекция ООН, которая ничего не нашла в Ираке, но США продемонстрировали всему миру, что никто не помещает их замыслам. В Ираке США столкнулись с теми же трудностями, что и Россия в Чечне. Население США неоднократно высказывало в адрес президента США требование о выводе войск из Ирака, но безрезультатно. С первых дней войны военные негуманно относятся к заключенным в Ираке, всячески издеваются над ними. Заведено множество уголовных дел по другим, столь же недемократичным действиям, но пока безрезультатно. Наряду с вводом войск в Ирак были введены войска в Афганистан. В 2005 году США объявили Иран угрозой всему миру, который также, по их мнению, содержит террористические бандаформирования на своей территории и стремится создать свое собственное оружие массового уничтожения. Россия имеет выгодные экономические партнерские отношения с Ираном, война с которым отразилась бы на выполнении мирной атомной программы.

На смену противостоянию двух военно-политических блоков пришло большое количество относительно мелких, региональных конфликтов и локальных «холодных войн». Вопрос о том, стал ли мир более безопасным после распада СССР и его системы союзов, носит спорный характер.

России удалось решить задачу, которая не стояла ни перед одной страной в истории человечества, – одновременно перейти к рыночной экономике и осуществить демократизацию в масштабах огромной страны, избежав при этом распада государственности, не допустив гражданской войны.

В XXI в. Российская Федерация входит с новой программой модернизации, ориентированной на создание демократического общества с современной, социально ориентированной рыночной экономикой, интегрированной в систему мирохозяйственных связей и использующей преимущества международного разделения труда.

Нашей стране, пережившей сложные испытания в XX в., заинтересованной в обеспечении собственного безопасного развития, предстоит выполнить особую миссию. Её авторитет и влияние позволяют ей выступать одним из центров стабильности в современном мире, проявлять инициативы по гармонизации его противоречий, решению глобальных проблем, затрагивающих интересы всех народов, по пресечению очагов новых холодных войн.

Литература

1. Арбатов А. Г. Россия: В поисках стратегии безопасности. – М.: Наука, 1996.
2. Амброз Ст. Эйзенхауэр – солдат и президент. – М.: Книга ЛТД, 1993.
3. Бжезинский З. Великая Шахматная Доска. – М.: Международные отношения, 1999.
4. Бовин И. А. Мирное сосуществование. – М.: Наука, 1997.
5. Боффа Дж. От СССР к России: история неоконченного кризиса. – М.: Международные отношения, 1996.
6. Верт Н. История советского государства. 1900-1991 – М.: Прогресс-Академия, 1994.
7. Громыко А. А. Внешняя политика СССР 1917-1985 гг. – М., 1988.
8. Гренвилл Д. История 20 века: Люди. События. – М., 1999.
9. Гречко А. А. Освободительная миссия Советских Вооруженных сил во второй мировой войне. – М., 1971.
10. Ежов В. Д. От «холодной войны» к разрядке: очерки о ФРГ. – М.: Политиздат, 1978.
11. Егорова Н. И., Чубарьян А.О. Сборник статей Холодная война и политика разрядки: Дискуссионные проблемы. В 2-х частях – М.: Институт всеобщей истории, 2003.
12. История международных отношений внешней политики СССР. Т 3. 1970-1987 гг.
13. Коваль Н. И. Последний свидетель: «Германская Карта в Холодной Войне». – М.: Росспэн, 1997.
14. Лундестад Г. Восток, Запад, Север, Юг: основные направления международной политики. – М.: Весь мир, 2002.
15. Лисичкин В. А., Шелепин Л. А. Третья мировая (информационно-психологическая) война. – М., 2000.
16. Почепцов Г. Информационные войны. М.: АДЕФ-Украина, 1998.
17. Серебряник В. В. Социология войны – М., 1997.
18. Филлитов А. М. Холодная война – историографические дискуссии на западе. – М.: Наука, 1991.
19. Хрущев С. Н. Рождение Сверхдержавы. – М.: 2000.
20. Черчилль У. «Вторая мировая война». Т3. – М.: Воениздат, 1991.
21. Чубарьян А. О. Сталин и Холодная война. – М.: ИВИ РАН, 1998.
22. Язов Д. Т. Удары Судьбы. – М., 2000.
23. Яковлев Н. Н. ЦРУ против СССР. Молодая гвардия. – М., 1983.

1.2. Модернизация военно-политической роли НАТО в укреплении международной безопасности (Карабец Р. К., Хвощев В. Е.)

На протяжении большей части послевоенной истории деятельность НАТО касалась обеспечения стабильности и безопасности на Европейском континенте путем сдерживания противостоящей ей Организации Варшавского договора, снижая тем самым влияние советской угрозы на безопасность Западной Европы. Но через 40 лет после создания альянса его роль начала в корне видоизменяться.

В конце 80-х годов «холодная война» между Востоком и Западом фактически закончилась. Её окончание в значительной мере было связано со сменой советского руководства, которое взяло курс на пересмотр устоявшихся внешнеполитических стереотипов. Этот этап был отмечен глобальными политическими изменениями в Европе, среди которых важнейшими следует отметить объединение Германии, роспуск Организации Варшавского договора и Совета экономической взаимопомощи, крушение советской системы. В 1991 году прекратил своё многолетнее существование один из центров бипо-

лярного мира – Советский Союз, распавшийся на ряд независимых государств. Его правопреемником объявила себя Российская Федерация. Это оказало большое влияние на позицию Североатлантического блока. НАТО не могла игнорировать реалии изменившегося внешнеполитического климата, началась поэтапная корректировка стратегии и задач НАТО.

Руководство Организации Североатлантического Договора еще до формального распада СССР осознало, что события начала 90-х гг. несомненно приведут к коренному изменению баланса сил как на европейском континенте, так и на глобальном уровне. Бесспорен тот факт, что в настоящее время система международных отношений характеризуется преобладанием одной державы – Соединенных Штатов Америки, которые используют НАТО в качестве инструмента достижения той роли, которую они должны играть, исходя из объективного соотношения сил. Именно поэтому США и другие западные страны взяли курс на расширение НАТО, что фактически означает пересмотр всей послевоенной структуры системы международной безопасности, структуры, которая была создана при существовании биполярного мира.

Исходя из международных событий последнего десятилетия, таких как удары по Ираку, Боснии и Югославии, проведенные без формальной санкции Совета Безопасности ООН, можно сделать вывод о том, что в настоящее время в Брюсселе и Вашингтоне считают, что послевоенная система больше не отвечает объективному соотношению сил, и в связи с этим они стремятся подвергнуть ее ревизии, причем в центре новой системы безопасности, по их мнению, следует поставить не ООН, а НАТО, где Россия не имеет права вето и не может заблокировать решения Североатлантического альянса. Для повышения эффективности деятельности Организации Североатлантического Договора в новой международной ситуации ее руководство начало масштабные изменения в структуре и стратегии альянса с целью его модернизации. Эта модернизация заключается в следующем.

Во-первых, изменилась стратегическая концепция НАТО. После распада своего основного противника НАТО все меньше и меньше ориентируется на классическое межблоковое противостояние времен «холодной войны» и в большей степени занимается региональными конфликтами, проводя гуманитарную интервенцию с выходом за рамки своей традиционной зоны ответственности.

Во-вторых, набирает скорость принятие в состав блока новых членов: НАТО постепенно заполняет тот вакуум в Европе, который образовался после распада Организации Варшавского договора.

Но вопрос о способности НАТО играть главную роль в обеспечении безопасности как в Соединенных Штатах и Европе так и во всем мире остается до сих пор дискуссионным. Слишком противоречиво рассматривается различными аналитиками модернизация военно-политической роли НАТО в укреплении международной безопасности.

Место и роль НАТО в современной международной политике обстоятельно рассматривается в отечественных и зарубежных исследованиях. Так, в книгах Збигнева Бжезинского «Великая шахматная доска (господство Америки и его геостратегические императивы)»⁷² и «Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство»⁷³ выдвигается мысль о том, что НАТО исторически жизненно необходима для

⁷² Бжезинский З. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы). – М.: Международные отношения, 1998. – 320 с.

⁷³ Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. – М., 1994. – 249 с.

Европы, так как гарантирует ей безопасность и обеспечивает прочный каркас для достижения европейского единства. В этих книгах большое внимание уделяется роли США в НАТО.

Что касается российских исследований, то в коллективной монографии «Россия, НАТО и новая архитектура безопасности в Европе» группа авторов дает анализ процессу расширения НАТО на восток с точки зрения США и России⁷⁴. В диссертации А. А. Булатовой, представленной на соискание ученой степени кандидата политических наук, изучаются составляющие военной политики НАТО на современном этапе и дается прогноз дальнейшего развития военно-политической и военно-стратегической мысли Североатлантического союза⁷⁵. В исследовании А. В. Алексеевой «Расширение НАТО на восток: региональный и глобальный аспекты» подробно рассматривается роль НАТО в изменившейся после распада СССР мировой обстановке и взаимоотношения России и НАТО⁷⁶. В кандидатской диссертации А. В. Журкина исследуются причины появления антикризисной стратегии НАТО, ее эволюция, механизмы реализации и основные тенденции развития в контексте подключения НАТО к мировой деятельности⁷⁷.

В периодической литературе военно-политическая составляющая деятельности НАТО изучена не менее детально. Среди статей, опубликованных в последние годы можно назвать следующие: «Политические ограничители расширения НАТО и возможности России», «Для чего нужно расширять НАТО?», «Вопрос о расширении НАТО: в поисках оптимального решения», «Россия-НАТО: что дальше?», «Геополитическое положение России на пороге XXI века: реалии и перспективы», «Международная безопасность: новые подходы и концепты», «Между Клинтонем и Бушем или, Как преподавать мировую политику?», «Основополагающий акт Россия-НАТО – положительный итог трудных переговоров», «США-НАТО-ЕС:

⁷⁴ Россия, НАТО и новая архитектура безопасности в Европе: Монография / Под общ. ред. Колобова О. А. – Н. Новгород, 1998. – 320 с.

⁷⁵ Булатова А. А. НАТО на рубеже XX-XXI вв.: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества. – М.: ПроСофт-М, 2005. – 146 с.

⁷⁶ Алексеева А. В. Расширение НАТО на восток: региональный и глобальный аспекты. – М.: ПроСофт-М, 2005. – 177 с.

⁷⁷ Журкин А. В. Эволюция антикризисной стратегии НАТО (1990-1995 гг.). – М., 1997. – 21 с.

⁷⁸ Глинский-Васильев Д. Политические ограничители расширения НАТО и возможности России // Мировая экономика и международные отношения. № 7, 2000. С. 15-29.

⁷⁹ Тэлбот С. Для чего нужно расширять НАТО? // США. № 11, 1995. С. 49-58.

⁸⁰ Кросс Ш. Вопрос о расширении НАТО: в поисках оптимального решения // США. № 9, 1996. С. 47-58.

⁸¹ Иванов П. Россия-НАТО: что дальше? // Мировая экономика и международные отношения. № 6, 1999. С. 5-15.

⁸² Колосов В. А., Туровский Р. Ф. Геополитическое положение России на пороге XXI века: реалии и перспективы // Полис. №3, 2000. С. 97-121.

⁸³ Сергунин А. А. Международная безопасность: новые подходы и концепты // Полис. № 6, 2005. С. 126-137.

⁸⁴ Барабанов О. Н. Между Клинтонем и Бушем или Как преподавать мировую политику? // Полис. № 5, 2004. С. 169-172.

⁸⁵ Афанасьевский Н. Основополагающий акт Россия-НАТО – положительный итог трудных переговоров // Международная жизнь. № 6, 1997. С.8-12

(Вашингтон проводит реформу НАТО)⁸⁶, «Операция НАТО в Югославии и международное право», «Концепция эволюционного усложнения мировой политической системы (Взгляд из России)⁸⁷» и многие другие.

Однако основной недостаток вышеперечисленных публикаций состоит в том, что в них не рассматривается предположение, что принятие в НАТО новых членов и решение силовыми методами региональных конфликтов, не входящих в зону ответственности Альянса, не улучшают, а наоборот, обостряют международную обстановку.

Именно поэтому настоящее исследование нацелено на изучение модернизации Стратегической концепции НАТО и основные результаты её претворения в жизнь. Его новизна состоит в рассмотрении предположения о том, что большинство неудач, постигнувших НАТО за последние 15 лет, коренятся в нежелании Альянса тесно сотрудничать с Россией в области международной безопасности и предотвращения появления новых угроз.

Цель проведенного исследования – на основе анализа вышеперечисленных предположений доказать, что нынешняя стратегия НАТО не способствует достойному реагированию Альянса на новые вызовы современности и противостоянию новым угрозам международной безопасности, таким как терроризм, распространение химических, биологических, радиологических ядерных средств и др.

Для достижения поставленной цели требуется решить следующие задачи: показать, что стремление НАТО к обеспечению глобальной и региональной безопасности путём включения в её состав новых членов не приводит к положительным результатам, а, наоборот, увлекает НАТО в сторону от реалий современной международной обстановки, и доказать, что только сотрудничество с Россией способно действительно модернизировать военно-политическую роль НАТО в укреплении международной безопасности.

В исследовании был использован ряд документов Североатлантического союза: различные коммюнике, официальные заявления и справочники. Кроме того, в историко-ведущую базу включены некоторые статьи из российских журналов за 1995-2006 гг., статьи из зарубежной периодики, ряд монографий и диссертаций по проблемам НАТО. Также было уделено внимание ресурсам Интернет.

1.2.1. Модернизация антикризисной программы НАТО после распада СССР

1.2.1.1. Пересмотр стратегических задач НАТО в связи с изменением характера региональных конфликтов

На фоне достаточно мирной международной обстановки рубежа 1980-х – 1990-х гг. НАТО, осуществлявшая на протяжении послевоенного периода скорее сдерживающую, чем военно-наступательную функцию, оказалась перед необходимостью как внешней адаптации к новым международным условиям, так и внутренней структурной перестройки. В годы «холодной войны» НАТО представляла собой региональный договор, целью которого было обеспечение коллективной обороны членов этой организации. Однако после ухода с мировой арены полувекových его противников – СССР и ОВД – необходимость

⁸⁶ Уткин А. И. США–НАТО–ЕС: (Вашингтон проводит реформу НАТО) // США. Канада: экономика, политика, культура. № 10, 1999. С. 13-28.

⁸⁷ Черниченко С. Операция НАТО в Югославии и международное право // Международная жизнь. № 11, 1999. С. 104-112.

⁸⁸ Лапкин В. В., Пантин В. И. Концепция эволюционного усложнения мировой политической системы (Взгляд из России) // Полис. № 1, 2006. С. 157-174.

сохранения НАТО в том виде, в котором она просуществовала все послевоенные годы, также как и необходимость существования широкомасштабного американского военного присутствия в Европе и центральной роли альянса в системе трансатлантической и западноевропейской безопасности, впервые была поставлена под сомнение. Таким образом, в начале 1990-х годов НАТО столкнулась с неизбежным кризисом собственной институциональной идентичности.

С распадом СССР важнейшим моментом пересмотра стратегических приоритетов НАТО стало изменение характера основных угроз международной безопасности. Несмотря на то, что глобальное противостояние сверхдержав фактически прекратилось, степень конфликтности и политико-военной нестабильности в Европе и мире не уменьшилась, а приобрела качественно новое содержание. «На первый план вышли проблемы регулирования многочисленных очагов региональной напряженности, которые не только превратились в одно из ключевых направлений мировой политики, но и приобрели резко военизированный характер – все более явным стало преобладание так называемого силового умиротворения над традиционным миротворчеством времен «холодной войны»». Однако характер этих изменений обозначился не сразу.

Первый и наиболее напряженный вооруженный региональный конфликт периода развала биполярной системы – события в Персидском заливе 1990-1991 гг. – напрямую не затронул европейскую безопасность. Однако уже этот конфликт подтверждал усиление роли Североатлантического альянса как основной военно-политической организации стран Запада. Прямое участие НАТО в операции 1991 года было еще незначительно и ограничилось проведением двух оборонительных операций: организацией системы обороны и раннего предупреждения для южной части Турции (операция «Даун Сет»), наблюдением за передвижением морского транспорта по Средиземному морю (операция «Меднет») и военно-политическими консультациями с командованием многонациональных сил. Немаловажно то, что сама операция антииракской коалиции фактически стала вероятной только благодаря активному использованию годами отлаженных механизмов взаимодействия, сложившихся в рамках интегрированной военной структуры НАТО.

Поздние опасения относительно возникновения или обострения после окончания «холодной войны» крупных региональных конфликтов в форме широкомасштабной агрессии со стороны региональной державы (типа захвата Кувейта Ираком в августе 1990 года) не подтвердились. Вопреки этим опасениям средоточие регионального вооруженного противостояния сместилось в сторону более ограниченных по размаху и географическим параметрам столкновений, подобных этнополитическим конфликтам в Центральной и Восточной Африке (Заир, Бурунди, Сомали), Юго-Восточной Азии (Индонезия), на Среднем Востоке (Афганистан) и в бывшей Югославии. Трансформации в характере региональных конфликтов 1990-х годов развивались по двум основным курсам. Во-первых, происходило постепенное размывание грани между конфликтами низкой и средней интенсивности. Усреднение интенсивности локально-региональных конфликтов было связано с «ростом после окончания «холодной войны» возможностей ведения продолжительных военных действий без опасности перерастания их в глобальный конфликт, массовым притоком оружия в ре-

⁸⁹ Журкин А. В. Эволюция антикризисной стратегии НАТО (1990-1995 гг.) - М., 1997. С. 7.

гионы, ограниченными ресурсами воюющих сторон, недостаточными для поддержания конфликта на уровне обычной войны»⁹⁰. Во-вторых, размывалась военно-политическая грань между внутренними и межгосударственными конфликтами. Стремительная интернационализация внутрисоюзных противоречий стала, с одной стороны, неизбежным следствием этнополитического передела, которым сопровождался распад биполярной системы, а с другой стороны, – одним из проявлений общемировой тенденции глобализации и роста взаимозависимости. Вследствие этого именно ограниченные конфликты внутреннего интернационализированного характера стали основным типом вооруженного противостояния в 1990-е годы.

Опасность угроз, создаваемых конфликтами внутреннего интернационализированного типа, обостряется тем, что они, как правило, несут комплексный характер и являются частью более широкого геополитического противоборства. В качестве примера служат образовавшиеся в первой половине 1990-х годов в ряде районов мира целые «зоны нестабильности», для которых характерна постоянная военнополитическая напряженность и периодические вспышки насилия. Обычными для последнего десятилетия XX в. и наиболее драматичными конфликтами внутреннего интернационализированного типа стали войны на территории бывшей Югославии.

Ряд серьезных провалов 1993-1994 гг. в области регулирования локально-региональных конфликтов не только в странах «третьего мира» (крах многонациональной операции в Сомали, кровопролитные межплеменные столкновения в Бурунди и Заире, обострение ситуации в Афганистане и Анголе), но и в центре Европы (на территории бывшей Югославии), свидетельствовал о том, что традиционное миротворчество, преобладавшее в таких международных организациях, как ООН, больше не работает. В этих обстоятельствах основная нагрузка по реагированию на новые вызовы международной безопасности легла на США как на единственную мировую сверхдержаву. Однако «на нынешнем переходном этапе в развитии международных отношений, который характеризуется не абсолютной, а относительной, или «смягченной», однополярностью»⁹¹ единоличный груз ответственности за поддержание глобальной безопасности оказался непосильным даже для Соединенных Штатов, что сделало задачу укрепления союзнических отношений, прежде всего, с европейскими партнерами по НАТО основным американским внешнеполитическим приоритетом. Военно-политические структуры НАТО естественным образом подключились к поиску адекватного ответа на новые вызовы европейской безопасности в рамках разработки и проведения в жизнь новой антикризисной стратегии альянса. Антикризисная стратегия НАТО стала одним из основных направлений внутренней трансформации альянса, она разрабатывалась в тесной взаимосвязи со стратегией его расширения, его внешней адаптацией. Несмотря на то, что с завершением «холодной войны» региональные конфликты подступили к границам НАТО, ни один из них не представлял собой серьезную угрозу национальной безопасности какого-либо государства – члена этой организации. «Нужно было решить формальную проблему участия объединенных вооруженных сил НАТО в военных операциях, которые, во-первых, не были бы напрямую связаны с обеспечением

⁹⁰ Евстафьев Д. Г. Ограниченные вооруженные конфликты и проблемы безопасности России. – М., 1996. – С. 24.

⁹¹ Богатуров А. Д. Плуралистическая однополярность и интересы России // Свободная мысль. № 2, 1996. – С. 28.

обороны государств - членов альянса, а во-вторых, проходили бы за пределами его территориальной «зоны ответственности». Таким образом, пересмотру подлежали как стратегические функции альянса, так и его географическая ориентация».

Первым этапом в решении проблемы превращения НАТО из оборонительного союза в организацию, нацеленную на обеспечение «коллективной безопасности» ее членов, должна была стать одобренная в ноябре 1991 года Стратегическая концепция альянса. Ее отличал оптимизм по поводу возросших «возможностей успешного разрешения кризисов на ранних стадиях» и возможности для развития панъвропейского диалога и сотрудничества в этой области, а также признание ведущей роли СБСЕ в регулировании конфликтов на европейском континенте. Но уже в этом документе была высказана «озабоченность по поводу непредсказуемости новых угроз европейской безопасности» и предположение о том, что «для решения подобных проблем может потребоваться военная мощь альянса».

Тем не менее, реальные события намного опередили ход стратегической мысли НАТО: параллельно теории развивалась практика все более активного участия альянса в операциях по поддержанию мира и силовому умиротворению. Во многом именно непосредственный опыт практического участия в регулировании кризисов и конфликтов в Европе на протяжении 1990-х годов, а также новые оперативно-тактические концепции альянса в этой области, послужили основой для формирования современной антикризисной стратегии НАТО.

Еще в июне 1992 года на сессии Североатлантического совета в Осло, наряду с поддержкой укрепления миротворческого потенциала ООН, было сообщено о готовности предоставить ресурсы и экспертные возможности блока для проведения миротворческих операций под эгидой СБСЕ. Постановлением саммита СБСЕ в Хельсинки (июль 1992 года) допускалась возможность привлечения к таким операциям вооруженных сил НАТО. Впервые получив юридические основания для выхода за пределы зоны своей ответственности, НАТО незамедлительно приступила к практическому участию в миротворческой операции ООН в Югославии (военно-морские силы альянса были направлены в Адриатическое море для наблюдения за выполнением эмбарго, установленного резолюцией 713 СБ ООН). На состоявшейся в декабре 1992 года сессии Североатлантического совета региональные конфликты уже были признаны главной угрозой европейской безопасности, а их урегулирование – одной из важнейших задач НАТО.

Вместе с тем, как становилась все более очевидной неспособность «голубых касок» ООН, размещенных в Боснии и Хорватии, выполнять возложенные на них Советом Безопасности ООН задачи, силы и ресурсы НАТО стали все более широко привлекаться к поддержке сил ООН по охране (СООНО) на территории Боснии и Герцеговины. С середины 1993 года силы НАТО уже не только блокировали Союзную республику Югославию (СРЮ) с моря, но и осуществляли контроль за соблюдением зоны, закрытой для полетов авиации

⁹² Журкин А. В. Эволюция антикризисной стратегии НАТО (1990-1995 гг.). – М., 1997. С. 8.

⁹³ The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on Nov. 7-8, 1991 // NATO Review. 1991, Dec. – Vol. 39. № 6. P. 25-32. Пункт 32.

⁹⁴ The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on Nov. 7-8, 1991 // NATO Review. 1991, Dec. – Vol. 39. № 6. P. 25-32. Пункт 31-32.

конфликтующих сторон, обеспечивали оперативный штаб СООНО персоналом и оборудованием, занимались кризисным планированием, наблюдением за передвижениями сторон и сдачей тяжелых вооружений, защитой «голубых касок» ООН, а также созданием «зон безопасности» (т. е. фактически выполняли основной объем задач по осуществлению мандата ООН еще до заключения Дейтонских мирных соглашений по Боснии). В рамках первой в истории альянса наступательной операции в апреле 1994 года силы НАТО нанесли ракетно-бомбовые удары по позициям боснийских сербов (при наличии достаточно расплывчатого мандата Совета Безопасности ООН). К лету 1995 года в Боснии сложилась ситуация, позволяющая говорить о полном превалировании НАТО в зоне конфликта. В июне того же года в Боснии были размещены силы быстрого реагирования (СБР) НАТО с целью защиты «голубых касок» ООН – впервые без предварительного одобрения Совета Безопасности. Но, тем не менее, этого оказалось мало для выправления баланса сил между конфликтующими сторонами, и НАТО приступила к нанесению массированных ракетно-бомбовых ударов по позициям боснийских сербов (август-сентябрь 1995 года), заручившись, при формальном отсутствии резолюции СБ ООН, негласным одобрением со стороны командующего СООНО. Эта операция НАТО, скоординированная с наземным мусульманохорватским наступлением, и заложила основу для заключения Дейтонских мирных договоренностей по Боснии (октябрь-ноябрь 1995 года) и официальной передачи всей полноты командования от ООН к НАТО.

На фоне практического участия НАТО в регулировании конфликтов на территории бывшей Югославии в начале 1990-х годов при ведущем участии США предпринимались попытки сформулировать специфическую «миротворческую» доктрину альянса. Уже в первом документе, принятом в этой связи Военным комитетом НАТО в августе 1993 г., нашел отражение американский тезис об отсутствии принципиального различия между «поддержанием мира» и «силовым умиротворением»⁹⁵. От сил по поддержанию мира требовалась способность «оперативно дереключатся с одного вида миротворческой деятельности на другой», которая ставилась в зависимость от «готовности прибегнуть к эскалации боевых действий для достижения военных целей»⁹⁶. Вся последующая документация НАТО характеризовалась еще более тесным сближением с американским подходом к «миротворческой» деятельности. Так, например, в черновом варианте доктрины НАТО по «поддержанию мира» (от 28 февраля 1994 г.) отвергалась необходимость согласия конфликтующих сторон на введение миротворческого контингента, и должным образом ставился под сомнение критерий непредвзятости международных сил по поддержанию мира.

Показательно, что до сих пор ни один из черновых проектов доктрины по поддержанию мира не получил одобрения Североатлантического совета, т. е. не стал официальным документом альянса. В середине 1990-х годов в качестве основной причины такой ситуации чаще всего назывались политико-теоретические расхождения между США и их европейскими партнерами, прежде всего Францией, а также между самими европейскими странами – членами НАТО – по целому ряду вопросов, связанных с миротворческой деятельностью. Тем не менее, даже с постепенным сближением подходов США и их ос-

⁹⁵ The Clinton Administration's Policy on Reforming Multinational Peace Operations. Executive Summary of the Presidential Decision Directive 25. – Wash., 1994. P. 1. Footnote 1.

⁹⁶ NATO Military Planning for Peace Support Operations. MC 327. 5 Aug. 1993. – Brussels. 1993. P. 1. 6. 14.

новых союзников по НАТО в этой сфере у альянса так и не появилась официальная миротворческой доктрины. Возможно, по мере того, как проявились отчетливая военно-силовая ориентированность и характер операций, реализовываемых альянсом вне зоны своей ответственности, необходимость в их политико-теоретическом оформлении в рамках специальной миротворческой доктрины, принятие которой потребовало бы колоссальных усилий по согласованию позиций основных государств-членов НАТО, отпала сама собой.

Реально, проблема реагирования на новые вызовы международной безопасности, связанных с локально-региональными кризисами и конфликтами 1990-х годов, выходит далеко за рамки «миротворческой деятельности» и носит гораздо более фундаментальную направленность. После окончания «холодной войны» перед национальными вооруженными силами США, их основными европейскими союзниками по НАТО, а также другими крупными военными державами остро встала проблема переориентации громоздких военных структур, направленных на осуществление или отражение широкомащтабной конвенциональной агрессии в условиях ядерного сдерживания, на выполнение более ограниченных и специфических «антикризисных» задач, требовавших гораздо большей гибкости, подвижности и более активного использования мер невоенного (например, административного или полицейского) характера. Проблема состоит в том, что современные вооруженные силы, способные в случае необходимости вести полномасштабную межгосударственную войну, в целом не готовы к ведению военных действий в рамках операций по поддержанию мира или силовому умиротворению в зонах локальных и региональных этнополитических конфликтов более низкой интенсивности, часто внутрисубъективного характера. Для НАТО это противоречие вылилось в проблему синтеза функций обеспечения «коллективной обороны» (статья 5 Вашингтонского договора) с подготовкой к «антикризисным операциям» вне зоны ответственности альянса.

Теоретически существует два пути решения этой проблемы:

- первый вариант, направленный на ее решение на оперативнотактическом уровне, отображает нынешнее положение дел и состоит в предоставлении силам, участвующим в миротворческих операциях, основ специальной подготовки при сохранении задач стратегического развертывания и обеспечения в качестве их приоритетной функции,

- радикальный вариант решения проблемы на структурном уровне предполагал бы, при сохранении необходимого и достаточно потенциала обычных вооруженных сил, создание в структуре вооруженных сил или вне ее нового элемента – мощных формирований, специально предназначенных для постоянного ведения операций невоенного типа, включая силовое умиротворение и поддержание мира.

Предпочтение, сделанное ведущими державами Запада во главе с США в пользу первого варианта, было во многом predetermined. В ситуации значительного сокращения расходов на оборону содержать громоздкие, но постепенно сокращающиеся обычные вооруженные силы, используя их по мере необходимости, в нетрадиционных операциях по силовому умиротворению со всеми вытекающими из этого издержками, все же значительно дешевле, чем предпринимать их радикальную реорганизацию. При этом использование одних и тех же обычных формирований для выполнения как традиционных функций вооруженных сил, так и операций невоенного типа требовало их объединения в рамках единой системы командования.

1.2.1.2. Концепция «многонациональных оперативных сил» и другие новации в области кризисного реагирования

Практическое решение проблем, связанных с объединением под командованием Североатлантического альянса вооруженных сил, выполняющих функции военного и невоенного характера, должна была обеспечить концепция «многонациональных оперативных сил» (МОС), впервые предложенная на рассмотрение Совета министров НАТО министром обороны США Л. Эспином в Травемюнде (октябрь 1993 г.) и официально одобренная на встрече в Брюсселе глав государств и правительств альянса в январе 1994 года. Основная идея заключалась в том, чтобы, не меняя приоритетной направленности НАТО на обеспечение «коллективной обороны», сделать интегрированную военную структуру альянса достаточно гибкой для выполнения и других миссий – прежде всего в рамках «кризисного реагирования». Концепция «многонациональных оперативных сил» представляла собой модификацию американской модели «объединенных оперативных сил быстрого развертывания», разработанной еще в 1979 году в целях повышения эффективности военных действий ограниченной интенсивности, и отражала возрастающую роль многонациональных формирований, прежде всего, в сфере «кризисного реагирования». Концепция предполагала образование мобильных многофункциональных силовых подразделений, связывающих формирования всех родов войск и предусматривающих совместное участие национальных вооруженных сил государств – членов НАТО – в антикризисных операциях. МОС учреждались в рамках «сил реагирования», уступавших по численности двум другим компонентам ОВС НАТО (главным оборонительным силами и силам усиления), но «включавших наиболее боеготовые и хорошо оснащенные силы – 15 % военных бригад НАТО, 17 % самолетов и 40 % кораблей»⁹⁷.

Основой функционирования МОС в рамках интегрированной военной структуры НАТО стала новая система командования, построенная на принципе «выделения, но не отделения». Данный принцип предполагал выделение из состава региональных командований НАТО части персонала, который при необходимости мог бы быть использован для организации оперативного штаба, ответственного за проведение любой конкретной операции. Это должно было обеспечить максимальное использование ресурсов региональных командований НАТО и, соответственно, существенную экономию средств и времени, что в условиях «кризисного реагирования» приобретает принципиальную значимость. В будущем предполагалось распространение принципа «выделения, но не отделения» на всю область комплектования миротворческих контингентов НАТО, в том числе во взаимодействии с ЗЕС и с участием стран – членов программы «Партнерство ради мира» (ПРМ). В связи с этим, концепция МОС должна была служить инструментом для подготовки к обстоятельствам, требующим формирования жесткого штабного «ядра» для исполнения командования и контроля над многонациональными формированиями. В этом смысле МОС фактически соединили в себе элементы двух основных видов современных многонациональных сил – временной коалиции (типа антииракской), образованной для выполнения какой-либо конкретной операции, и союзнического объединения, действующего на постоянной многонациональной основе (например, операция Сил по выполнению мирных соглашений (СВС) НАТО в Боснии).

⁹⁷ Данкин Г. О. К. Текущие задачи Союзного командования ОВС НАТО в Европе // Военная мысль. № 1, 1994. – С. 64.

В первые годы после первоначального утверждения концепции МОС ее разработчики уделяли ключевое внимание созданию новой системы командования многонациональными операциями и коалиционным строительству, т.е. большей частью техническим аспектам формирования МОС. В то же самое время гораздо более сложные и напряженные политико-военные проблемы – в особенности, касающиеся процесса принятия политических решений по применению МОС и взаимодействия с европейскими союзниками, оставались как бы на втором плане. Все принимавшиеся с начала 1994 г. в рамках группы предварительного политического координирования попытки достигнуть прогресса в согласовании политических аспектов МОС оказались напрасными, в основном, из-за расхождений между США и их европейскими союзниками. Речь, прежде всего, шла о Франции, которая, не являясь с 1966 г. частью интегрированной военной структуры НАТО, претендовала на доступ к коллективным ресурсам альянса без непременно контроля и командования со стороны США. Последние, в свою очередь, не желали поступаться контролем над силами и ресурсами, которые, в соответствии с концепцией МОС, могли быть отданы в распоряжение штабных структур, не являющихся частью интегрированной военной структуры НАТО. Чтобы иметь возможность участвовать в планировании и формировании «многонациональных оперативных сил», Франция также выдвинула предложение о создании отдельной секции по МОС в брюссельской штабквартире НАТО. Кроме этого, сохранялись разногласия между США и Францией по проблеме политического контроля над силами, участвующими в антикризисных и «миротворческих» операциях.

После трудных дискуссий большую часть этих проблем удалось решить уже к Берлинской встрече Североатлантического совета (июнь 1996 г.). Сильным стимулом к изменению позиции Франции в пользу укрепления сотрудничества с НАТО послужило нежелание Парижа после заключения Дейтонских договоренностей оставаться в стороне от формирования СВС НАТО в Боснии. Уже в декабре 1995 г. Франция заявила о готовности возобновить свое членство в Комитете оборонного планирования, а также направить представителя в Военный комитет НАТО. В свою очередь, и США пришлось пойти на некоторые уступки, в результате чего были достигнуты следующие договоренности о том, что:

- политический контроль над операциями МОС осуществляется Североатлантическим советом, одобрение со стороны которого становится непременным условием развертывания штабных структур МОС,
- командование операцией может реализовываться штабными структурами как НАТО, так и ЗЕС; важнейшая уступка со стороны США состояла в фактическом признании вероятности размещения американских войск под европейским командованием.

Таким образом, значение концепции МОС вышло далеко за пределы оперативной командно-штабной реформы НАТО. Задача создания МОС носила комплексный, многофункциональный характер и затрагивала самую суть трансатлантической связи в новых международных обстоятельствах. В более широком плане концепция была обращена на то, чтобы, не внося изменений в текст Североатлантического Договора 1949 г., решить проблему использования вооруженных сил альянса в миссиях, выходящих за рамки чисто оборонительных операций и реализуемых за пределами территории государств – членов НАТО – совместно и даже под командованием ЗЕС или с участием государств, не являющихся членами НАТО.

Так, параллельно удачно проведенным в ноябре 1997 года и в марте 1998 года первым командно-штабным учениям в рамках воплощения в жизнь концепции МОС были активизированы традиционные ежегодные учения по «управлению кризисами». Трансформации коснулись пересмотра не только сценариев учений, но и состава их участников в сторону его расширения – как за счет партнеров НАТО по ПРМ, так и за счет вовлечения военно-политических структур ЗЕС. Исходя из опыта участия стран – партнеров НАТО – в боснийской операции СВС, в 1997 г. руководство альянса впервые официально пригласило эти страны участвовать в учениях по «управлению кризисами». В учениях 1998 г., которые включали военно-политические консультации с партнерами, а также реализацию совместного планирования в рамках операции по поддержанию мира во главе с НАТО, приняла участие уже 21 страна – участница ПРМ. В 1999 г. учения были впервые посвящены отработке превентивного «кризисного реагирования» в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН. Наиболее амбициозный характер носила программа учений 2000 г., в рамках которых ЗЕС впервые выступил полноправным партнером НАТО в области «кризисного реагирования». Сценарий учений был преднамеренно усложнен. Их целью стало испытание способности НАТО одновременно реагировать на кризис, связанный с обеспечением «коллективной обороны» альянса, и предоставить требующиеся ресурсы и силы в распоряжение Западноевропейского Союза для проведения миротворческой операции под командованием ЗЕС.

Стержневым нововведением 1990-х годов в области кризисного реагирования НАТО стало введение в теорию и практику альянса американской концепции гражданско-военного взаимодействия (Civil-Military Cooperation – CIMIC), в первый раз проверенной НАТО в Боснии. Идея состояла в том, чтобы одному из компоновочных блоков в стройной системе МОС придать исключительные функции взаимодействия с «гражданскими» организациями в области осуществления гражданских (невоенных) аспектов мирного соглашения. Главной функцией такого модуля, получившего название «Центр гражданско-военного сотрудничества» (ЦГВС), должна была стать не реализация гражданских аспектов мирного урегулирования, а оказание самой разнообразной поддержки (информационной, технической, координационной и т. д.) различным межгосударственным и неправительственным организациям, занимающимся проблемами беженцев, гуманитарной помощью, восстановлением местных административных органов, разрушенной экономики и т. п. Итоги деятельности ЦГВС в Боснии, а затем и в Косово, носили двойной характер. С одной стороны, большинство технических проблем – таких, как первоначальное доминирование в ЦГВС американских офицеров – специалистов по гражданским делам (из-за отказа Франции и Великобритании допустить их к работе в своих контингентах и отсутствия у большинства других государств-участниц операции подготовленного персонала) – со временем были преодолены. С другой стороны, в работе ЦГВС постепенно обозначилось серьезное противоречие между задачей создания из множества разрозненных организаций дееспособного ядра, на которое можно было полностью возложить ответственность за реализацию гражданских аспектов мирных соглашений даже после вывода сил НАТО из зоны конфликта, – и отчетливо проявившимся стремлением не просто сотрудничать с гражданскими организациями, но и контролировать их действия. В связи с этим важно подчеркнуть, что вся концепция гражданско-военного взаимодействия НАТО подчинена, прежде всего, военным задачам альянса: в рабочих документах

НАТО «гражданско-военное сотрудничество» определяется как военная операция, основной задачей которой является поддержка гражданских властей, населения, международных и правительственных организаций, которая будет способствовать выполнению военной задачи.

Мероприятия по отработке методов и средств «кризисного реагирования» стали важной частью и других инициатив, предпринятых в рамках трансформации альянса, в частности, программы «Партнерство ради мира». Основным смыслом ПРМ заключался в том, чтобы «смягчить остроту противоречий, связанных с расширением НАТО на восток, а также обеспечить эффективную подготовку и реформирование вооруженных сил стран – кандидатов в члены НАТО с целью достижения их взаимодополняемости с силами альянса»⁹⁸. Кроме этих задач программа ПРМ предусматривала «привлечение стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и СНГ к участию в совместных операциях по поддержанию мира, для чего при Совете североатлантического сотрудничества (ССАС) была создана особая Рабочая группа по сотрудничеству в области миротворческой деятельности. Планировалось, что операции, проводимые НАТО совместно с партнерами по ССАС, будут осуществляться только при наличии соответствующего мандата ООН или ОБСЕ и иметь своей целью лишь поддержание мира, но никак не силовое умиротворение»⁹⁹. Таким образом, изначально было обговорено, что операции по насильственному принуждению к миру остаются в исключительной компетенции НАТО и не предполагают каких-либо консультаций с государствами, не являющимися членами альянса.

Практический опыт сотрудничества с партнерами НАТО по линии ПРМ служит еще одним доказательством в пользу нового подхода к проблеме использования ресурсов НАТО, на решение которой как раз и была направлена программа МОС. Концепция МОС, таким образом, способствовала развитию многостороннего сотрудничества в рамках ПРМ и наоборот. Коллективные миротворческие маневры ПРМ 1994-1996 гг. на территории Польши, Нидерландов и США весьма содействовали интеграции и стандартизации военных структур НАТО и ряда стран – кандидатов в члены НАТО – в рамках подготовки к операциям по поддержанию мира и предупреждению конфликтов по типу МОС. Безупречным полигоном для отработки совместных операций в рамках «кризисного реагирования» стала Босния («в ходе операции СВС НАТО 20 стран, не являвшихся членами НАТО, предоставили около 30 % всех сил»¹⁰⁰), а также участие партнеров НАТО в ежегодных маневрах по «управлению кризисами».

1.2.1.3. Новая стратегическая концепция НАТО 1999 года

Совокупность концептуальных разработок и оперативно-тактических нововведений, основывающихся на десятилетнем опыте вмешательства в конфликты и кризисы 1990-х годов, составила базу современной антикризисной стратегии НАТО, которая продолжает динамично развиваться. Ее современное состояние закреплено в новой Стратегической концепции НАТО, принятой на саммите альянса в марте 1999 г. Несмотря на то, что характер и географические параметры «новых вызовов» безопасности альянса определены крайне условно, они стоят на первом месте в числе наиболее потенциальных

⁹⁸ Алексеева А. В. Расширение НАТО на восток: региональный и глобальный аспекты. // ПроСофт-М. – М., 2005. – С. 58.

⁹⁹ Там же, с. 59.

¹⁰⁰ Джуретич Веселлин. Развал Югославии: исторические предпосылки. 1918-2003 гг. М.: Кристи инженеринг, Кобекс интернешнл. 2003. – С. 513.

угроз, опережая опасности, исходящие от ядерных держав, связанные с распространением ОМУ и т. д. Мало того, впервые были названы источники и причины региональной или локальной нестабильности в евро-атлантическом регионе и на его периферии, причем, наряду с «этническими и религиозными распрями, территориальными спорами» и т.п., в качестве таковых указаны «распад государств» и «провал реформаторских усилий»¹⁰¹

На примере новой Стратегической концепции особенно ясно просматриваются стоящие перед альянсом проблемы в области отражения угроз, связанных с локально-региональными этнополитическими конфликтами. Так, в стратегических документах НАТО явно недооценивается специфика операций невоенного типа, составляющих базу «кризисного реагирования». Согласно Стратегической концепции НАТО, для благополучного предупреждения конфликтов и реагирования на кризисы требуются в основном те же военно-политические ресурсы и возможности (единая структура командования и военная инфраструктура, многонациональный характер военной подготовки, тщательное предварительное планирование), что и для обеспечения «коллективной обороны» (правда вскользь отмечается, что операции по предотвращению и «управлению кризисами» могут потребовать и специальной подготовки, но не более того). Авторы концепции отказываются классифицировать имеющиеся в распоряжении альянса силы в соответствии с поставленными перед ними задачами (коллективная оборона, с одной стороны, или антикризисные и миротворческие операции, с другой), подразделяя формирования НАТО лишь в зависимости от степени их мобильности и боеготовности. Это полностью отвечает взятому альянсом курсу на отрицание принципиального различия между полномасштабными военными действиями и «операциями невоенного типа» и на объединение «солдата и миротворца в одном лице»¹⁰²

При всех преимуществах этого подхода он практически ничего не дает с точки зрения выработки стратегии реагирования на невоенные вызовы безопасности, создаваемые современными локально-региональными конфликтами, и мало способствует увеличению эффективности антикризисных операций НАТО. Очевидно, что в рамках интегрированной военной структуры НАТО существуют определенные институциональные ограничения для качественного прорыва в этой области. С началом использования НАТО в качестве инструмента силового умиротворения в Европе (а в перспективе и в прилегающих регионах) неизбежно растет тенденция к принятию на себя альянсом верховной ответственности за весь процесс мирного урегулирования, включая его гражданские аспекты. Это фактически происходило в ходе вмешательства НАТО в Боснии и Косово, даже несмотря на довольно жесткую позицию политического руководства некоторых стран — членов альянса в данном вопросе. Между тем военно-политический блок НАТО по определению не приспособлен и в принципе не способен обеспечить весь комплекс мероприятий, связанных с реализацией мирного урегулирования. И хотя НАТО по возможности пытается работать в максимально тесном контакте с различными международными и неправительственными организациями, поиск наи-

¹⁰¹ The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23d and 24th April 1999. Press Release NAC-S(99)65. 1999. 24 Apr., Par. 20.

¹⁰² Там же. Par. 54.

лучшего соотношения военных и невоенных методов регулирования конфликтов остается серьезной проблемой для альянса.

Не безызвестно, что «наиболее эффективным методом «управления кризисами» является их успешное предотвращение», важность которого подчеркивается и новой Стратегической концепцией НАТО. Но, тем не менее, доктринальная и практическая заикленность альянса на «кризисном реагировании» не позволяет уделить адекватное внимание этому важнейшему направлению миротворческой деятельности. Более того, в некоторых случаях вмешательство НАТО в острые этнополитические противоречия, в том числе на ранней стадии, оказывает дестабилизирующее влияние и скорее служит средством обострения конфликтов, чем способствует их урегулированию (ярчайший пример тому – косовский кризис 1998-1999 гг.).

В этом смысле «основная для альянса проблема заключается в попытке противостоять угрозам, связанным со сложными этнополитическими конфликтами, улаживание которых требует международного вмешательства на долговременной или постоянной основе, методами «кризисного реагирования» (использование которых неотвратимо сопровождается и даже характеризуется крайней политизированностью, несоразмерно высокой ролью средств массовой информации и «пиаровского» компонента в целом)». Логика «кризисного реагирования» не предполагает приоритетного учета не только долгосрочных последствий вмешательства извне, но и объективных требований мирного урегулирования конфликта, и в лучшем случае оборачивается весьма сомнительным успехом.

Что же касается России, то, по мнению Якова Андреевича Пляйса, доктора исторических наук, профессора кафедры политологии Финансовой академии при Правительстве РФ, «в России фактически сложился консенсус различных политических сил, заключающийся в том, что продвижение НАТО на Восток есть агрессивная экспансия, несущая в себе опасность ее национальным интересам. Негативно воспринялось политиками и обществом стремление Североатлантического блока стать центром системы безопасности в Европе, своеобразным «страховым полисом» западных стран, заменив собой ОБСЕ. Именно на эти цели, по мнению многих российских аналитиков, и оказалась направлена новая Стратегическая концепция НАТО, где открыто говорится о том, что идет процесс становления новой Европы, основанный на большей интеграции и что создается структура североатлантической безопасности, в которой НАТО играет главную роль»¹⁰³.

С другой стороны, Сергей Михайлович Рогов, директор Института США и Канады РАН, выступивший с докладом на семинаре «Новая Стратегическая концепция НАТО: значение для России» (Московский Центр Карнеги 27 мая 1999 г. в рамках нового проекта «Стратегический форум»), высказал мнение, что главной задачей новой стратегической концепции НАТО является сохранение военно-политического единства западного сообщества во главе с США. «В этом смысле концепция изначально устремлена не на конфронтацию с Россией, а, прежде всего, на сохранение механизма координации

¹⁰³ The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23d and 24th April 1999. Press Release NAC-S(99)65. 1999. 24 Apr., Par. 48.

¹⁰⁴ Уткин А. И. США: НАТО-ЕС: (Вашингтон проводит реформу НАТО) // США. Канада: экономика, политика, культура. № 10, 1999. - С. 23.

¹⁰⁵ Пляйс А. Я. Россия и Европа: зачем мы нужны друг другу. О преодолении цивилизационного разлома // Полис. № 6. 2000. - С. 97.

внутри НАТО, созданного против общего врага, в условиях, когда такого врага больше нет»¹⁰⁶. Все разносторонние инициативы в области безопасности, поборником которых первоначально была администрация Клинтона, сведены, таким образом, к многосторонности лишь в рамках западного сообщества (подтверждена важность развития концепции «многонациональных оперативных сил» (МОС), Европейской идентичности в области обороны и безопасности в рамках НАТО, а также впервые подчеркнуто, что у НАТО и Европейского Союза (ЕС) есть общие стратегические интересы). «России во всех документах Вашингтонского саммита, в совокупности и составивших новую стратегическую концепцию НАТО, отведено третьестепенное место»¹⁰⁷.

Составной частью новой концепции является стратегия вовлечения европейских стран, не являющихся членами НАТО, в сферу влияния этой организации с помощью целого ряда институтов и механизмов, определенная С. Роговым как «концепция привязных ремней»¹⁰⁸. В документах Вашингтонского саммита впервые описана процедура отбора новых членов НАТО, которая должна проводиться в строго индивидуальном порядке и предполагает немедленное принятие на себя странами-кандидатами в члены НАТО основных обязательств в отношении альянса и безоговорочное подчинение всем его решениям, включая участие в учениях и военных операциях еще до вступления в эту организацию.

Еще одним новым моментом стало введение в концепцию понятия «евро-атлантического региона», наиболее часто употребляемого в документах Вашингтонского саммита и заменившего собой идею начала 1990-х гг. о создании пространства безопасности «от Ванкувера до Владивостока». Но если в рамках последней Россия должна была играть ключевую роль, то новая стратегическая концепция НАТО исходит из маргинализации роли России и ее влияния в этом регионе.

Впервые три основные задачи НАТО, выдвинутых в рамках новой стратегической концепции альянса, – «коллективная оборона», «коллективная безопасность» и функция, которую С. Рогов определил как роль «самозванного полицейского» («self-appointed policeman») – не только не совпадают, но и могут прийти в противоречие друг с другом. При этом осуществление международно-полицейской функций представляет собой наиболее серьезную проблему как для самой НАТО, так и для России.

В области ядерного оружия концепция не пересматривает положение о взаимном ядерном сдерживании с Россией. Вместе с тем, особое внимание уделяется проблемам нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ). Более того, концепция включает призыв к созданию новых военных возможностей для предотвращения распространения ОМУ.

В заключении С. Рогов подчеркнул, что, несмотря на то, что в целом новая стратегическая концепция НАТО носит компромиссный и промежуточный характер, ее принятие одновременно с развязыванием войны против Югославии представляет собой серьезную проблему для безопасности России. В этих условиях перед Москвой была поставлена задача стратегического выбора между возвратом к проти-

¹⁰⁶ Рогов С. М. Новая Стратегическая концепция НАТО: значение для России. Журнал «Pro et Contra». Том 2. № 5, 1999. – С. 116.

¹⁰⁷ Там же. – С. 118.

¹⁰⁸ Там же. – С. 123.

¹⁰⁹ Там же. – С. 121.

востоянию с НАТО и возобновлением в какой-либо форме сотрудничества с этой организацией.

В какой-то степени основные векторы этого выбора были обозначены в «Концепции внешней политики Российской Федерации», утвержденной президентом В. В. Путиным в начале июля 2000 года. В ней, в частности, подчеркивается, что Россия исходит из важности сотрудничества с НАТО «в интересах поддержания безопасности и стабильности на континенте и открыта для конструктивного взаимодействия»¹¹⁰. Но, как показало будущее, верховное руководство Североатлантического альянса не восприняло всерьез предложение России о сотрудничестве в плане обеспечения международной безопасности и предпочло оставить этот вопрос в собственной компетенции, подписав с Россией несколько многообещающих, но «отвлекающих» договоров.

1.2.2. Безопасность в Европе и России после войны в Косово

1.2.2.1. Уроки косовской войны или роль США в НАТО

Война в Косово оказала огромное влияние на структуру европейской безопасности. Она явилась репетицией и экспериментом новой стратегии НАТО в XXI в., важным шагом глобальной стратегии США в стремлении установить гегемонию над всем миром. Замыслы США, скорее всего, состояли в том, чтобы значительно усилить традиционное влияние НАТО на Балканах и тем самым устранить препятствия на пути дальнейшего расширения НАТО на Восток, продвижения в район Средиземного моря, на Ближний Восток и в Северную Африку. В то же время это была попытка США заложить фундамент дальнейшего вытеснения России из стратегического пространства бывшего СССР, чтобы покончить с ее влиянием на Ближнем Востоке. А если смотреть глубже, то можно сказать, что США теперь могут под предлогом защиты «прав человека» и «гуманизма» вмешиваться во внутренние дела других стран, проводить политику гегемонизма с позиций силы. Не подлежит сомнению, что «развязанная НАТО во главе с США косовская война имела серьезные последствия и оказала отрицательное влияние на дело мира во всем мире, на процесс строительства многополярного мира, на действующее ныне международное право и нормы международных отношений»¹¹¹.

Косовская война преподнесла международному сообществу чрезвычайно поучительный урок. Эта война явилась результатом того, что за последние десять лет после окончания «холодной войны» совокупная мощь США еще больше выросла, в то время как Евросоюз, Япония, Россия и Китай оказались относительно ослаблены, т.е. был утрачен баланс сил великих держав. США постепенно усиливают свое стратегическое присутствие на европейском и азиатском континентах, на Востоке и на Западе. В Азиатско-Тихоокеанском регионе США укрепляют отношения с Японией. США решили совместно разработать систему противоракетной обороны театра военных действий и распространить сферу действия этой системы на территорию Китая – о. Тайвань, а также восстановить и укрепить двусторонние военные союзы с другими странами-союзниками в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР).

«Европа является центром американской глобальной стратегии»¹¹². После того, как НАТО реализовала первый этап расширения на Восток, Америка продолжает продвигаться в традиционные сферы

¹¹⁰ Концепция внешней политики Российской Федерации – <http://mid.ru>.

¹¹¹ Черниченко С. Операция НАТО в Югославии и международное право // Международная жизнь. № 11. 1999. – С. 106.

¹¹² Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. – М., 1994. – С. 113.

влияния России, преследуя цель превратить НАТО в главную опору системы безопасности в Европе. Кроме того, США выступили с требованием, чтобы все страны-участницы НАТО сотрудничали с ними во всех регионах мира при американском вмешательстве в дела других стран, стремясь, тем самым, превратить НАТО в орудие реализации своих глобальных стратегических планов. В Европе Америка пытается сделать так, чтобы НАТО подчинила себе ОБСЕ, и, игнорируя авторитет ООН, стремится создать «такую основополагающую структуру европейской и мировой безопасности, главной руководящей силой которой были бы США, а главной опорой – НАТО».

Следуя этой логике, НАТО во главе с США в обход ООН, не получив от Совета безопасности соответствующих полномочий, вели косовскую войну, открыто бросив вызов авторитету ООН. К тому же, НАТО, не подвергшись никакому нападению извне, предприняла военные действия против государства, не входящего в зону защиты этого блока. Она, тем самым, превратилась из региональной оборонной организации в ничем не ограниченный агрессивный военный блок, раскрыв устремления США, стремящихся проводить стратегию экспансии и в Европе, и в Азии, и на Востоке, и на Западе. Эта война положила начало опасному прецеденту, когда используемые в качестве предлога вопросы «прав человека» и «национальные» вопросы, т.е. внутренние проблемы одного национального государства, становятся объектом международного разбирательства. Она показала облик западных стран, говорящих о «демократии» и «свободе» и одновременно ведущих военные действия сомнительного характера. Война в Косово затормозила процесс международного контроля над вооружениями и над разоружением. Соответственно, возросла роль военного фактора в безопасности. Этот фактор теперь возможно стал причиной новой гонки вооружений в некоторых государствах и регионах, и, что особенно важно, он привёл к увеличению в некоторых странах капиталовложений в разработку, изготовление и закупку высокотехнологичного оружия, поспособствовал разработке и производству видов оружия массового поражения, включая ядерное. Такая политика привела, в свою очередь, к пересмотру военной стратегии таких стран, как, например, Иран.

В то же время косовская война показала, что США еще не стали сильны до такой степени, чтобы делать все, что им вздумается. В проведении своей политики с позиции силы США не могут обойтись без опоры на НАТО. После окончания косовской войны НАТО во главе с США направили на голосование и утверждение в ООН соглашение восьми стран, что свидетельствует о том, что США не в силах самостоятельно решить такую острую проблему, как поддержание мира. Они были вынуждены вновь обратиться в ООН.

Западные страны, в свою очередь, провели переоценку результатов косовской войны. Некоторые политические силы в США теперь считают, что, посылая куда-либо войска, им необходимо больше учитывать то, какая от этого будет выгода им самим. Они выступают против военного вмешательства в регионах, находящихся в отдалении от собственной территории США. Страны Запада остро почувствовали нависшие над ними новые опасности – конфликт в одном регионе мог быстро повлечь за собой войну во всей Европе. «Европа осознала, что она не в силах сама, в одиночку, разрешить конфликт, угрожающий ее безопасности. Ясно, что безопасность Европы неразрывно связана с НАТО. Внутри же

¹¹³ Бжезинский З. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы). – М.: Международные отношения, 1998. – С. 126.

НАТО серьезно нарушен баланс между составляющими ее силами. Перед Евросоюзом остро встала проблема ускорения создания европейских вооруженных сил, в чём заключался залог успеха общеевропейской политики безопасности»¹¹⁴. Руководители НАТО полагают, что при возникновении таких новых опасных явлений, как появление массовых потоков беженцев, необходимо основываться на специальных постановлениях Евросоюза и ООН, используя главным образом экономические рычаги. Однако такие проблемы, как распространение оружия массового поражения и международный терроризм, необходимо по-прежнему решать, опираясь на вооруженные силы НАТО.

Многие политики высказывают пожелания ускорения реформы ООН, особенно действующей ныне системы принятия решений пятью постоянными членами Совета безопасности. Вместе с тем предлагается ускорить реформы политических, экономических механизмов единой Европы и системы европейской безопасности, продолжать проводить расширение Евросоюза и НАТО на восток. Одновременно европейские политики понимают, что при этом необходимо не допускать создания прямой угрозы России. Но политические круги стран Запада серьезно не задумываются над тем, почему они выиграли войну, после которой не наступил мир. Совершенно очевидно, что некоторые западные концепции чрезвычайно опасны и не будут способствовать достижению стабильности в Европе.

1.2.2.2. Влияние новой стратегии НАТО на архитектуру системы безопасности в Европе

Глобализация НАТО. На протяжении всего времени после окончания «холодной войны» НАТО искала для себя новые точки опоры, она неоднократно проводила реорганизацию и пополняла свои ряды, укрепляла и повышала свои позиции в деле укрепления безопасности Европы и всего мира.

В марте 1999 г. на проходившей в Вашингтоне встрече глав НАТО была принята новая «стратегическая концепция». НАТО официально перешла из разряда военных организаций, основной целью которых является оборона, в организацию, основной целью которой является наступление. Она резко поднялась с уровня регионального оборонительного военного блока до уровня главного руководящего звена и центральной силы, обеспечивающей безопасность всей Европы. В качестве стратегической цели НАТО определено сохранение дипломатической, мирной, единой Европы.

Изменение функций и характера НАТО является одним из главных факторов, который влияет на стабильность в Европе. Развитие НАТО после «холодной войны» отрицательно сказалось на международной безопасности. Главные особенности изменений в характере НАТО выразились в экспансионистских чертах этого блока. Особенно достойно внимания то, что роль НАТО как орудия «холодной войны» не изменилась, ее цели и масштабы даже расширились, возможность применения НАТО военной силы увечилась. Некоторые видные политические деятели выдвинули предложение о «глобализации» НАТО. Свойственная блоку политика решения вопросов с позиции силы стала проявляться еще ярче.

В военном плане НАТО на сегодняшний день является самым мощным военным блоком. Используя своё военное превосходство, она стала более решительно действовать в плане политического объе-

¹¹⁴ Максимов А. НАТО: противник, партнер, союзник? // Актуальные проблемы Европы. Европа: смена век? / ИНИОН РАН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. отд. Зап. Европы и Америки. - М., 2002. - С. 127.

динения Европы. Что же касается своих функций, то в целях успешного реагирования на новые быстроменяющиеся ситуации, когда наряду с общим укреплением безопасности может существовать и попытка ее подрыва, дополнительно НАТО взяла на себя новую функцию поддержания мира. Особенно много внимания она уделяет усилению способности войск НАТО вести боевые действия быстрого реагирования в регионах, не входящих в зону ее ответственности. Наряду с этим она расширила свои политические функции, ставя на первый план идеологический фактор, усилила вмешательство во внутренние дела других стран, проводит линию на внедрение единых ценностей и на полное политическое объединение Европы.

Расширение на Восток является важным шагом в реализации НАТО своих стратегических целей. Расширение НАТО на Восток вызвало самые большие последствия в мире после окончания «холодной войны», в результате чего возникла угроза поворота вспять тенденции разрядки напряженности в Европе. В 1994 г. НАТО начала планомерно продвигаться на Восток. В настоящее время она уже разместила на территориях, традиционно входящих в сферу влияния России, границы ее влияния продвинулись на Восток на 800 км, на европейском пространстве ее сухопутные и военно-воздушные силы возросли на 15%. Тем самым в военном отношении Европа стала занимать положение гегемона на континенте. Расширение на Восток также стало основным противоречием между возглавляемым США блоком НАТО и Россией. В настоящее время НАТО, включив в свои ряды три прибалтийских государства – Эстонию, Литву и Латвию, – предпринимает меры для дальнейшего расширения на Восток, что неизбежно приведет к новым политическим конфликтам и противоборству с Россией. Это является серьезной проблемой, влияющей на безопасность и стабильность в Европе.

Проведение в жизнь новой стратегии НАТО подорвало развитие нормальных отношений с Россией. «Россия и НАТО являются главными действующими лицами европейской системы безопасности. В каком направлении будут развиваться отношения между НАТО и Россией – решающая проблема в деле создания новой архитектуры европейской безопасности»¹¹⁵.

Развитие отношений России и НАТО. 27 мая 1997 г. НАТО и Россия подписали «Основополагающий акт о взаимоотношениях, сотрудничестве и безопасности между НАТО и Российской Федерацией». Данный документ определил основы нормализации действий сторон, исключил возникновение прямых конфликтов. В дальнейшем НАТО и Россия учредили постоянную общую комиссию, которая явилась главным каналом консультаций НАТО и России по таким важным вопросам, как предупреждение и решение кризисных ситуаций, совместное поддержание мира, стратегия сторон, политика в области обороны, обмен информацией из области военной теории, по вопросам разоружения и контроля за вооружениями. Целью этой комиссии являлось нахождение способов решения вопросов европейской безопасности и политики, укрепление взаимного доверия, обеспечение безопасности в Европе и в Атлантике в целом.

Стороны в основном документе взяли на себя обязательства информировать друг друга по вопросам разработки и реализации оборонной политики и военной теории. НАТО подтвердила, что не будет размещать ядерное оружие на территории ее новых членов, не будет направлять туда военные подкрепления, она будет обеспечивать

¹¹⁵ Россия. НАТО и новая архитектура безопасности в Европе: Монография / Под общ. ред. Колобова О. А. – Н. Новгород, 1998. – С. 281.

безопасность, опираясь исключительно на инфраструктуру вооруженных сил НАТО. Учитывая то, что в НАТО собиралась вступить часть членов бывшего Варшавского пакта, НАТО соглашалась дать России возможность в соответствующих районах увеличить квоты численности расположенных там вооруженных сил. В то же время документ ограничивал право России чинить препятствия процессу расширения НАТО на Восток.

Однако этот механизм не обеспечил радикального решения проблем, существующих в отношениях между НАТО и Россией. После вспышки войны в Косово в 1999 году Москва прервала связи с североатлантическим альянсом. После прихода к власти президент Владимир Путин приложил активные усилия к налаживанию отношений с НАТО, которые, тем не менее, не привели к большим результатам. Но теракты, имевшие место 11 сентября 2001 г. в США, дали Москве возможность улучшить отношения с НАТО. Активное взаимодействие России и США в борьбе с терроризмом создало условия для установления нового формата взаимоотношений между Российской Федерацией и альянсом.

После терактов 11 сентября премьер-министр Великобритании Тони Блэр предложил установить между НАТО и Россией отношения нового типа и неоднократно проводил консультации с президентом России в течение нескольких месяцев. Москва посчитала, что восстановление статуса России как крупной державы предполагает ускоренное развитие национальной экономики, а улучшение отношений с НАТО, скорее всего, создаст благоприятные условия для вступления Москвы во Всемирную торговую организацию (ВТО) и привлечения в Россию иностранных инвестиций и технологий и, следовательно, обеспечит поворот к лучшему в экономике. НАТО же видела в улучшении отношений с Россией залог своего успешного расширения на Восток. НАТО и Россия провели консультации по новому формату взаимоотношений. 7 декабря 2001 года стороны решили провести в Брюсселе совместные переговоры по вопросу создания Совета НАТО-Россия. В итоге, 14 мая 2002 года был принят документ о новом формате взаимоотношений. Это произошло на весеннем заседании министров иностранных дел стран-членов НАТО, состоявшемся в столице Исландии Рейкьявике, что открыло путь к подписанию на саммите НАТО-Россия декларации о создании нового механизма.

Вскоре, 28 мая 2002 г., руководители 19 стран-членов НАТО и президент России Владимир Путин официально подписали Римскую декларацию об учреждении Совета НАТО-Россия. Подписание документа означало установление нового формата отношений между Москвой и альянсом, то есть запуск механизма двадцатки, который заменил Совместный постоянный совет СПС НАТО-Россия, созданный в мае 1997 года. Это должно было заложить фундамент для дальнейшего улучшения двусторонних связей между Россией и альянсом.

Во время саммита двадцатки президент США Джордж Буш назвал новый механизм успехом исторического значения и отметил, что Россия и НАТО, прежде являвшиеся противниками, стали партнерами. Президент России Владимир Путин назвал эту встречу невоображаемой в прошлом. По его мнению, лишь сотрудничество способно обеспечить совместное развитие НАТО и России. Согласно декларации, указанный совет возглавил генеральный секретарь альянса.

Совещания министров иностранных дел и обороны двадцатки должны были проводиться дважды в год, а встречи глав государств или правительств – в подходящее для этого время. Декларация предусматривала также равноправное взаимодействие России и НАТО в

борьбе с терроризмом, решении кризисов, контроле за вооружениями, предотвращении ядерного распространения, противоракетной обороне театра военного действия, спасательных операциях на море, военном сотрудничестве и реформировании оборонной структуры, борьбе с гражданскими кризисами, новыми вызовами и угрозами. Россия имела с членами НАТО равные права на участие в сотрудничестве и разработке соответствующих решений.

В то же время НАТО отметила, что так называемое полное равноправие в механизме двадцатки отражено лишь в сотрудничестве по конкретным вопросам, за исключением ключевых проблем альянса. В новых отношениях НАТО не пошла на какие-либо уступки по наиболее важным вопросам, в том числе по военной интервенции, расширению на Восток и принятию решения по внутренним проблемам. Россия не добилась права вето по ключевым вопросам НАТО, к чему постоянно и упорно стремилась.

Несмотря на это, «министр иностранных дел Великобритании Джек Стро расценил подписание декларации об учреждении совета НАТО-Россия как похороны «холодной войны». Глава МИД России Игорь Иванов также высоко оценил событие, назвав его глубоким изменением в двусторонних отношениях, открывшее новый этап в связях НАТО-Россия»¹¹⁶.

1.2.2.3. Расширение НАТО на восток как проблема российской безопасности

Начиная с 1993 г., расширение Североатлантического альянса на восток образует одно из ведущих направлений в отношениях между Западом и Россией, в формировании внешней политики России в целом, в борьбе идей и политических течений по вопросу о военно-стратегической ориентации России и, конечно же, о ее цивилизационной принадлежности. При этом история споров о расширении НАТО на восток свидетельствует о глубоких различиях в восприятии этой проблемы российскими и западными наблюдателями. В России официальные лица и большинство вовлеченных в «реальную политику» экспертов рассматривали расширение как консолидированную стратегию Запада (или, по крайней мере, американских элит) и пытались либо воздействовать на ситуацию ничем не подкрепленными угрозами, либо ограничить ущерб договоренностями с НАТО по вопросам частного характера, тем самым демонстрируя как сторонникам, так и противникам экспансии на Западе свое фактическое признание ее неизбежности. Между тем автор наиболее фундаментального американского исследования по этому вопросу (причем написанного с позиций сторонников расширения) считает, что расширение НАТО на восток «отнюдь не было неизбежным... К началу его обсуждения перспектива роспуска НАТО была, по меньшей мере, столь же вероятной, сколь и его расширение... и в администрации, и в Конгрессе лишь маленькая горстка людей положительно относилась к этой идее»¹¹⁷.

Каковы причины расширения альянса и его последствия для России, Европы и мира? Как может Россия обеспечить свою национальную безопасность в этих условиях? К этим вопросам можно подойти с разных профессиональных и мировоззренческих точек зрения, при этом независимо от выбранного подхода представление о существующих на-

¹¹⁶ Мы готовы к сотрудничеству. но... в определенных сферах.

http://www.redstar.ru/2002/03/23_03/3_01.html.

¹¹⁷ Goldgeier J. M. Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO. - Wash., 1999. - P. 1-3.

правлениях теоретического анализа является необходимым условием рационального понимания всей полноты данной проблемы.

Руководство НАТО, декларируя миф о трансформации этого блока из военного в политический, постоянно повторяет мысль о том, что его военное присутствие вокруг России – весьма малая и исчезающая величина, и что Россия должна одобрять планы НАТО как наилучшего ее партнера. В июне 2005 года генеральный секретарь НАТО голландец Яап де Хооп Схеффер перед проведением переговоров с российским руководством в Москве утверждал, что «у НАТО нет планов перемещения постоянного военного присутствия к российским границам». «В рамках Основополагающего акта Россия-НАТО 1997 года Альянс и РФ взяли на себя взаимные обязательства по ограничению в базировании обычных вооруженных сил». В ответ же на возражение о том, что реальность прямо противоположна этим словам, де Хооп Схеффер сказал несколько слов об «устаревших стереотипах» россияни и попытался свести вопрос к своему видению этой ситуации: «Когда три балтийские страны присоединились к Альянсу, НАТО начало осуществлять воздушное патрулирование вдоль границы, как это принято во всех странах Североатлантического альянса, а также и в России. В российских СМИ, однако, эти четыре самолета представлялись как стратегическая угроза.

Параллельно в рамках Совета Россия-НАТО шла работа над амбициозным проектом по расширению сотрудничества в сфере управления воздушным пространством. Мы не можем себе позволить подобное искажение действительности, если мы намерены достичь того уровня доверия, который нужен для раскрытия потенциала нашего сотрудничества».

Утверждения генсека НАТО действительно заслуживают того, чтобы рассмотреть их по пунктам. В его словах можно видеть два тезиса. Во-первых, тезис о том, что военное присутствие НАТО так невелико, что не заслуживает серьезного отношения. Во-вторых, апелляцию к тому, что российское руководство расширяет сотрудничество с НАТО над амбициозными проектами.

Во-первых, что касается присутствия военных объектов и войск НАТО вблизи России или в сфере ее ближайших интересов. Незвизрая на заверения, военное присутствие НАТО вокруг России только усиливается. В российско-американских военных документах четко определено, что Россия, НАТО и США – стратегические партнеры. Но серьезные и принципиальные геополитические противоречия между Россией и НАТО и привычка лидера НАТО США к проведению политики двойных стандартов и опоры не на международное право, а на свою военную мощь, значительно снижают ценность этих соглашений как гарантий того, о чем в них говорится. К тому же, несмотря на соглашения, ключевые документы США, такие как «Стратегия национальной безопасности» и другие, предполагают постоянное присутствие войск США в так называемых «передовых зонах» за пределами страны, вероятность односторонних военных действий по собственному усмотрению, без санкции ООН (как это и было в Югославии, в Ираке, и предполагалось в Иране). Бесспорно, в полном согласии с этим США объявляют районы Кавказа и Каспийского моря зонами своих жизненно важных интересов, стремятся включить в НАТО Украину, Грузию, Азербайджан, осваивают аэродромы в Прибалтике, планируют размещение радаров, систем противовоздушной обороны вблизи западных границ Российской Федерации и перебро-

¹¹⁸ <http://www.vremya.ru/2005/11/5/128298.html>.

ску войск в Венгрию и Польшу (хотя в интервью агентству «РИА Новости» заместитель директора департамента МИД Польши Марек Зюлковский заявил, что информацию о готовящемся к 2011 году размещении в Польше базы противоракетной обороны он «узнал из газет»). «Пока никто в Польше не планировал строительство военных американских или натовских баз. Да, у НАТО есть планы инвестиций в Польше, но они имеют типично гражданский характер. Так, в 2007-2008 годах должен быть открыт центр образования НАТО в Быдгоше, на Северо-западе Польши». Он подчеркнул, что «открытие новых военных американских или натовских баз в Польше не планировалось и не планируется»¹¹⁹).

На самом деле, когда несколько лет назад в НАТО вступили Литва и Польша, вдоль территории Калининградской области начали регулярно летать натовские истребители F-16, патрулируя территорию теперь уже натовских государств. «Что делают в Литве четыре натовских истребителя, которых раньше не было? Пока их четыре, а завтра их может стать гораздо больше, не считая сухопутных и военно-морских контингентов. Ведь доподлинно известно, что всего страны Балтии представили старшим партнерам 25 аэродромов и 8 военно-морских баз. Плюс ко всему этому, размещаемые в Эстонии и Латвии натовские радиолокационные станции обеспечивают контроль российской территории на 1600 километров. Совершенно бесспорно, что стабильности обстановки в Европе такая политика не добавляет»¹²⁰, – говорит бывший заместитель начальника Отдела внешних сношений Ленинградского военного округа, полковник Б. Подопригра.

Также совсем недавно в украинских СМИ прозвучало известие о том, что, по словам заместителя руководителя государственной авиационной службы Виктора Настасенко, вскоре авиация Украины будет координировать свои действия с Комитетом НАТО по организации воздушного движения, что, несомненно, поставит воздушное пространство Украины под контроль НАТО. Все предыдущие суждения военного специалиста можно спроецировать и на Украину. Можно также отметить, что вооруженные силы новых членов НАТО усилили Альянс своими солдатами и своей техникой. Так, «по сведениям военных экспертов, вступление в НАТО Польши, Чехии, Венгрии, Болгарии, Румынии, Словакии, Литвы, Латвии, Эстонии и Словении в процессе его расширения придало блоку еще 230 тыс. солдат, 5 тыс. танков, 500 боевых самолетов, не говоря уже и о других видах вооружений. Кроме того, все новые, принятые в НАТО в 2004 году члены (3 страны Балтии, Румыния, Словения, Словакия, Болгария), а также Украина и Грузия – это потенциальные плацдармы для военного присутствия войск НАТО»¹²¹.

17 мая 2006 г. некоторые СМИ сообщили общественности о том, что генерал США Ланс Смит, возглавляющий штаб стратегического командования по вопросам модификации НАТО, прибыл с визитом в Польшу для рассмотрения вопроса о замещении в этой стране системы ПВО. При этом рассматривается вероятность строительства на базе ВВС в местечке Повидзе, вблизи Познани, системы наземного наблюдения НАТО AGS стоимостью в 100 млн долларов. Уже этим де-

¹¹⁹ Польша не намерена размещать на своей территории новые военные базы. http://www.rian.ru/2006/05/26_03/3_01.html.

¹²⁰ Что делают в Литве четыре натовских истребителя... <http://www.rian.ru/analytics/20050530/40439533.html>.

¹²¹ Булатова А. А. НАТО на рубеже XX-XXI вв.: Эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества. // ПроСофт-М. – М., 2005. – С. 119

том этот вопрос будет обсуждаться военным комитетом НАТО, а затем окончательное решение будет принято на саммите НАТО в Риге в ноябре 2006 г. Согласно планам перемещения баз НАТО, Пентагон только в прибалтийских республиках планирует разместить до 30 своих военных баз. Еще в 1993 году в США и НАТО были разработаны оперативные планы боевых действий ВС Альянса в Прибалтике. По одному из них, составленному на случай нападения России на Литву, уже тогда считались возможными военные действия НАТО против России и Беларуси. Правительство Литвы приняло решение превратить в базу НАТО аэродром, расположенный недалеко от Шяуляя, в местечке Зокняй, там, где раньше базировалась стратегическая бомбардировочная авиация ВВС СССР. Правительство Эстонии готово предоставить Альянсу базу стратегических бомбардировщиков под Тарту и вспомогательный аэродром в Эмари. Латвия также заявила о готовности предоставить свои аэродромы для приема авиации НАТО. В сентябре 2001 года в Латвии приняли поправки к «Порядку прибытия, пребывания иностранных военных судов в территориальных водах», и теперь министр обороны издает разрешение войти в порты Латвийской республики иностранным военным судам с атомными двигателями или атомным оружием.

На базах же НАТО, потенциально или реально входящих в анти-российское «кольцо» альянса, можно разместить не только тысячи солдат (как в Болгарии), но и самолеты (на бывших советских аэродромах в Прибалтике, Грузии), радары – компоненты системы ПРО, мобильные ракетные комплексы, способные нести ядерные и другие заряды. И альянсом эта работа активно ведётся.

Например, в 2001 году, по рекомендации экспертов НАТО, неподалеку от города Резекне, у деревни Аудринь, всего в 53 км от латвийско-русской и проходящей рядом белорусской границы, началось строительство современной и мощной трехмерной РЛС воздушного слежения TPS-117. РЛС такого типа способны обнаруживать скоростные и малоразмерные воздушные цели, в том числе и боеголовки ракет различных типов в околоземном пространстве на дальности до 1000 км и с высотой полета более 20 км, что делает их объектами стратегического значения. Но помимо этого, луч радара, вне зависимости от рельефа и погодных условий, может отслеживать не только самолеты и ракеты, но и объекты на суше и на море. Эта РЛС, по оценкам многих наблюдателей, «накрывает» значительную часть территории России и Беларуси. Показательно, что первый из радаров TPS-117 был введен в строй еще 21 апреля 2003 года на северо-западе Эстонии, «просветив» для НАТО всю Псковскую область, где, кстати, дислоцируются 76-я псковская воздушно-десантная дивизия и аэродромы военно-транспортной авиации России.

С тех лет в Прибалтике в рамках разработанной НАТО в 1996 году программы «Балтнет» создается единая система плотного радиоэлектронного слежения за сопредельными территориями и воздушно-космическим пространством значительной части России и Беларуси, центром которой является так называемый «Региональный центр воздушного наблюдения и координации», расположенный в местечке Кармела, в Литве. Наблюдатели отмечают тот факт, что «Балтнет» входит в интегрированную систему воздушного наблюдения и раннего предупреждения НАТО, а через нее и в принадлежащую США глобальную разведывательно-информационную систему «Эшелон» с центром Менвис-Хилл (Великобритания). Безусловно, эти примеры далеко не полны и отображают только малую часть всего военного присутствия НАТО у границ России и на ее дальних рубежах. Притом

очевидно, что военный комплекс НАТО – «обнаружение и разведка»-«перевалочный пункт-база»-«ударные силы» – можно разместить на территории всех сопредельных с Россией государств – членов Альянса, и даже тех, кто вступит в него в обозримом будущем.

Таким образом, даже на этих немногочисленных примерах видно, что экспансия НАТО на Восток носит решительно не мирный характер, и что за «просветительскими» декларациями скрывается намерение окружить Россию кольцом негативно настроенных государств и военных Альянса и США. Данная политика не только не противоречит старой «основополагающей» стратегии США и НАТО, но напротив, является ее прямым продолжением. Стоит упомянуть, что представленный Джорджем Бушем в Конгресс США проект «Пятилетняя программа финансирования военного строительства США на 2005 – 2009 годы» стоил более 2,6 трлн долларов без учета конкретных военных операций типа балканской, афганской, иракской и т. п. Бесспорно, что эти деньги уже работают на развитие представленной в апреле 2004 года министром обороны США Дональдом Рамсфельдом инициативой по переходу Пентагона к военной концепции по формуле «10-30-30». То есть, чтобы после политического решения Белого дома об использовании военной силы войска Пентагона в течение 10 дней были приведены в боевую готовность и выдвинулись в любую точку земного шара; в течение последующих 30 дней разбили силы противника и лишили его возможности возобновить организованное сопротивление; в течение еще 30 дней перегруппировались и были готовы к решению новой боевой задачи.

Это очень удобно для действий типа «блицкрига» с военных баз, оборудованных и укомплектованных согласно такой тактике. В решении данной стратегической концепции Вашингтон опирается на 736 уже функционирующих военных баз и другие объекты за рубежом с перспективой их наращивания за счет новых членов НАТО и увеличения мест военного присутствия в странах СНГ по периметру границ Российской Федерации.

Можно смело предположить, что тактика наращивания «кольца» военных баз, созданных еще в период «холодной войны», за счет новых стран в континентальной Евразии является продолжением плана «Анаконда» по подавлению сопротивления геополитике США на Старом континенте, созданном еще при президенте Гарри Трумэне.

Собственно при этом президенте США были основаны главные атрибуты «холодной войны»: военно-политические блоки, план окружения СССР плотным кольцом американских военных баз, ЦРУ (создано в 1947 году) и НАТО. «Советом национальной безопасности США в августе 1948 года была утверждена секретная директива СНБ 20/1 «Цели США в отношении России», которая, кроме свержения советской власти предусматривала и цели на постсоветском пространстве: «... мы должны создавать автоматические гарантии, обеспечивающие то, чтобы даже некоммунистический и номинально дружественный к нам режим не имел большой военной мощи, в экономическом отношении сильно зависел от внешнего мира, не имел серьезной власти над главными национальными меньшинствами и не установил ничего похожего на железный занавес»¹²².

Какими ресурсами влияния на процесс расширения НАТО располагает Россия на нынешнем этапе? Скорее всего, сведение двусторонних контактов к нужному минимуму представляется наиболее рации-

¹²² Евстафьев Д. Г. Ограниченные вооруженные конфликты и проблемы безопасности России. – М., 1996. – С. 66.

нальным решением. В этой обстановке сближение с Китаем, Индией, странами Ближнего и Среднего Востока, проводящими самостоятельную политику, а также теми европейскими странами, которые пока еще сохраняют нейтралитет, является условием предотвращения геополитической изоляции, однако оно может оказать лишь косвенное влияние на динамику натовской экспансии. Воздействовать на нее можно было бы путем публичного, открытого воздействия на внутреннюю политику лидеров альянса, в том числе создавая и поддерживая транснациональные антинатовские группы давления на широкой гуманистической основе. Но это требует выхода за пределы официальной дипломатии в сферу публичной политики и привлечения союзников на основе общих ценностей, а российское государство в его нынешнем качестве не располагает необходимыми для этого идейными и кадровыми ресурсами. Мобилизация человеческого капитала в интересах, в том числе, и российской внешней политики потребовала бы подлинно демократических системных перемен внутри страны по совершенно иному сценарию, чем тот, который осуществлялся в 1990-х годах.

Начало 90-х гг. было отмечено глубочайшими и необратимыми структурными изменениями в мире. Можно смело говорить о том, что главными из них стали распад СССР и окончание «холодной войны». После Парижской встречи СБСЕ в ноябре 1990 года, где было принято заявление о том, что «страны Западной и Восточной Европы и их союзники больше не считают друг друга противниками»¹²³, «холодная война» перестала существовать в качестве определяющего фактора мировой политики.

Реакция НАТО на эти глобальные изменения не заставила себя долго ждать: она немедленно взяла на себя функции обеспечения стабильности в трансатлантической подсистеме международных отношений и налаживания взаимодействия между США и европейскими государствами в стратегической области. НАТО взялась за обеспечение американского военного присутствия в Европе, гарантируя недопущение конфликтов на этом континенте. США ясно дали понять (в том числе и в ходе войны 1999 г. на Балканах), что именно НАТО должно стать главным гарантом европейской безопасности. Другие региональные организации – ЕС, ОБСЕ и пр. – могут играть в этой сфере лишь второстепенную роль. В соответствии с новой стратегической концепцией, принятой весной 1999 г., зона ответственности блока расширяется за счет включения в нее сопредельных регионов. С точки зрения ряда аналитиков, «НАТО выполняет теперь не только военно-политические, но и идентификационно-цивилизационные функции. Членство в альянсе служит своего рода индикатором принадлежности к западной, «демократической» цивилизации»¹²⁴.

Решение о расширении НАТО на восток принималось до того, как было разработано представление о новой системе безопасности в Европе; оно стало результатом кризиса идентичности НАТО, утратившей после распада СССР многолетнего естественного врага и вынужденной искать новые смыслы своего существования. Самым простым способом вновь обрести такую идентичность оказался возврат к старым геополитическим программам, выработанным за десятилетия «холодной войны», к прежним представлениям о потенциальном противнике. Тем самым мощь НАТО начала противопоставляться «империалистическим устремлени-

¹²³ Булатова А. А. НАТО на рубеже XX – XXI вв.: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества. // ПроСофт-М. – М., 2005. – С. 12.

¹²⁴ Сергунин А. А. Международная безопасность: новые подходы и концепты // Полис. № 6. 2005 – С. 130.

ям» России, стремящейся, по мнению Запада, любыми средствами восстановить свой контроль над территорией бывшего СССР. «Западные СМИ начали упрямо и настойчиво создавать образ уже новой России как «чужой» для Запада страны, в принципе невосприимчивой к ценностям либеральной демократии, пораженной коррупцией и неспособной уважать права человека. Цель пронесшихся по странам Запада пропагандистских кампаний – доказать, что Россия утратила возможности и моральное право влиять на принятие важных экономических и политических решений в Европе и в мире»¹²⁵.

Однако события 11 сентября 2001 года стали отправной точкой в коренном изменении международной обстановки. 11 сентября произошло, наверное, самое кровопролитное нападение на Соединенные Штаты Америки. В ходе этих террористических актов погибло больше людей, чем во время нападения на Перл-Харбор. Главным результатом событий 11 сентября стало то, что та система союзов, которая была построена в годы «холодной войны», оказалась неспособной предотвратить те новые вызовы американской безопасности, которые возникли после её окончания. В результате террористических актов страны НАТО привели в действие впервые в истории пятую статью, которая требует взаимопомощи государств-членов этой организации друг другу. Но результаты введения этой статьи в действие существенно ничем не помогли Соединенным Штатам в борьбе с международным терроризмом и, прежде всего, с организацией «Аль-Каида», руководство которой скрывалось на территории Афганистана.

Реальность после событий 11 сентября оказалась такова, что Соединенным Штатам, благодаря географическому положению, благодаря военным возможностям, среди европейских государств оказать помощь могли только Великобритания, которая располагает большими, крупными силами быстрого реагирования и средствами передового базирования в регионе Ближнего и Среднего Востока, и Россия, которая в течение последних двадцати лет прямым образом была вовлечена в многочисленные внутривнутриполитические и военные конфликты на территории Афганистана и помимо этого имела немалый опыт борьбы с различными проявлениями терроризма.

Таким образом, НАТО совершенно неожиданно для себя оказалась абсолютно не приспособленной для того, чтобы отвечать на те новые вызовы, на те реальные вызовы для американской и международной безопасности или безопасности всего цивилизованного мира, которые возникли после окончания «холодной войны», распада Советского Союза и вывода советских, а впоследствии и российских, войск из Центральной и Восточной Европы. События 11 сентября показали, что расширение НАТО, как один из основополагающих векторов развития этой организации, было шагом абсолютно бессмысленным, шагом, который не только не смог предотвратить этот ужасающий террористический акт, но и в какой-то степени косвенным образом создал благоприятную международную обстановку для того, чтобы международный терроризм, уходящий прежде всего корнями в исламский фундаментализм, начал процветать.

Вследствие этого, главный урок, который следовало бы извлечь в Вашингтоне и на Западе в целом, заключается в том, что в целях укрепления международной безопасности продолжать политику времен «холодной войны», направленную на сдерживание России (в свете изменившейся международной обстановки и появления новых видов

¹²⁵ Колосов В. А., Туровский Р. Ф. Геополитическое положение России на пороге XXI века: реалии и перспективы // Полис. № 3. 2000. - С 112.

угроз) не имеет не малейшей необходимости. Эта политика устарела, и она не отвечает интересам не только России, но и не отвечает интересам самих стран Запада, в том числе и Соединенных Штатов. Вместо той работы против интересов России, которую проводит НАТО под эгидой США, которую американская дипломатия предпринимает вдоль всего периметра российских границ и сейчас, спустя почти пять лет после трагедии 11 сентября, стоит начать по-настоящему тесное сотрудничество с Россией. Это, на мой взгляд, является сейчас жизненно важным обстоятельством как для американских интересов национальной безопасности, так и для мировой безопасности в целом. Развитие всестороннего диалога с Российской Федерацией относительно возможных взаимодействий между Россией и НАТО, прежде всего, в борьбе с международным терроризмом и его последствиями – вот что должно стать первоочередной задачей НАТО, если эта организация действительно ставит перед собой цели обеспечения международной безопасности.

Литература

1. Алексеева А. В. Расширение НАТО на восток: региональный и глобальный аспекты. // ПроСофт-М. – М., 2005. – 177 с.
2. Афанасьевский Н. Основополагающий акт Россия-НАТО – положительный итог трудных переговоров // Международная жизнь, 1997, № 6. – С. 8-12.
3. Бжезинский З. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы). – М.: Международные отношения, 1998. – 320 с.
4. Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. – М., 1994. – 249 с.
5. Булатова А. А. НАТО на рубеже XX-XXI вв.: эволюция внешнеполитической стратегии и механизмы сотрудничества. // ПроСофт-М. – М., 2005. – 146 с.
6. Глинский-Васильев Д. Политические ограничители расширения НАТО и возможности России // Мировая экономика и международные отношения. № 7, 2000. – С. 15-29
7. Данкэн Г. О. Текущие задачи Союзного командования ОВС НАТО в Европе // Военная мысль. № 1, 1994. – С. 60-74
8. Джуретич Веселин. Развал Югославии: исторические предпосылки. 1918-2003 гг. – М.: Кристи инженеринг, Кобекс интернешнл, 2003. – 656 с.
9. Журкин А. В. Эволюция антикризисной стратегии НАТО (1990-1995 гг.). – М., 1997. – 21 с.
10. Иванов П. Россия – НАТО: что дальше? // Мировая экономика и международные отношения. № 6, 1999. – С. 5-15.
11. Казанцев Б. Последствия расширения НАТО // Международная жизнь. № 11-12, 1997. – С. 20-26.
12. Козин В. Кремль и НАТО: перспективы взаимодействия // Международная жизнь. № 4, 2000. – С. 45-54.
13. Кулагин В. М. Мир в XXI в.: многополюсный баланс сил или глобальный Рах Democratica (Гипотеза демократического мира в контексте альтернатив мирового развития) // Полис. № 1, 2000. – С. 154-168.
14. Лапкин В. В., Пантин В. И. Концепция эволюционного усложнения мировой политической системы (Взгляд из России) // Полис. № 1, 2006. – С. 157-174.
15. Максимов А. НАТО: противник, партнёр, союзник? // Актуальные проблемы Европы. Европа: смена вех? Сборник статей / ИНИОН. РАН. – М., 2002. – С. 121-133.

16. Пляйс А. Я. Россия и Европа: зачем мы нужны друг другу. О преодолении цивилизационного разлома // Полис. № 6, 2000. – С. 89-112.
17. Россия, НАТО и новая архитектура безопасности в Европе: Монография. /Под общ. ред. Колобова О. А.. – Н. Новгород, 1998. – 320 с.
18. Сергунин А. А. Международная безопасность: новые подходы и концепты // Полис. № 6, 2005. – С. 126-137.
19. Тэлбот С. Для чего нужно расширять НАТО? // США. № 11, 1995. – С. 49-58.
20. Уткин А. И. США-НАТО-ЕС: (Вашингтон проводит реформу НАТО) // США. Канада: экономика, политика, культура. № 10, 1999. – С. 13-28.
21. Черниченко С. Операция НАТО в Югославии и международное право // Международная жизнь. № 11, 1999. – С. 104-112.
22. Goldgeier J.M. Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO. – Wash., 1999. – P. 85.
23. NATO Military Planning for Peace Support Operations. MC 327. 5 Aug. 1993. – Brussels, 1993.
24. The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on Nov. 7-8, 1991 // NATO Review. № 6, 1991, Dec. Vol. 39.
25. The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23d and 24th April 1999. Press Release NAC-S(99)65. 1999, 24 Apr.
26. The Clinton Administration's Policy on Reforming Multinational Peace Operations. Executive Summary of the Presidential Decision Directive 25. – Wash., 1994.

1.3. Модель международных отношений в азиатско-тихоокеанском регионе и безопасность России (Зяблицев Е. А., Лыкасова С. В.)

Современный мир отличается рядом особенностей. Научно-техническая и информационная революции усилили взаимозависимость современного мира, превратили его в некую взаимосвязанную целостность. Глобализация – главная особенность современного мира, в котором все человечество подвергается всеобщим процессам в экономике, политике, культуре.

Глобализация – накопление общих черт, однородность мира и его составляющих, открытость национальных границ, это постоянно усиливающийся процесс. Но он протекает неравномерно, охватывая в основном развитые страны (постиндустриальные и индустриальные). Неравномерность глобализации обострила противоречия между Севером и Югом, стали проявляться в радикализме народов, неохваченных глобализацией. Данные процессы ведут к образованию террористических организаций, группировок, которые способны на различные экстремистские действия против ведущих стран мира.

В самих же развитых странах также возникают проблемы различного толка, которые во многом связаны с осознанием угрозы национальному суверенитету и проявляются в различных акциях протеста.

С изменением современного мира происходит и изменение международного порядка, и системы международных отношений, складывается новая система мироустройства.

Сложившаяся система (Вестфальская) переживает перелом, наблюдается раздвоение, неопределенность, изменяется ее структура. Появляются новые участники международных отношений. Помимо государств, которые являются традиционными акторами на мировой арене, на первый план выходят новые участники международных отношений, играющие самостоятельную роль и своими действиями спо-

способные влиять на политическую и экономическую ситуацию в любом регионе. К таким можно отнести ООН, транснациональные корпорации, Гринпис и др.

Эти процессы идут как в мировом масштабе, так и в региональном. Особенно актуальным в этих условиях становится вопрос об изменениях в международном порядке и об особенностях таких изменений в регионах, в частности в Азиатско-Тихоокеанском, где меняется специфика модели международных отношений.

Для России актуален вопрос о безопасности в современном мире, поскольку наша страна является одним из ведущих участников международных отношений. Обладая ядерным оружием и средствами его доставки, мощнейшим научно-техническим потенциалом, огромными энергосырьевыми запасами, Россия не может оставить без внимания вопросы безопасности, касающиеся целостности ее границ, сохранения национального суверенитета. Данную проблему мы решили рассмотреть в контексте взаимоотношений нашей страны со странами АТР, уделив особое внимание Японии.

Модель международных отношений в АТР и безопасность России позволяет выявить особенности международных отношений в данном регионе, обозначить основных акторов и участников, определить место России как субъекта международных отношений в АТР, систему обеспечения национальной безопасности.

Проблемам взаимоотношений России и Японии уделяется особое внимание, рассматриваются особенности внешней политики Японии, механизм выработки внешнеполитических решений, а также связанная с этим политика безопасности России. Значительное место уделяется двустороннему сотрудничеству стран в области экономики.

1.3.1. Особенности международных отношений в АТР и безопасность России

1.3.1.1. Основные акторы в АТР и их взаимоотношения

Международные отношения – вид общественных отношений в сфере межнационального и межгосударственного общения¹²⁶.

Международные отношения характеризуются также совокупностью связей и взаимосвязей между народами, государствами и системой государств.

Существуют различные точки зрения на понятие международных отношений, они сводятся по существу к двум способам исследования этих отношений. В первом случае международные отношения рассматриваются как особый вид общественных отношений, в другом – сводятся к взаимодействию их участников.

Имеется ряд трактовок проблемы взаимодействия международной и внутренней политики. Первая точка зрения отдает приоритет в этом взаимодействии международным отношениям. Ее сторонники считают, что внутренняя политика государства определяется развитием внешних факторов (географический детерминизм). Вторая точка зрения предпочитает рассмотрение международных отношений как непосредственного продолжения внутренней политики, которая в первую очередь обусловлена определенным способом производства, господствующим экономическим базисом. На этой позиции стоят марксистки ориентированные теоретики.

Исходя из третьей трактовки, внутренняя политика, внешняя политика и международные отношения взаимно уравновешивают друг друга, они равноправны. Сторонники такой трактовки исходят из того, что в основе внутренних и международных отношений лежат еди-

¹²⁶ Словарь по политологии / под ред. Коновалова В. Н. – М., 2000. – С. 121.

ные законы общественного развития. Взаимодействие и взаимовлияние внутренних и внешних факторов не являются исходно заданными, а зависят в каждом конкретном случае от конкретных исторических обстоятельств и ситуации.

В перечисленных подходах выделяется существенная сторона проблемы взаимовлияния и взаимодействия международных и внутренних отношений. Однако при игнорировании других аспектов есть опасность упрощения в анализе международных отношений. Общественное развитие сегодня характеризуется взаимопереплетением, взаимосвязью внешней и внутренней политик при сохранении известных различий между ними.

В теории международных отношений большое внимание уделяется проблеме многофакторного взаимодействия участников международных отношений. К существенным видам связей, в которые вступают участники международных отношений, относятся: дипломатические (осуществляются в рамках официальных правительственных структур); экономические (выступают в качестве материальной основы всей системы международных отношений); политические (формируются за счет международных контактов неправительственных структур – политических партий, профсоюзных, научных, экологических и других общественных организаций и движений); военные, культурные и другие.

Основным участником системы международных отношений является, по мнению некоторых исследователей, суверенное государство. Государство – системообразующий элемент, а межгосударственные связи являются структурообразующими. В отечественной и зарубежной политологии – это общепринятый подход. Таким образом, наряду со системообразующими элементами сложная система обладает и несистемообразующими элементами. В настоящее время специалисты в области международных отношений выделяют четыре класса несистемообразующих элементов: политические (партии); общественно-политические (церковь, профсоюзы и т.д.); культурно-научные и экономические организации.

Помимо государства как традиционного субъекта в число активных участников международных отношений входят международные организации, которые подразделяются на правительственные и неправительственные. Примером наиболее влиятельного участника первого вида в системе международных отношений является Организация Объединенных Наций (ООН). К международным неправительственным организациям относятся политические и общественные организации типа Социнтерна – международного объединения социал-демократических партий, «Гринписа» – международной организации экологов и т.д.

Мы видим, что в системе международных отношений расширяется число ее участников, растет многообразие их взаимодействий, формируется новый механизм поддержки стабильного развития отношений на мировой арене.

С одной стороны, можно наблюдать максимальную реализацию государственности и суверенитета участников международных отношений, когда национальные общности заявляют о себе как о равноправных субъектах на мировой арене. С другой стороны, действует тенденция усиления интеграции все большего числа участников международных отношений, упрочения институциональных форм широкогуманитарного, экономического и политического сотрудничества.

Следует, однако, отметить, что в определении понятия международных отношений (МО) существуют разногласия по поводу участников, исследователи не могут прийти к единому понятию «субъектов

МО». Одни считают, что это государство, другие – организации и отдельные личности.

Вот какое определение международных отношений дает исследователь Н. Н. Иноземцев: «Международные отношения – это совокупность экономических, политических, идеологических, правовых, дипломатических и иных связей и взаимоотношений между государствами, между основными классами, основными социально-экономическими и политическими силами, организациями и общественными движениями, действующими на мировой арене, т. е. между народами в целом»¹²⁷.

Но он дает и более краткое определение: «Международные отношения – это отношения между государственными и негосударственными организациями, партиями, компаниями и частными лицами различных государств»¹²⁸.

Арон, французский политолог, дает такое определение МО: «Международные отношения – это отношения между политическими единицами»¹²⁹.

Таким образом, суть международных отношений, на наш взгляд, заключается во всеобъемлющем сотрудничестве в политической, экономической, дипломатической, военной, культурной и других отраслях между государствами на мировой арене, а также между негосударственными объединениями различных стран.

Для нашего исследования необходимо также определиться с терминами: участник и актор международных отношений.

Наиболее употребительным термином, которым в политологии международных отношений принято обозначать участников взаимодействия на мировой арене, является термин «актор»¹³⁰.

Алан Турен выделяет следующие признаки актора: способность выражать свое собственное и независимое мнение; признание со стороны других акторов; принадлежность к определенной группе.

Актор – это такой субъект международных отношений, который действует и способен своими действиями внести любые изменения в окружающую среду.

Социальная общность может рассматриваться как международный актор, если она оказывает влияние на международные отношения, пользуется признанием со стороны государств и их правительств, также имеет определенную степень автономии при принятии решений.

Все акторы международных отношений считаются участниками, но не все участники являются акторами.

Большинство исследователей рассматривают в качестве акторов, прежде всего государства и межправительственные организации. В последние десятилетия в теории МО постоянно появляются дискуссии, касающиеся того, какова роль государства в современном мире, является ли оно главным действующим лицом или уже становится отмирающим субъектом на международной арене. Различные теоретические направления по-разному отвечают на этот вопрос. Представители политического реализма (Г. Моргентау, Р. Арон) считают государство решающим актором МО. Представители модернизма (М. Каплан, К. Райт) рассматривают помимо государства различные международные организации.

¹²⁷ Международные отношения после второй мировой войны. / Ред. Иноземцев Н.Н. М.: Политиздат, 1962. – С. 27.

¹²⁸ Там же С. 29.

¹²⁹ Цыганков П. А. Международные отношения: Учебное пособие. – М.: Новая школа, 1996. – 320 с.

¹³⁰ Ботина А. Роль государства в современном мире: главное действующее лицо или отмирающий субъект. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 2.

М. Каплан различают три типа международных акторов:

- национальные (суверенные государства),
- транснациональные (региональные международные организации, например, НАТО),
- универсальные (всемирные, например ООН)¹³¹.

Представители транснационализма (Д. Най, Э. Скотт) считают одной из характерных черт современных МО уменьшение роли государства и, напротив, усиление роли международных неправительственных организаций роли частных субъектов.

Так, на основе этого участников МО можно разделить на 3 группы:

- государственные участники МО,
- негосударственные участники МО,
- межправительственные организации – стабильные объединения государств, основанные на международных договорах, обладающие определенной согласованной компетенцией и постоянными органами (ООН, НАТО, МВФ, ЕАСТ и многие другими). Но часто политическая автономия МПО ограничена. Господствующее влияние на ориентацию деятельности ООН, например, и ее институтов имеет США и их союзники,
- международные неправительственные организации – это любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения.

Основными признаками НПО являются:

- международный характер состава и целей,
- частный характер учредительства,
- добровольный характер деятельности.

Особенно интенсивным процесс создания НПО начинается с созданием ООН (Гринпис, ВОЗ, Международная Федерация по Правам Человека и другие, в настоящее время их насчитывается более 8 тысяч). НПО играют роль международных групп давления на МО. В принципе, только НПО способны на международную деятельность, более или менее не зависящую от государств.

Особую позицию занимают транснациональные корпорации – организации, целью которых (в отличие от НПО) является получение прибыли, которые действуют через свои филиалы одновременно в нескольких государствах. ТНК обладают определенной автономией в своих решениях и деятельности, способны вносить изменения в международные отношения, учитываются государствами в их внешней политике. Их можно считать влиятельными международными акторами.

Иногда очень небольшие группы людей, которые владеют ограниченными ресурсами и имеют незначительную поддержку, могут, тем не менее, иметь в своем распоряжении эффективные средства принуждения. По отношению к ним могут оказаться уязвимыми даже сверхдержавы. Но все-таки большая часть их можно рассматривать пока только в качестве международных субъектов, которые стремятся стать акторами. С этой целью они добиваются членства или хотя бы статуса наблюдателя в авторитетных межправительственных организациях, считая участие в них важным звеном в обретении статуса международного актора.

Современный мир можно представить как многоуровневую, слабоорганизованную сеть, в которую наряду с государствами включены неправительственные акторы, межправительственные международные организации и институты, внутригосударственные регионы.

¹³¹ Ботина А. Роль государства в современном мире: главное действующее лицо или отмирающий субъект. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 4.

Внутригосударственные и международные институты взаимодействуют, укрепляя друг друга.

Главная цель данного параграфа – определить систему отношений в АТР. В связи с этим в начале следует рассмотреть суть господствовавшей до сего времени Вестфальской системы международных отношений.

Государственно-центристская (Вестфальская) модель мира – аналитическая схема международных отношений, в которой основной объект рассмотрения – суверенное государство, его взаимодействия с подобными ему государствами как основными акторами на международной сцене; сформированная Вестфальским договором 1648 г. система мироустройства, представляющая собой совокупность наций-государств, обладающих суверенитетом, т. е. распоряжающихся всей полнотой власти на своей территории и одновременно ведущих самостоятельную внешнюю политику. В рамках Вестфальской системы суверенитет впервые становится атрибутом государства, а не монарха. Суть взаимоотношений на мировой арене сводится к появлению некоего баланса сил и интересов государств как основных действующих лиц МО.

В конце XX в. на смену индустриальной эпохи пришла постиндустриальная, которая характеризуется использованием высоких технологий и биотехнологий, а на смену международной политике, по определению Дж. Розенау, пришла «постмеждународная политика», где наряду с государственными акторами стали активно действовать негосударственные участники.

В связи с кардинальными переменами в политической структуре мира в конце XX столетия все с большей настойчивостью стали говорить о кризисе Вестфальской модели мира, которая просуществовала более 350 лет, а вместе с ней и одного из центральных понятий в международных отношений – понятия «суверенитет». Надо сказать, что содержание понятия «суверенитет» не было незбылемым в истории. Оно менялось и развивалось. Тем не менее, в течение 350 лет ее стержень оставался прежним – и внутренняя политика, и внешняя были ориентированы на государственно-центристскую модель мира. Во внутренней политике именно государство обладало всеми властными полномочиями (отсюда и классические определения понятия «государства»), в системе же международных отношений государства являлись фактически единственными структурными «единицами» взаимодействия.

Именно эта государственно-центристская модель стала разрушаться во второй половине XX столетия, сначала лишь как тенденция, когда на политическую арену стали все активнее выходить межправительственные организации – ООН, а затем и создаваемые в различных сферах (например, в торговле ГАТТ), а также в регионах (например, в Европе НАТО, ОБД, ОБСЕ, в АТР – АСЕАН) региональные организации¹¹². При их создании предполагалось, что они явятся своеобразными «проводниками» политики государств-создателей. Однако постепенно становилось очевидным, что эти организации все больше и больше стали играть вполне самостоятельную роль и уже сами оказывают значительное влияние как на международные отношения в целом, так и на своих создателей. Произошел сложный процесс взаимодействия и взаимовлияния государственных структур и международных организаций.

¹¹² Сергеев В. М. Государственный суверенитет и эволюция системы международных отношений // Космополис., 1999. С. 27-31.

Конец XX столетия внес еще более серьезные коррективы в политическое развитие мира, когда на мировой арене в качестве политических участников активно стали выступать не только межправительственные организации, но и неправительственные, такие как транснациональные корпорации, СМИ, экологические (например, «Greenpeace»), профессиональные (например, «Врачи без границ»), феминистские и т.п.

Конечно, существуют и возражения (в основном высказываемые в рамках неореалистических представлений), согласно которым Вестфальская система мира сохраняется, т.к. сохраняются государственные границы в мире, количество государств становится не меньше, а, напротив, больше, увеличиваются возможности государств воздействовать на своих граждан, государства сами активно создают международные институты и режимы¹³³, наконец, вообще неясно, чем могут быть они заменены. И все же, если под суверенитетом понимать то, что американский исследователь С. Д. Краснер назвал «Вестфальским суверенитетом», т.е. такую политическую организацию, которая основана на том, что внешние акторы фактически не могут воздействовать на внутреннюю политику или могут, но крайне ограничено¹³⁴, то такой суверенитет действительно стал размываться, а вместе с ним и государственно-центристская модель мира. Многие исследователи видят в процессе все большей транспарентности государственных границ суть глобализации¹³⁵.

Следует признать тот факт, что на данном этапе развития мировой системы международных отношений, в АТР в частности, прослеживаются сходные тенденции с общемировыми. Речь идет об отходе от традиционной Вестфальской модели мира, она трансформируется в некую иную модель, в которой помимо государств, на положение дел в АТР начинают влиять и другие акторы МО, различные неправительственные организации, транснациональные корпорации и т.д. Данные тенденции отхода от государственно-центристской системы мира характерны для различных регионов мира, что же касается Азиатско-Тихоокеанского региона, где помимо основных акторов международных отношений, к которым можно отнести Россию, Японию, США, Китай, Республику Корея и КНДР, действует множество различных негосударственных объединений, которые оказывают существенное влияние на политику в регионе.

Среди государственных объединений в АТР следует выделить, прежде всего, сложившиеся блоки сотрудничества США-Япония, Россия-США, Россия-Япония, четверка НИС-Южная Корея, Тайвань, Гонконг и Сингапур, и, конечно же, набирающий свою экономическую мощь Китай.

В качестве локомотива общерегионального взаимодействия следует упомянуть форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС). Мощным инструментом защиты от целого комплекса угроз и сопряжения интересов государств-членов по широкому спек-

¹³³ Фергюсон Й. Глобальное общество в конце двадцатого столетия // Международные отношения социологические подходы / Под ред. Цыганкова П. А. - М.: Гардарики. 1998. - С. 195-221.

¹³⁵ Krasner St. D. Sovereignty: Organized Hypocrisy. - Princeton: Princeton University Press. 1999.

¹³⁶ Katzenstein P.J., Keohane R.J., Krasner St. D. International Organization and the Study of World Politics // International Organization. - 1998. - V. 52. - N 4. - P. 645-686; Kegley Ch. and Wittkopf W. World Politics: Trend and Transformation. Seventh Edition. - New York: St. Martin's / WORTH, 1999.

тру вопросов становится Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Растут ее вес и влияние в делах региона. Наряду с Монголией наблюдателями в организации недавно стали Индия, Иран и Пакистан. Ей предоставлен статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН.

Также к основным акторам в регионе следует отнести мощные и очень влиятельные экономические и торговые корпорации: Toyota Motors, Mitsubishi Electric, BВK, Nissan Corp. и т.д.

Для объективного анализа сложившейся в АТР системы необходимо рассмотреть динамику отношений между ведущими акторами и участниками международных отношений в регионе.

К началу 90-х годов в АТР фактически существовали два взаимодействующих, но в значительной степени автономных, комплекса межгосударственных отношений, основанных на принципе динамической стабильности. Первый представлял собой японо-американское партнёрство. Вторым было сотрудничество стран АСЕАН. Причём отношения между двумя комплексами строились по логике существенно иной, чем отношения внутри каждого из них. Всё сильнее завися друг от друга, США и Япония стремились найти путь к взаимным уступкам ради ускоренного соразвития. Аналогично и государства АСЕАН, созная хрупкость позиций каждого из них в отдельности, пытались преодолеть свои нескончаемые споры и противоречия в рамках установки на сохранение солидарности и единства, даже если при этом ближайшие интересы отдельных стран не были реализованы в полной мере.

Однако отношения между обоими «очагами» динамической стабильности в регионе развивались всё же по логике традиционного балансирования в духе «реальполитик» – тот, кто чувствовал себя сильнее, стремился навязать своё видение (пусть не обязательно в грубой форме) тому, кто слабее. То, что Вашингтон, условно говоря, позволял делать Японии, от которой он в экономическом смысле сильно зависел, казалось непозволительным для восточно-азиатских НИС роль, которых для США не была столь значимой. Такая фактическая дискриминация была достаточно серьёзным политико-психологическим препятствием для развития тихоокеанского сотрудничества. Согласившись с правилами игры, исходившими от развивающихся стран в 90-х годах, лидеры фактически открыли путь к соединению двух очагов динамической стабильности в более обширное пространственное поле, в рамках которого логика взаимодействия уже не могла оставаться чисто лидерской, поскольку своим существованием это новое интегрирующееся пространство было связано вынужденно согласно США и Японии «преодолеть в себе» логику лидерского поведения.

Разумеется, процесс реорганизации региональной структуры по «пространственному» типу неоднолинеен и непрост. Хотя бы потому, что, как бы не автономна восточно-азиатская подсистема международных отношений от европейской и центрально-евразийской, распространения дестабилизирующих тенденций на АТР, раз уже они стали нарастать во всем мире, исключать нельзя. В этом смысле, если и есть основания для сдержанного оптимизма, то их стоит связывать не с возможностью Восточной Азии изолироваться от деструктивных явлений, а, скорее, с ее способностью лучше к ним адаптироваться в том числе и благодаря присущей ей гибкой, динамической структуре. Но в оценке региональных перспектив приходится исходить из многоглойности и противоречивости региональной ситуации в том виде, как она складывается на фоне распада биполярности и кризиса миро-системного регулирования.

Специфика региональной структуры на современном этапе проявляется в следующем: трудный и малоуспешный ход экономической

реформы в России на фоне крупномасштабных сокращений численности российских вооружённых сил и вооружений на Дальнем Востоке сделал российское присутствие в регионе сугубо пассивным. С одной стороны, это ослабило опасения восточноазиатских стран по поводу реальных и гипотетических устремлений Москвы. С другой, привнесло в регион неопределённость, поскольку проблематичной стала способность России выступать сдерживающим фактором по отношению к КНР. Это довольно сложная ситуация по отношению к безопасности России и ее присутствию в АТР. Одновременно сам Китай, опираясь на возросшие экономические возможности, стал проявлять признаки поворота к более напористой внешней политике (пока что, прежде всего, в южном направлении), что вызвало рост никогда в сущности не исчезавших опасений стран региона в отношении китайских явных и потенциальных амбиций. Американский исследователь Майкл Антолик осторожно, но недвусмысленно, замечает по этому поводу: «Пока Китай остаётся загадкой, кое-кто начинает подумывать о том, что ответ на неё отчасти может быть связан с Россией».

Соединённые Штаты не проявляют стремления увеличивать или даже оставлять без изменения лежащее на них бремя военного присутствия в регионе. Вопрос о его сокращении и переоценке американских стратегических обязательств перед тихоокеанскими странами по-прежнему не снимается с повестки дня, хотя Вашингтон не обнаруживает признаков настроенности на резкие изменения в этой области. Сингапурские обозреватели, например, в этой связи более чем откровенно замечают: «Надёжность американского сдерживания в АТР и обязательства США перед регионом несколько размываются и будут размываться в дальнейшем»¹³⁶.

С ними согласуется и мнение британского исследователя Лоренса Мартина, который полагает, что в будущем Соединённые Штаты будут следовать логике только «избирательной вовлечённости» в дела тех или иных регионов, отказавшись от глобального интервенционизма. Лишь возрождение в какой-либо форме «агрессивного СССР» могло бы вынудить США «вернуться к более знакомой им роли в мировой политике»¹³⁷ – пишет он.

Как бы то ни было, ослабление активности «старых» региональных лидеров в принципе может привести не только к закреплению «пространственной» организации региональной среды, что было бы оптимально, но одновременно оно может спровоцировать и активизацию попыток отдельных стран региона – прежде всего Китая, при определённых условиях, возможно, Японии – противопоставить качественно новой, «пространственной» организации региона традиционную лидерскую модель взаимоотношений, просто модернизированную с учётом изменения соотношения сил, например, между КНР и её потенциальными стратегическими конкурентами Россией, Японией, Индией и Соединёнными Штатами, не говоря уже о средних странах региона (Вьетнам и Индонезия).

В связи с этим рассуждением, пожалуй, показательными могут считаться выводы, которые из констатации падения роли «старых» лидеров делают китайские учёные. Сотрудник исследовательского Центра мира и развития при Китайской ассоциации международных

¹³⁶ Фергюсон Й. Глобальное общество в конце двадцатого столетия // Международные отношения социологические подходы / Под ред. Цыганкова П. А. – М.: Гардарики, 1998. – С. 195-221.

¹³⁷ Martin L. The Changing Role of the US in Global Order // Prospects for Global Order. – Vol. 2. – P. 90.

дружественных контактов (КНР) Цин Юнчжун (Qin Yongchun), например, пишет: «Япония начала превращаться из экономической державы в политическую, Китай вступил в пору всеобщего экономического развития, Корейский полуостров всё быстрее продвигается к объединению. А в это время США и Россия в силу продолжающегося упадка их мощи и нарастания внутренних проблем уделяют в своей политике всё меньше и меньше внимания Северо-восточной Азии. Баланс сил... сдвигается в пользу азиатских стран»¹³⁸.

Выпадение тезиса о «советской» («российской») угрозе во многом разрушило тщательно оберегавшуюся, но довольно хрупкую, политико-психологическую основу американского военного присутствия в регионе в тех масштабах и формах, в каких оно сохранялось после Вьетнамской войны. Соответственно, новый стимул получили если не центробежные, то явно ревизионистские тенденции в рамках американской системы региональной безопасности.

В первую очередь это коснулось американско-японского союза, в рамках которого систематически подогревавшиеся, преувеличивавшиеся обеими сторонами мотивы «опасности с севера» и, как следствие, важности военного партнёрства США и Японии против Москвы, служили основным противовесом, нараставшим между обеими странами экономическим трениям, которые в силу гипертрофированного восприятия их американским общественным мнением и конгрессом стали потенциальным источником деструктивных тенденций в системе сотрудничества Вашингтона и Токио. Острая потребность нового, адекватного изменившимся международным реалиям теоретического обоснования важности американско-японского союза, переформулирования его логики и целей, хотя она и осознаётся правящими элитами США и Японии, всё ещё нереализована в новую концепцию их партнёрства в регионе с учётом существенно меняющихся ролей Китая и России и их устремлений в отношении Вашингтона и Токио.

Не однозначными для региональной стабильности оказались последствия нового курса России на Корейском полуострове. С одной стороны, нормализация отношений с Республикой Корея и заключение российско-южнокорейского договора (ноябрь 1992 г.) стали крупным успехом молодой российской дипломатии и означали косвенное, опосредованное подключение Российской Федерации к американской стратегической системе в АТР. С другой, идеологически мотивированный и неоправданно резкий отказ от попыток сохранить потенциал для влияния на внешнюю политику КНДР, несмотря на тоталитарный, репрессивный характер северокорейского режима, в целом оказал дестабилизирующее воздействие на ситуацию.

Лишившись даже и символической поддержки Москвы и столкнувшись с нарастающим стремлением Пекина отказаться от односторонней поддержки КНДР в пользу равноудалённых отношений с обоими корейскими государствами, Пхеньян продемонстрировал в 1993-1994 гг. весь набор защитных реакций, наиболее опасной из которых было приостановление членства КНДР в Договоре о нераспространении ядерного оружия и форсирование разработок собственной атомной бомбы. Международное сообщество в целом, также как и новое руководство КНДР, принявшее власть летом 1994 г. после смерти Ким Ир Сена, дипломатически оказалось в крайне сложном положении во многом вследствие той изоляции, в которой оказался Пхеньян

¹³⁸ Qin Yongchun. US-Russian Partnership and Its Implications for Northeast Asia // The Korean Journal of International Studies. - Vol. 24. - № 3 (Autumn 1994). - P. 305.

не в последнюю очередь из-за недооценки Москвой важности российско-северокорейских отношений.

Промедление России с формулированием её национальных целей в отношении Казахстана и новых государств Средней Азии внесло элементы неопределённости в отношения между Китаем, Казахстаном и Россией. Несмотря на попытки Астаны сохранить «особые» отношения с Москвой, российское руководство упустило возможность сформировать союз с Казахстаном по модели американско-японского, то есть на базе предоставления ему ядерных и иных гарантий в обмен на делегирование Казахстаном России ряда привилегий и полномочий, связанных с выполнением РФ делегируемых ей казахстанской стороной функций.

Кроме того, подъём этнического национализма в Казахстане и, в ещё большей степени, в Узбекистане, Таджикистане и Киргизии не мог не стимулировать однородные тенденции в китайском Синьцзяне, населённом неханьскими народами. Хотя ядром антикитайских и сепаратистских настроений в Синьцзяне являются, прежде всего, уйгуры, их националистические устремления встречают отклик и понимание в других неханьских этнических сообществах Синьцзяна – казахском, киргизском, узбекском. Разумеется, эти устремления могут рассчитывать на сочувственное отношение со стороны части правящих элит пограничных с Китаем новых государств Средней Азии, а в меньшей степени и Казахстана. Очередная вспышка волнений мусульман в Синьцзяне, которая произошла в феврале 1997 г., только подтвердила серьёзность опасений по поводу синьцзянского сепаратизма.

Очевидно, что России необходимо активизировать усилия на данном направлении, иначе это может вылиться в ещё один очаг напряженности на границах с Россией территориях. Все это скажется на политике безопасности РФ. Тем более что отношения с Казахстаном для нашей страны являются одними из приоритетных среди всего комплекса отношений внутри СНГ.

Обрамляющей рамкой всех этих дестабилизирующих тенденций в центрально-азиатском субрегионе выступает исламизм, значение которого сегодня вряд ли стоит драматизировать в силу столь очевидной его раздробленности на уровне международно-политической практики, хотя и не приходится игнорировать принципиальную возможность использования ислама националистическими течениями Средней Азии в качестве символического маркера, противопоставляющего постулируемое единение относительно слабых, разрозненных и внутренне конфликтных неханьских групп в Синьцзяне наступающей мощи демографического давления этнических китайцев.

В АТР, что особенно важно для безопасности России, происходит постоянное наращивание оборонных усилий отдельных государств и рост их военных расходов притом, что во всем мире оборонные затраты сокращаются. Правда, в оценке этой тенденции нет единства мнений. Ряд экспертов настаивает, что восточноазиатские страны не наращивают вооружения, а только заботятся о модернизации своих давно устаревших оборонных потенциалов в качестве реакции на ослабление стабилизирующей роли советско-американской конфронтации. По их мнению, этот процесс нельзя охарактеризовать как гонку вооружений, так как военные бюджеты стран региона растут не быстрее, чем их ВВП. Вместе с тем, многие специалисты оспаривают этот взгляд, подчёркивая, что наряду с собственно модернизацией некоторые тихоокеанские страны стремятся приобрести новые возможности «для процедирования мощи», то есть возможности чисто наступательные (такие как современная авиация и военно-морские силы).

В качестве потенциальных центров «субрегиональной милитаризации» называются Корея, Тайвань, а также Япония. В этом ряду часто называют и Китай, который быстро увеличивает свои военные расходы, начиная с 1985г. Особо обозреватели указывают на повышение роли военно-морских вооружений КНР и Японии, рост значения которых оттеняется резко свернувшейся активностью Тихоокеанского флота России, корабли которого большую часть года проводят в своих портах.

Проблема обеспечения стабильности в регионе приобрела новую актуальность как минимум в том смысле, что для широкого круга местных стран стала очевидна необходимость каких-то новых гарантий и механизмов, которые были бы способны компенсировать быстрое вымывание из региональных отношений фактора российского присутствия, объективно ограничивавшего пределы односторонних действий других региональных лидеров — США, КНР и Японии. Как отмечают американские исследователи Д. Иотс и П. Милфорд, в регионе существуют «усиливающиеся настроения в пользу создания какого-то режима, способного заменить структуры безопасности эпохи «холодной войны» таким образом, чтобы можно было предупредить новую гонку вооружений и воспрепятствовать быстрому возвышению региональных военных держав, в особенности, Японии.

Проблема, однако, оказалась в том, что долгие годы американская политическая мысль, также как и российская, главным образом концентрировала усилия на попытках приложить европейские схемы стабилизации обстановки к восточноазиатскому региону. Вера во всеобщие и универсальную значимость европейского опыта, и его превосходство было настолько сильно, что способность местной среды породить собственные ответы на, казалось бы, всеобщие и хорошо понятные вызовы даже не обсуждалась. Только кризис дерегулирования, обнаживший все слабости и пороки стабилизации международных отношений «по-европейски», заставил задуматься о том, что могут и должны существовать варианты обеспечения её «по-азиатски».

Поиск этих гарантий и механизмов идёт не по пути создания системы коллективной безопасности, как в Европе, а, скорее, по линии «мягкого», неинституционального сотрудничества на двусторонней, а в последнее время и на многосторонней основах. Разница между европейскими и тихоокеанскими концепциями обеспечения безопасности заключается, прежде всего, в том, что первые тяготеют к логике сдерживания, жёстко структурированных обязательств и отношений, массивному военному присутствию с ярко выраженной направленностью против того или иного потенциального противника. В АТР логика стратегов определяется, скорее, стремлением избежать конфликта при помощи диалога и укрепления доверия. Такой подход налагает гораздо меньше обязательств на военную политику стран-партнёров. Для восточноазиатских стран стабильность подразумевала, прежде всего, упорядочение перемен, а не просто поддержание статус-кво.

Именно таким образом предлагает интерпретировать ситуацию уже упомянутый американский эксперт Томас Уилборн, который в своих рекомендациях по поводу политики администрации экс-президента США Б. Клинтона в АТР отметил: «С учётом динамичности азиатско-тихоокеанского района Соединённым Штатам необходимо утверждать видение стабильности, которое бы акцентировало иницилируемые изнутри региона мирные перемены. Более того, такое понимание стоило бы применять на практике посредством оказания поддержки тем из региональных структур, которые как раз и пригодны для управления процессами этих региональных перемен при со-

хранении стабильности в АТР»¹³⁹. Под таковыми автор подразумевает, в первую очередь, организации малых и средних стран – АСЕАН и Форум южной части Тихого океана. Логика Т. Уилборна тяготеет, разумеется, не к тому, чтобы возложить на эти группировки основную ответственность за поддержание региональной стабильности, потому что для этого они слишком маломощны.

По его мысли, организации малых стран заслуживают поддержки, а их опыт – освоения Соединённым Штатами, по нескольким причинам. Во-первых, потому, что, в отличие от лидеров, опирающихся преимущественно на двусторонние связи, малые страны уже практически создали и теперь отлаживают механизм более или менее широкого диалога по вопросам безопасности. Следовательно, если принять за данность, что многосторонний подход вообще имеет в Восточной Азии перспективы, то политико-дипломатическое преимущество уже сегодня за малыми странами. Во-вторых, местные государства смогли выработать и доказать жизнеспособность переговорной манеры, построенной на «мягких согласованиях» и консенсусах как формах дипломатического взаимодействия, в наиболее приемлемой для восточноазиатской традиции манере; принятие такой формы диалога лидерами региона могло бы снять или существенно смягчить остроту проблемы «психологического отторжения» и почти естественной подозрительности, с которой малые государства, как правило, относятся к инициативам более сильных держав – будь то Россия, США, Япония или КНР. В-третьих, и эта мысль Т. Уилборну особенно дорога, организации малых стран свободны от «системного порока», присущего комплексу американских стратегических партнёров в АТР (от союзов с Японией и Южной Кореей до АНЗЮС), поскольку первые рассчитаны на достижение управляемости региональных сдвигов, а второй – главным образом на их предотвращение.

В современной литературе вопрос о будущем восточноазиатской структуры стабильности и безопасности является предметом достаточно оживлённой полемики. Противоположные мнения высказываются в рамках двух подходов – реалистического и моралистского.

Первые полагают, что в условиях падения роли старых лидеров (США и России) происходит быстрое движение региона в направлении «обычной» многополярности и, следовательно, стабильность будет регулироваться в этой части мира, как и положено в схеме классического «баланса сил» через противостояние, взаимное сравнение и конкуренцию новых и старых лидеров друг с другом и между собой. «Равновесие» региональной подсистемы может быть достигнуто в процессе такого взаимодействия, которое, по определению, окажется более или менее стихийным.

Моралисты, упрекая реалистов в абсолютизации национально-государственных устремлений отдельных государств и их конкуренции, предполагают, что стихийность в межгосударственном взаимодействии будет ограничена сознанием возрастающей «взаимозависимости» (прежде всего экономической) стран региона. Имеется в виду, что восточно-азиатские государства, по видимому, включая КНР и Россию, исходя из возможности своих торгово-хозяйственных отношений с США, Японией и между собой, станут стремиться избежать

¹³⁹ Wilborn T. Stability, Security Structures // Ukrainian Quarterly. – Vo2. – L. №2 (Summer 1998). – P. 184.

¹⁴⁰ Сводный обзор этих взглядов отчасти представлен в работе известных европейских специалистов Барри Бузана и Джеральда Сегала. См.: Buzan B., Segal G. Rethinking East Asian Security // Survival. – Vol. 36. – № 2 (Summer 1994). – P. 3-21.

крупных конфликтов и в силу этого будут тяготеть во внешней политике к разумному самоограничению.

Думается, однако, что примирение между крайностями обеих точек зрения в конкретной ситуации Тихоокеанской Азии сегодня в принципе возможно в рамках структуралистского подхода. Смысл его состоит в осознании взаимозависимости и важности интеграции и в закреплении структурно.

При такой постановке вопроса важно различать его собственно структурный и организационный аспекты. Под структурным закреплением понимается придание тем или иным составляющим внутрирегиональных межгосударственных связей характера устойчивой воспроизводимости. Если таковая присутствует – в организационно оформленном (японо-американский союз) или неформализованном (США-Тайвань) виде, – то можно говорить о структурированности отношений. Причём, сама эта структурированность в оценочном смысле нейтральна – она может быть позитивной (отношения стран АСЕАН или российско-монгольские связи) или негативной (советско-китайские отношения в 70-х годах). Главный её признак – устойчивая воспроизводимость. При таком понимании, очевидно, что стабильность азиатско-тихоокеанской подсистемы будет зависеть от того, в какой мере устойчиво в региональных связях будут воспроизводиться отношения, основанные на стремлении практически сотрудничать в области экономики и избегать военных противостоятий.

Специфика АТР в том, что организационное оформление тех или иных региональных связей в этой части мира, как правило, следовало за процессом практической структуризации отношений, а не опережало его – как это во многом происходило в 40-х и 50-х годах в Европе, где НАТО и ЕЭС складывались изначально, скорее, как своего рода развёрнутые планы западноевропейского государства, формальные институты, лишённые реальной наполненности. Попытка приложить такой «опережающий» проект к АТР явно не удалась. Хотя элемент «опережающей оформленности» изначально присутствовал и в АСЕАН, в целом организационное оформление тех или иных отношений между странами региона происходило после того, как сами отношения достигали уже довольно высокого уровня структурированности.

Тот факт, что сегодня общерегиональной организации в АТР нет, является показателем незавершённости структурирования региональной системы в целом. Но эта незавершённость не исключает наличия в её рамках достаточно хорошо структурированных комплексов отношений – как формальных, так и неформальных (отношения КНР – АСЕАН, Россия – Тайвань) или оформленных частично (АСЕАН – страны Индокитая). Между этими комплексами как раз и строятся сегодня общерегиональные отношения. Ещё раз стоит подчеркнуть: они структурируются в том или ином виде во многом независимо или, во всяком случае, автономно по отношению к процессам создания тех или иных региональных организаций. Последние упрощают, конечно, процесс этого структурирования, снабжая его механизмами сопоставления и корректировки взглядов на проблемы регионального развития, но и не заменяют его. В отличие от Европы, в региональных отношениях неформальное структурное начало сосуществует наравне с формализованным, не уступая ему по значимости. Потому и слабо оформленные отношения АСЕАН с КНР представляют собой сегодня ключевой элемент стабильности в восточноазиатской подсистеме и играют одну из ключевых ролей для безопасности России.

Таким образом, говоря о сложившейся в АТР модели международных отношений, следует отметить, что для нее присущи черты как

традиционной (Вестфальской) модели мира, так и новые тенденции. Речь идет о выходе на мировую арену «новых» акторов МО: НПО, ТНК, союзы, блоки и т.д. Однако следует сказать, что это совершенно иная конструкция – некое образование, основанное на интеграции государств, как в политическом, так и в экономическом отношении. Это – уже надгосударственные структуры. Но, с другой стороны, им сегодня противостоят негосударственные организации, которые также стали трансграничными. Не говоря уже об антиглобалистах и международном терроризме. Модель МО в АТР динамична, она постоянно развивается. Об этом свидетельствует появление в этом регионе новых акторов, которые оказывают существенное влияние на политику в регионе. Так что, конечно же, традиционная система международных отношений в АТР, на наш взгляд, в скором времени будет сильно размыта, но это не означает, что нас ждет некое броуновское движение и полная каша в мировой политике. Некоторые структуры все-таки останутся. А останутся они в виде неких межгосударственных коалиций, по примеру тех, что существуют уже сегодня в Западной Европе. Но подобная региональная интеграция наблюдается сегодня и в других районах мира. В Северной Америке это НАФТА, в АТР – это АСЕАН. Действительно, мы наблюдаем двоякий процесс: с одной стороны, некое укрупнение при опоре на интеграцию традиционных участников международных отношений государств, с другой, появление на международной арене влиятельных негосударственных акторов.

1.3.1.2. Россия как субъект международных отношений в АТР

Цели российской внешней политики в азиатском направлении четко и ясно сформулированы президентом России Владимиром Путиным. В послании Федеральному Собранию Президент подчеркнул: «Особое значение для нас и для всей международной системы имеют отношения России с быстро набирающими силу странами Азиатско-Тихоокеанского региона».

Основные задачи, которые нужно решать в этом регионе: сохранение стабильности, нераспространение оружия массового поражения, недопущение терроризма, эффективное разрешение локальных конфликтов. Кроме этого развитие и укрепление экономических связей, наращивание объемов взаимной торговли, инвестиций, развитие гуманитарных отношений. Все эти действия в совокупности позволят не только обеспечить спокойствие на наших дальневосточных рубежах, но и создать благоприятные условия для полноценного развития нашего Дальнего Востока как составной части общенациональной стратегии, направленной на повышение социально-экономического подъема и безопасности всей страны.

Для привычного утверждения: «Россия – великая тихоокеанская держава», есть, как минимум, одно веское основание. Географический русский Дальний Восток – два края (Приморский и Хабаровский), четыре области (Амурская, Камчатская, Сахалинская и Магаданская), одна автономная республика (Саха-Якутия) и одна автономная область (Еврейская) общей площадью 6,2 млн кв км – составляет 36,4 % территории Российской Федерации и действительно образует пояс (за исключением, возможно, Якутии), природно-экономически тяготеющий к тихоокеанскому побережью.

Однако этот факт, как показывает опыт, не преоборзуется автоматически в прочность российских позиций на Тихом океане. Более того, эти позиции были и остаются уязвимыми в силу, по меньшей мере, трех фундаментальных обстоятельств: суровых климатических усло-

¹⁴¹ Комсомольская правда. 12 мая 2006. – С. 6.

вий(1), обусловленного ими крайне слабого демографического присутствия России в районах к востоку от Байкала(2) и острой недостаточности транспортно-коммуникационной сети, связывающей европейскую часть России с дальневосточной(3). Сочетание трех этих факторов во многом определяет экономическое отставание дальневосточных территорий в рамках концепции жестко централизованного государственного устройства.

90 % территории русского Дальнего Востока приходится на зону вечной мерзлоты. Основные обжитые южные части зоны с относительно благоприятным для жизни и сельского хозяйства климатом тянутся узкой и длинной полосой вдоль границы России с КНР и Монголией. В дальневосточных районах сосредоточено 98 % запасов натуральных алмазов Федерации, 50 % золота, 80 % олова, 30 % древесины. На эту часть страны приходится 58,3 % всей продукции рыболовства. Через тихоокеанские порты проходит 50 % всего экспортного товаропотока. Но при этом регион слабее обеспечен энергосырьем (7,4 % российских запасов природного газа, 5,2 % каменного угля, 3,7 % нефти) и железной рудой (5,5 %). Продукция добывающей промышленности составляет 16,7 % общероссийской, зато машиностроения – всего 3,1 %, а легкой промышленности – 1,2 %. Уровень жизни населения в этой части страны, по данным российских исследователей, на 40 % ниже черты бедности.

В силу природно-географической специфики дальневосточные районы Федерации, строго говоря, тяготеют не столько к самому Тихому океану, сколько к странам, контролирующим наиболее развитые, климатически и экономически благоприятные участки тихоокеанского побережья, из которого на долю самой России приходится малая и не лучшая часть.

Этим определяется геостратегическое обстоятельство, являющееся для тихоокеанской политики России ключевым: если рассматривать всю территорию Федерации к востоку от Байкала как единый ареал, то реализация присущих ему естественных экономгеографических тяготений к бассейну Тихого океана по-настоящему возможна не напрямую, а опосредованно через обеспечение проницаемости географической зоны, заключенной между российскими границами и тепловодными портами восточно-азиатского побережья (через территорию Китая и Кореи).

Очевидно, что устойчивость экономической региональной ситуации в решающей мере зависит от способности федеральных и региональных властей найти взаимоприемлемую формулу отношений, которая, подтвердив неограниченные полномочия Москвы в вопросах обороны, безопасности и внешней политики, позволила бы расширить экономические права местных территорий до максимального возможного уровня, ограниченного только необходимостью обеспечения общенациональных интересов безопасности.

Так или иначе, встает вопрос о реиндустриализации Дальнего Востока. Но финансовая сторона вопроса может показаться довольно тяжелой для российского бюджета, и здесь не обойтись без финансовых вливаний извне. Для привлечения на Дальний Восток иностранного капитала должны быть созданы условия для максимальной отдачи тех средств, которые будут вложены в экономику и хозяйство Дальнего Востока. Наиболее активными и перспективными инвесторами в АТР являются сегодня Тайвань, Япония, Сингапур, Гонконг и

¹⁴² Парканский А. Российский Дальний Восток-Япония: трудные времена // Япония сегодня. №3. 1995. С. 2.

Южная Корея. Трое из них представляют собой не что иное, как китайские государства. Япония не инвестирует в российскую экономику из-за политических преубеждений и территориальных споров. Однако в последнее время все же японские инвестиции найдут свое применение на российской земле. Речь идет о достигнутых соглашениях в области машиностроения, в частности о строительстве заводов по производству автомобилей Тойота и Ниссан. Таким образом, фактически партнерство, свободное от сопричастности с «китайским фактором», возможно, по сути дела, не только с Сеулом, но и с Токио, что заставляет более реалистично взглянуть на перспективы и комплексную эффективность сотрудничества с внешним миром по линии обеспечения притока инвестиций.

Значит ли это, что России суждено оставаться окраинной АТР? В ближней перспективе, по всей видимости, нет. И Москва должна приложить максимум усилий для того, чтобы не остаться за бортом экономических и политических процессов в АТР и направить финансовые потоки в виде инвестиций азиатских компаний на восстановление и развитие Дальнего Востока нашей страны. Вряд ли стоит концентрировать внимание только на негативной стороне этой констатации. В периферийности положения России, помимо минусов, может отыскаться и рациональное содержание, например, в свете гипотезы небиполярности.

Сказанное не означает, что России не следует стремиться к региональному сотрудничеству. Скорее, стоит осознать, что темпы и формы включения в экономическую жизнь региона целесообразно было бы соотносить с необходимостью устранить угрозу территориального распада России – хотя бы под давлением внешнеэкономических обстоятельств. Идея форсированной интеграции в АТР, с которой начал в 1986 г. М. С. Горбачев и которой продолжает следовать Москва, на современном этапе может вступить в противоречие с интересами территориальной консолидации Российской Федерации. Включение российского Дальнего Востока в экономику АТР – не самоцель. Оно необходимо, но может быть контрпродуктивным, если не будет уравновешено адекватным приращением связей между европейской и дальневосточной частями России.

Стратегическая задача российской политики сегодня видится не во включении России в экономическое и политическое сотрудничество с государствами АТР «любой политической ценой», но в принятии крупных государственных мер по укреплению физического присутствия россиян в дальневосточных районах как базисного условия обеспечения совместимости экономической интеграции с интересами обеспечения стабильности на российском Дальнем Востоке и в Восточной Азии в целом. Необходимым представляется принятие федеральной программы демографической поддержки российского Дальнего Востока, без которой утрата Россией реального контроля над этой территорией может оказаться предрешенной.

Ключевой проблемой внешнеполитического курса в АТР является вопрос о выборе ориентации, который должен обеспечить региональные интересы России. На наш взгляд, эти интересы состоят в следующем:

- содействовать созданию в АТР гибкой неформальной структуры отношений, способных при необходимости преобразоваться в формальные договоренности, которые бы обеспечили России коалиционную поддержку на случай повторения российско-китайского отчуждения,

- укреплять взаимопонимание с США в отношении необходимости укрепить российское присутствие в южной части Восточной Азии (Вьетнам), придав ему неугрожающий для малых стран характер,
- способствовать в этой связи улучшению отношений Вьетнама с малыми странами ЮВА при одновременном улучшении отношений с ним для обеспечения дополнительного канала укрепления партнерства России с АСЕАН,
- отстаивать сохранение статус-кво в Тайваньском проливе при избежании открытого политико-дипломатического противостояния с КНР, но при твердом отказе от поддержки попыток Китая изолировать и ослабить Тайвань,
- использовать рост политической заинтересованности стран ЮВА в улучшении отношений с Россией для обеспечения их поддержки в вопросах присоединения к экономическому сотрудничеству в регионе,
- продолжать поиск путей к компромиссному разрешению территориального спора с Токио как средства повысить шансы взаимодействия с Японией и США, которые, как и Россия, могут быть заинтересованы в смирении устремлений КНР,
- сделать свое участие в партнерстве с США действительно функциональным.

1.3.1.3. Система обеспечения национальной безопасности России

Государственная безопасность есть внутреннее состояние и международное положение государства, которое обеспечивает защиту его национальных интересов, существующего политического строя и территориальной целостности, а также отводит реальную угрозу внутренней дестабилизации или агрессии со стороны других государств. В общем смысле национальная безопасность каждой страны включает в себя безопасность политическую, экономическую, военную, экологическую, информационную и т.д. Важную и разнообразную роль играют в ее обеспечении все институты государства и субъекты гражданского общества. Национальная безопасность предполагает не только безопасность государственных органов, но, прежде всего, – реальную безопасность и гарантии прав отдельных граждан, общественных и политических организаций, этнических и прочих меньшинств и т.д.

Безопасность обычно рассматривают неделимо в различных масштабах:

- национальная безопасность – в границах одного государства,
- региональная безопасность – в рамках того или иного района мира,
- международная, всеобщая безопасность – в глобальных, мировых рамках.

Система международной безопасности структурно включает такие основные сферы или области как военную, политическую, экономическую, экологическую, гуманитарную. Во всех этих сферах имеются стержневые проблемы, от решения которых зависит прочность всей конструкции безопасности.

Всеобщая безопасность будет настолько прочной и стабильной, насколько крепкой будет национальная безопасность, безопасность каждого государства.

Национальная безопасность – это защищенность государства от внешних и внутренних угроз, устойчивость к неблагоприятным воз-

¹⁴³ Поцелуев С. П. Словарь по политологии / Под ред. Коновалова В. Н. – М.: ИОО – Фонд Сороса. 2000. – С. 25.

действиям извне, обеспечение таких внутренних и внешних условий существования страны, которые гарантируют возможность стабильного прогресса общества и его граждан.

Национальная безопасность Российской Федерации – это безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

В России разработана Концепция национальной безопасности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации 10 января 2000 года, № 24.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации – система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

В Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации. Обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в АТР являются приоритетными направлениями политики государства.

Среди потенциальных угроз для России в АТР следует выделить неспособность России обеспечить экономико-социальные условия для устранения или, по крайней мере, сокращения вакуума своего демографического присутствия на Дальнем Востоке. Образовался своего рода порочный круг: привлечь переселенцев в регион не удастся из-за суровых климатических условий, не компенсированных адекватными льготами в получении жилья, обеспечения заработной платой, основными предметами потребления и повышенной комфортностью быта по сравнению с европейской частью страны; изыскать местные денежные ресурсы для финансирования подобных преимуществ невозможно, не имея людских ресурсов для создания в регионе развитой промышленно-производственной базы как основы самофинансирования.

Разумеется, проблема изыскания средств для первичного инвестирования актуальна во всей России, но на Дальнем Востоке она особенно остра в силу окрашенности политико-стратегическими особенностями. Отдаленность ареала, его относительно изолированность (усугубленная несовершенством транспортно-коммуникационных сетей и дороговизной перевозок), распространенность, как на самом русском Дальнем Востоке, так и особенно за его пределами, тезиса об объективной способности региона к независимому от Москвы существованию (при условии его большей открытости и ориентации на тихоокеанское направление) – всё это актуализирует вопрос об укреплении единства европейской дальневосточной России. По-видимому, ни одна из частей Российской Федерации сегодня не нуждается в таком внимании и поддержке, как Дальний восток, так как нельзя не принимать во внимание тот факт, что существует вероятность возникновения неких сепаратистских тенденций в регионе, связанных с тяжелым финансово-экономическим и хозяйственным положением региона, с одной стороны, и одаренностью его природными ресурсами и отдаленностью от центра, а также нестабильностью политической ситуации, с другой.

При этом в решении дальневосточной проблемы вряд ли можно особенно полагаться на иностранные инвестиции. Несомненно, содействуя преодолению некоторых хозяйственных трудностей региона, они, в конечном счете, в силу своей природы, не могут не способствовать росту «притихоокеанской» экономической ориентации местных территорий, что может достаточно скоро преобразоваться в политические тяготения, если рост зарубежного экономического присутствия не будет уравновешен достаточным приростом русских ин-

вестиций (федеральных и частных) в хозяйство Дальнего Востока. Речь, таким образом, идёт не о том, чтобы отказываться от сотрудничества с зарубежьем, но о том, чтобы не дать ему заместить взаимовыгодные связи между западной и восточной частями России.

Проблема перенаселенности Китая выходит далеко за рамки регионального аспекта. Об этом говорят многие исследователи и специалисты из США, Японии, России, стран ЮВА. Очевидно, что решение данной проблемы лежит в плоскости освоения новых территорий. Об этом уже говорят и китайские специалисты, недвусмысленно намекая на российский Дальний Восток. Речь уже идет о так называемом демографическом оружии КНР. И это является прямой угрозой национальной безопасности РФ, целостности ее границ и безопасности населения, проживающего на данной территории.

Обобщая замечания западных исследователей или тональность (но пока ещё не формулировки) их статей и книг, можно сделать вывод, что к мнению о целесообразности для Москвы (и полезности для всего мира) допустить Китай к освоению русского Дальнего Востока их подталкивают:

- психологическая несовместимость русского населения и присущей ему модели экономического поведения с тем типом хозяйствования, который является эффективным в природных условиях Дальнего Востока, что проявляется в неспособности поселенцев из России (включая казаков) наладить производство на тех самых землях, где до них вполне успешно хозяйствовали китайцы и корейцы,
- «неестественность» владения Россией изначально чуждыми ей в цивилизационном отношении территориями,
- отсутствие у Москвы инвестиционных возможностей для преодоления кризисных явлений в дальневосточной экономике¹⁴⁵.

Стоит отметить, однако, что к мнению о желательности «уступки» – в экономическом смысле – русского Дальнего Востока Китаю склоняются далеко не все западные специалисты. Эксперты по стратегии, например, к этой точке зрения нередко относятся скептически, если не откровенно подозрительно. Они с готовностью соглашаются с аргументом, состоящим в том, что для стабильности ситуации в АТР утрата Россией контроля над своей дальневосточной частью могла бы иметь катастрофические последствия, как минимум, по двум причинам. Во-первых, такое ослабление РФ усилило бы КНР до совершенно неприемлемого для Запада уровня; во-вторых, мог возникнуть самый настоящий международный кризис в связи с судьбой российских стратегических ракет на подводных лодках в Охотском море, которые в этом случае могли бы оказаться «бесхозными» или стать объектом политических споров и конфликтов, не говоря уже о том, что было бы не ясно, кто должен был бы финансировать Тихоокеанский флот и обеспечивать минимальный необходимый уровень его сохранности.

Второй, после демографического вакуума, потенциальной угрозой стабильности российского Дальнего Востока, как и азиатско-тихоокеанского региона в целом, можно считать утрату или кризис управляемости дислоцированными в этой части страны стратегическими силами в результате политически неблагоприятного развития местной ситуации или любого рода аварий и неисправностей, связанных с неудовлетворительным обеспечением технического состояния боевых кораблей и непосредственно ядерного оружия. Стоит иметь в виду, что в предупреждении такой опасности состоит параллельный

¹⁴⁴ Stephan J. Op. cit. Ch. 8, 9.

интерес сразу нескольких, помимо самой России, стран – Соединённых Штатов, прежде всего.

Китай с его громадным населением и 4300-километровой границей с РФ, не будучи реальной угрозой для русского Дальнего Востока сегодня, потенциально остаётся, как представляется, источником самой серьёзной геополитической опасности для России. Особенность китайского вызова заключается в том, что в условиях мирной международной обстановки и добрых отношений между Москвой и Пекином, как в настоящее время, он может оказаться более грозным, чем если бы эти отношения были прохладнее. Потому что именно мирному китайскому проникновению на русский Дальний Восток труднее всего противостоять и именно на такой тип воздействия российская сторона не имеет опыта эффективного реагирования, не прибегая к грубым силовым мерам (подобно тому, как это было принято в годы советско-китайской конфронтации). Этим, однако, опасения не исчерпываются. По данным западной и российской печати, продолжает развиваться русско-китайская торговля вооружением и технологиями. В КНР продаются истребители СУ-27 российского производства. Обсуждаются вопросы о поставках Китаю самолётов СУ-29 и авианосца. Также в рамках межгосударственного сотрудничества был возобновлен проект России с КНР в мирном использовании ядерной энергии, с разрыва соглашения которого в конце 50-х годов началась эскалация советско-китайского конфликта. В соответствии с новым соглашением российская сторона обязалась оказать китайской помощь в строительстве в провинции Ляонин ядерного реактора мощностью в 1000 МВт. Сообщается об интересе КНР к привлечению персонала и технологии для отработки систем наведения ракет, управления подводными лодками и проведения испытаний ракетного оружия. Опираясь на японские данные, американские эксперты считают, что поступательное увеличение китайского бюджета с 1993 г. и по сей день было в основном связано с ростом закупок российского вооружения¹⁴⁵.

Работавший в США китайский специалист Шулон Чу (Shulong Chu), долгое время преподававший в Военно-воздушной школе (Chinese Air Force College) и состоявший сотрудником Китайского института современных международных отношений, в 1994 г. опубликовал на английском языке работу, специально посвящённую анализу теоретических воззрений китайских стратегов. Он подразделил их на три школы – северную, восточную и юго-восточную называя первую в качестве главной. Как отмечает автор, для этой школы типично по-прежнему считать Россию источником потенциальной угрозы для КНР, апеллируя не к способности Москвы реально угрожать Китаю сегодня, а к её намерениям в отношении КНР в долгосрочной перспективе, которые теоретики северной школы расценивают как угрожающие¹⁴⁶.

Не отвергают тезиса о «российской опасности» и две другие школы, но их представители полагают, что главная угроза для КНР может надвигаться с юга – в связи с конфликтом из-за архипелага Спратли, столкновения с Тайванем или принятием на себя Японией с подачи Соединённых Штатов функций по обеспечению безопасности обширных морских пространств в зоне Восточной Азии.

Насколько обоснованно оказание Россией содействия КНР в модернизации её оборонного потенциала в свете сказанного выше? С

¹⁴⁵ Shambaugh D. China's Challenge to Asian Security // Survival. – Vol. 36. – № 2 (Summer 1994). – P. 51.

¹⁴⁶ Shulong Chu. China and Strategy. The PRC Girds for Limited, High Tech War // Orbis. Spring. 1994. – P. 181.

позиций рационального анализа эта линия кажется ошибочной, поскольку ради ближайших коммерческих выигрышей от экспорта вооружений в КНР ставятся под вопрос военно-технологические преимущества России, важность сохранения которых вряд ли может вызывать сомнения.

Геополитически Китай является, прежде всего, и в основном соперником России, и с этой точки зрения мирное сотрудничество и добрососедские отношения с ним не могут переходить никакой грани, за которой они способны подорвать способность России при необходимости с достаточным стратегическим и техническим превосходством проводить в отношении КНР не провоцирующую, но твёрдую и энергичную политику.

Известный российский специалист К. В. Плешаков считает, что «Китай и Россия объективно являются геополитическими союзниками» в Центральной Азии¹⁴⁷. Очевидно, что данное высказывание стоит воспринимать критически. Но с другой точки зрения, нельзя не воспринимать допущение о возможности сотрудничества Москвы и Пекина в противодействии исламскому экстремизму. Но Российская Федерация все же не эквивалентна СССР и исламский вызов имеет для неё существенно иную, чем для Советского Союза, геополитическую конфигурацию. Угроза экстремизма исламистов подстергает РФ в основном на Кавказе (в Чечне) и в Поволжье, тогда как исламский экстремизм, который беспокоит КНР, исходит из Уйгурстана и Кашгарии, тесно примыкающих к новым государствам Средней Азии, но отделённых теперь от России достаточно обширным пластом их территории. Во всяком случае, плюсы от отвлечённого взаимопонимания с Китаем в исламском вопросе не могут ни уравновесить, ни заслонить рисков, которые представляют для России отношения с КНР в смысле демографическо-территориальном.

По тихоокеанскому направлению в России сосуществуют несколько точек зрения исследователей, по-разному относящихся к перспективам российско-китайских отношений. Первые из них полагают, что в отношениях между Россией и Китаем нет ничего такого, что предопределяло бы конфликтность их отношений. В этом ключе выдержаны публикации известных специалистов С. Л. Тихвинского, М. Л. Титаренко, М. С. Капицы, А. Г. Яковлева и др. По мнению этих исследователей, сближение с КНР проявляется как результативный противовес чрезмерному российско-американскому сближению.

Представители второго направления достаточно внимательно относятся к геополитическим обстоятельствам, задающим потенциал российско-китайских противоречий из-за контроля над пространством. Вместе с тем, исходя из верного тезиса о неприемлемости для России конфликта с Китаем, они предпочитают акцентировать необходимость сочетания гибкости в отношениях с КНР с изучением возможностей для повышения способности России справиться с китайским вызовом в будущем, если таковой приобретёт более тревожащие очертания. К данной точке зрения склонны В. С. Мясников, Л. П. Делюсин, а из среднего поколения авторов – А. Д. Воскресенский, С. Н. Гончаров, П. М. Иванов, С. М. Труш.

¹⁴⁷ Плешаков К. Гео-идеологическая парадигма. (Взаимодействие геополитики и идеологии на примере отношений между СССР, США и КНР в континентальной Восточной Азии. 1949-1991) // Научные доклады. № 21. – М.: Московское отделение Российского научного фонда, 1994. – С. 97. Воскресенский А. Зона сотрудничества или потенциального конфликта? // Независимая газета. 1994, 5 августа.

Третье течение уместно было бы назвать «охранительным». Его представители склонны особенно тревожно воспринимать китайское проникновение на русский Дальний Восток и считают китайский вызов уже реальностью, а не перспективой. Сообразно тому, они сосредоточены на более активном поиске возможностей сдерживать китайское давление или, по крайней мере, научиться канализировать его в неопасное для России русло.

Так, с одной стороны, на наличие потенциальной угрозы для России со стороны Китая весьма настойчиво указывает критически оценивающий политику США Александр Анисимов, рекомендующий России «набрать очки» за счёт игры на противоречиях США с Китаем. С другой стороны, о реальности стратегического риска, которым может обернуться для России китайская военная мощь через 10-15 лет, недвусмысленно предупреждает известный же российский специалист по военно-политическим проблемам А. Г. Арбатов¹⁴⁸.

Опасность со стороны центрально-азиатского ареала для России могут оказать собственно геополитические противоречия, воплощённые, например, в спорах из-за доступа к казахстанской нефти.

По оценкам западных экспертов, через 10-15 лет Китай может столкнуться с острой нехваткой этого сырья, связанной как с ростом внутреннего потребления, так и с истощением старых месторождений. Одновременно Казахстан к тому времени может вырасти в крупный нефтеэкспортёр. Уже сегодня в стране разрабатываются богатейшие месторождения этого сырья, хотя остро стоит проблема его вывоза. Обретение китайского рынка может резко изменить ситуацию, так как транспортировка нефти в КНР удобна (железнодорожный путь проложен) и рентабельна по сравнению с экспортом через Россию. В этой ситуации можно прогнозировать трения между Россией и Китаем из-за влияния на Казахстан.

Потенциальной угрозой для России может оказаться конфликт в Корее. В этом случае контуры вызова могут определяться, прежде всего, масштабами угрозы радиоактивного заражения российской территории в случае разрушения одного или нескольких ядерных объектов КНДР или Республики Корея, если бы они подверглись ударам в результате открывшегося между ними военного конфликта. Одним из возможных измерений внутрикореянского кризиса мог бы оказаться и массовый исход на российскую территорию северокорейских беженцев, которые в этом случае могли бы дестабилизировать российское Приморье одним своим появлением.

Наконец, теоретически стоит думать и о шансах нарастания ирредентистских настроений народов монгольской группы в российской Забайкалье и особенно в Туве, включённой в состав России только в 1944 г. За исключением Тувинской Республики, где тенденции к объединению с Монголией фактически никогда полностью не исчезали, оживление этнического самосознания российских меньшинств этой группы пока происходит в русле культурных исканий. Важно, что сама Монголия как полюс их возможных тяготений занимает по отношению к проявлениям объединительных тенденций крайне осторожную позицию, опасаясь спровоцировать сколь угодно существенное ослабление связей с Россией в условиях устойчивых подозрений по поводу целей монгольского направления внешней политики Китая.

¹⁴⁸ Анисимов А. Мировой конфликтный потенциал и Россия // Россия XXI. № 1-2, 1994. - С. 4-28; Арбатов А. Г. «Военная реформа: доктрина, войска, финансы». Мировая экономика и международные отношения. № 4. 1997. - С. 5-21.

1.3.2. Взаимодействие России и Японии как фактор международной безопасности в АТР

1.3.2.1. Внешняя политика Японии и международная безопасность России

Российско-японские отношения являются важнейшими для нашей страны в АТР. Это касается области политики, экономики, научно-технического, военного и культурного сотрудничества двух стран. При выстраивании политики национальной безопасности России в данном регионе они являются одними из определяющих векторов ее формирования, наряду с отношениями с другими акторами в регионе.

Япония – один из основных игроков на Азиатско-Тихоокеанском театре политических действий. Во многом от ее внешнеполитической позиции и внутреннего состояния дел в стране будет зависеть общая экономическая и политическая обстановка в АТР, а также действия других участников международных отношений в регионе. Связано это с тем, что, во-первых, многие эксперты сходятся в том, что XXI век будет веком АТР, а Япония один из явных политических и экономических центров региона. Во-вторых, изменения во внешнеполитической деятельности Японии, по мнению исследователей, являются именно качественными, т.е. переходят от использования одной модели политического поведения к другой, меняются политические цели и задачи, а, следовательно, и методы, т.е. происходит постоянное развитие, что весьма важно для России, так как в наших отношениях с Японией до сих пор сохраняется некая натянутость, и для преодоления этой натянутости необходимо понимать, какие цели ставит перед собой Япония.

На формирование внешней политики Японии оказывает воздействие сложное переплетение различных объективных и субъективных факторов.

Основы современной внешней политики закладывались в условиях краха прежней политики безудержной экспансии и агрессивных войн, широкого распространения на этой почве антимилитаристских настроений, законодательного оформления отказа японского государства от войны как средства разрешения международных споров. Вместе с тем на японскую внешнюю политику глубокий отпечаток наложили годы «холодной войны», американской оккупации Японии. В тот период установились союзнические отношения между Японией и США, ставшие приоритетными во внешнеполитической линии Японии и внесшие в нее элементы конфронтационности. Такое положение входило в противоречие с национальными интересами Японии. Озабоченность и опасения японского населения вызвало, в частности, использование территории страны в качестве плацдарма для военных действий вооруженных сил США на Корейском п-ове, а затем в Индокитае. Неестественным для Японии было длительное отсутствие государственных отношений с КНР и некоторыми другими странами Азии.

Биполярная схема мирового устройства с ее жесткой и всеохватывающей конфронтацией по линии Восток-Запад вплоть до начала 90-х годов вынуждала Японию действовать в рамках четко очерченных функций подчиненного американского военно-политического союзника.

Однако длительное пребывание в нише американского союзника не могло не вызвать определенную атрофию механизма выработки внешнеполитической стратегии, поскольку не было необходимости играть роль классического центра геополитики.

Поведение Японии на международной арене в послевоенный период было практически полностью подчинено достижению экономи-

ческих целей (так называемая экономическая дипломатия), а ее непосредственное участие в решении мировых политических проблем в лучшем случае носило пассивный характер. Отражением этого явились такие характеристики роли Японии в международных делах, как «экономическое животное», «политический карлик с большим кошельком» и т.д.

Распад СССР и прекращение «холодной войны» превратили Японию в один из самых мощных «полюсов силы» региона, что, разумеется, подвигло её на ведение более активной политики в отношении своих соседей и стратегических партнеров.

Окончание «холодной войны» породило бурные дискуссии в Японии относительно целей, задач и характера военного союза с США. Многие деятели вообще ставят под сомнение необходимость существования Договора безопасности в новых условиях, когда в результате развала СССР исчезла так называемая советская угроза. Более того, некоторые политики и исследователи начинают усматривать в Договоре безопасности не что иное, как «американский инструмент предотвращения возрождения милитаризма в Японии»¹⁴⁹. Кстати говоря, такая точка зрения разделяется не только рядом американских деятелей, но и достаточно широко распространена в азиатских политических и академических кругах.

В мире нет другой страны, которая бы в новейшей истории Японии сыграла столь важную роль как США. Именно они открыли Японию миру в середине XIX века, повергли ее в прах в середине XX, и благодаря сотрудничеству в первую очередь с ними Япония возродилась в качестве великой экономической державы, стремящейся стать политическим гигантом в начале века XXI.

Как это ни парадоксально, как раз последний фактор и предопределяет глубокую противоречивость современных японо-американских отношений, прежде всего, торгово-экономических. Острота противоречий, особенно в сфере торговли, которые средства массовой информации Японии и США порой доводят до уровня психологической войны, порождает многочисленные сценарии разрыва двусторонних отношений, в том числе, ликвидации Договора безопасности. Однако очевидно, что подобное развитие событий следует рассматривать как маловероятное. Ведь в результате такого разрыва потери двух стран в торгово-экономической, политической и военно-стратегической областях были бы значительно больше тех издержек, которые возникают в связи с конфликтами в различных сферах двусторонних отношений в настоящее время.

Совпадение военно-стратегических интересов Японии и США в перспективе останется цементующим фактором двусторонних отношений, чему способствует нестабильная и продолжающаяся оставаться трудно прогнозируемой обстановка в АТР и мире. Для Соединенных Штатов эти интересы заключаются в том, чтобы, после ликвидации своих военных баз на Филиппинах и, при отсутствии гарантий сохранения их в Южной Корее, иметь в лице Японии с ее экономической мощью, военным потенциалом и стабильной внутривнутриполитической обстановкой надежного союзника, военные базы на территории которого в силу уникальности его географического положения

¹⁴⁹ Фусанаби Ё. Депрессивная дипломатия Токио // Знакомьтесь – Япония, 04. 26.2000. – С. 20.

¹⁵⁰ Вербницкий С. И. Японо-американский военно-политический союз – М.: Наука, 1972. – С. 115.

имеют огромное значение не только для региональной, но и для глобальной военной стратегии США¹⁵¹.

Япония же, со своей стороны, не может не ценить военный союз с США, который обеспечивает ее безопасность и дает возможность реализовать «японский феномен» в социально-экономической сфере. Анализ состояния военно-стратегической обстановки в АТР, появление новых угроз не дают японскому истеблишменту оснований для постановки вопроса о снижении роли японо-американского Договора безопасности в обозримой перспективе.

Наряду с отношениями с США экономические и политические связи с Китаем всегда занимали приоритетное место среди других двусторонних отношений Японии, а в Азии они, несомненно, имеют для нее самое большое значение. Эти отношения на протяжении XX в. претерпели колоссальную метаморфозу: из объекта военной агрессии Японии и колониального придатка ее экономики Китай превратился в равноправного партнера на международной арене и является ныне исключительно важным элементом формирования японского внешнеполитического курса. Япония рассматривает политически стабильный и экономически здоровый Китай как позитивный фактор в Восточной Азии, помня, что в 60-е годы этот азиатский гигант был мощным дестабилизирующим началом в регионе. Нынешняя китайская политика экономической модернизации и реформ открыла новые перспективы для японской внешнеэкономической деятельности, а также политического взаимодействия между двумя странами. Роль китайского фактора для Японии определяется, прежде всего, огромными возможностями этой страны как ближайшего и крупнейшего источника сырья и энергоносителей, обширного потребительского рынка и многообещающей сферы приложения капитала. Наряду с этим нормальные и прогнозируемые связи с ядерной державой, каковой является Китай, – это одна из важнейших гарантий обеспечения национальной безопасности страны в военно-стратегической сфере.

После окончания «околотной войны» внешнеполитическая деятельность Японии в ЮВА резко активизировалась не только в странах АСЕАН, но и в Индокитае, прежде всего в Камбодже и Вьетнаме. Политический вакуум, образовавшийся в Индокитае после ухода двух сверхдержав, а также сужение вовлеченности в индокитайские дела Китая, урегулирование ситуации в Камбодже и реориентация Вьетнама на активное сотрудничество с Западом открыли перед Японией новые возможности для освоения этого политического пространства, бывшего для нее до начала 90-х годов недостижимым. Она не скрывает своего твердого намерения не только стать основным экономическим игроком в Индокитае, но и добиться там политического лидерства.

Так, камбоджийская проблема стала своего рода осеком для оттачивания японским руководством его новой стратегии на международной арене. Политические инициативы Японии по примирению враждебных фракций в Камбодже явились по сути первой серьезной попыткой покончить с бытующим в других странах представлением о ней как об «экономическом гиганте, но политическом пигмее». К тому же Камбоджа занимает важное геостратегическое место в ЮВА и является объектом борьбы за политическое влияние между двумя такими субрегиональными лидерами, как Таиланд и Вьетнам. Япония не хотела бы усиления ни одного из этих субрегиональных центров силы за счет Камбоджи.

¹⁵¹ Иногути Т. Японская внешняя политика в условиях американской однополярности // Знакомьтесь - Япония. 13.11.2000. - С. 33.

Активная и успешная деятельность в сотрудничестве с ООН по окончательной ликвидации внутренних междоусобиц в Камбодже, беспрецедентно крупные финансовые вливания в ее экономику должны, по замыслам японских внешнеполитических стратегов, помочь вывести их страну в разряд мировых лидеров, несущих основную ответственность за сохранение стабильности и поддержание международного порядка на глобальном уровне. Достижению этой цели должно было способствовать и такое эпохальное событие в японской внешней политике с момента окончания Второй мировой войны, как отправка в Камбоджу в октябре 1992 г. инженерного батальона для участия в операциях ООН по поддержанию мира.

Чисто финансовое участие страны в войне в Персидском заливе, выразившееся в выделении 13 млрд долларов на нужды антииракской коалиции и в виде помощи странам-жертвам иракской агрессии, явилось, пожалуй, наиболее ярким подтверждением этих определений. Не будет преувеличением сказать, что война в заливе стала тем переломным событием в послевоенной истории, которое заставило японский истеблишмент более активно и кардинально переосмыслить роль страны на международной политической арене в сторону повышения значимости этой роли.

Новые политические реалии 90-х годов не намного облегчили для Японии поиск оптимального курса в отношении стран Корейского полуострова. Продолжающаяся конфронтация двух корейских государств делает эту задачу уравнием со многими неизвестными. Несмотря на нормализацию отношений Японии с Южной Кореей в 1965 г. и тот факт, что все годы «холодной войны» обе страны находились «по одну сторону баррикад», а также достаточно тесные и многообразные экономические связи, их взаимодействие постоянно подвергается серьезным испытаниям. Они существуют как в экономической (дефицит торговли в пользу Японии, ее отказ предоставлять партнеру новейшую технологию и др.), так и в политической сфере (взаимные подозрения по поводу «северной политики» Южной Кореи, с одной стороны, и курса Японии в отношении КНДР, с другой).

Настоящей проблемой для правящих кругов Японии является отсутствие до сих пор нормальных межгосударственных отношений с Северной Кореей, что, бесспорно, значительно ослабляет внешнеполитические позиции Японии и сужает поле для ее дипломатического маневрирования не только в Северо-Восточной Азии, но и на всем азиатско-тихоокеанском геополитическом пространстве. Нормализации японо-северокорейских отношений мешают, конечно, существование проблем, уходящих корнями в историческое прошлое, таких как требования со стороны Пхеньяна финансовой компенсации как за колониальное прошлое, так и за «ущерб», нанесенный Японией в последующий период.

Вместе с тем, как представляется, в гораздо большей степени перспективы нормализации зависят от решения вопроса о так называемых ядерных подозрениях в отношении КНДР. Возможность наличия у Пхеньяна ядерного оружия вызывает наибольшую обеспокоенность Японии. В середине 90-х годов появились надежды на решение этого вопроса. Однако подходы к нему, базирующиеся исключительно на сепаратных договоренностях между Вашингтоном и Пхеньяном и оставляющие Токию роль всего лишь «плательщика по американским счетам», отнюдь не свидетельствуют о наличии самостоятельной позиции Японии в указанном вопросе¹⁵².

¹⁵² Кистанов В. Внешняя политика Японии на рубеже веков // Знакомьтесь – Япония. 17.10.1998. – С. 35.

Самой же главной проблемой, которая будет определять всю японскую внешнеполитическую стратегию на Корейском полуострове в XXI в., является, конечно, перспектива объединения двух корейских государств, которая будет иметь для Японии свои плюсы и минусы во всех областях. Очевидно, что с объединением Кореи в Северо-Восточной Азии возникнет необходимость формирования нового баланса сил между военно-политическими лидерами этого субрегиона – США, Китаем, Японией и Россией. Ясно также, что контуры этого баланса сил будут во многом определяться тем, какую позицию в отношении каждой из упомянутых держав займет единая Корея. Особенно большое значение этот процесс будет иметь с точки зрения обеспечения национальной безопасности Японии, учитывая существующие на Корейском полуострове сильные антияпонские настроения, призывы рассцаться с ней за прошлые обиды и даже прозвучавшие в Южной Корее утверждения, что в настоящее время ее главным военным противником является уже не Северная Корея, а Япония. Последней еще предстоит выработать свою долгосрочную стратегию в отношении Корейского полуострова с учетом всех нюансов и вероятных сценариев развития ситуации на нем.

Проблема взаимоотношений России и Японии является, по мнению исследователей, наиболее серьезной. Внешнеполитическая стратегия Японии на российском направлении в первую очередь будет определяться тем, насколько быстро и эффективно Россия, решив внутренние проблемы, сумеет вписаться в бурные экономические и политические процессы в АТР. Кроме того, нельзя исключить, что изменения в раскладе политических сил в регионе внесут определенные коррективы в оценку значения России как японского партнера.

В пользу сближения двух стран в сфере политики могут действовать такие факторы, как дальнейший рост напряженности в японо-американских отношениях, усиливающиеся опасения по поводу китайской экспансии в АТР, развитие обстановки на Корейском полуострове в неблагоприятном для Японии направлении и т.п. Повышению значимости России будут способствовать и блоково-протекционистские тенденции в Европе и Северной Америке. Быть может, рост взаимной заинтересованности поможет ускорить и решение территориального вопроса.

Проблема же «северных территорий» один из несомненных внешнеполитических приоритетов Японии.

Немаловажное значение для определения ориентиров внешней политики имеет географический, региональный фактор. Как одна из наиболее экономически развитых держав, расположенных в Азии, в непосредственной близости от менее развитых капиталистических стран, Япония рассматривает азиатско-тихоокеанский регион (АТР) как сферу своего преобладающего влияния. В то же время она не может не учитывать здесь интересы своего союзника – США и близкое соседство с Российской Федерацией и КНР. Японская внешняя политика в этом регионе приобретает более реалистический характер, освобождается от присущего ей временами конфронтационного налета под воздействием крупных сдвигов на мировой арене, позитивных изменений в российско-американских отношениях и общей обстановке в Европе.

На процесс формирования внешней политики Японии сильное воздействие оказывает и ряд факторов внутривнутриполитического порядка. Сконцентрировав в своих руках контроль над экономикой, монополией, тем не менее, не в силах подчинить своему влиянию политическую жизнь страны. При разработке внешнеполитических акций правительство не может руководствоваться исключительно интересами

монополистического капитала, оно должно принимать во внимание настроения и требования широких масс населения, учитывая влияние, которое могут оказать на внутривнутриполитическую обстановку те или иные шаги на мировой арене.

Немаловажное значение для выработки внешнеполитического курса имеет и то обстоятельство, что правящий лагерь страны не является однородным. Те, кто мечтает о возрождении Японии в качестве мощной военной державы, немногочисленны. Опыт бурного подъема японской экономики и успешной конкуренции на мировом рынке в мирных условиях побуждает к принятию решений, не ведущих к дестабилизации отношений Японии с любыми странами, независимо от их социального строя. Однако по конкретным вопросам международных отношений позиции в правящих кругах могут расходиться, отражая различные подходы отдельных финансовых групп, имеющих специфические интересы за рубежом и связи с иностранными монополистами и т.д. На политической арене все эти противоречия проявляются в форме борьбы между различными фракциями правящей Либерально-демократической партии (ЛДП) по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики.

Наконец, любому из правительств Японии приходится считаться с принятыми ранее парламентскими решениями и правительственными декларациями (например, «Три безъядерных принципа»), вытекающими из положений конституции, определяющими принципиальные основы внешней политики страны.

Для реализации внешней политики в Японии сложился четкий механизм.

В процесс разработки, принятия и проведения в жизнь внешнеполитических решений вовлечены не только непосредственно государственные органы внешних сношений, но также различного рода советы, комитеты, научно-исследовательские институты и другие организации.

В соответствии с японской конституцией формирование внешней политики и ее проведение в жизнь возлагаются на парламент и правительство. Император выполняет лишь формальные внешнеполитические функции (по совету и с одобрения министров): принимает верительные грамоты послов и посланников, подтверждает ратификационные грамоты и другие дипломатические документы и т.п.

Важное место в определении внешнеполитического курса определяет парламент. Он обсуждает и ратифицирует договоры и соглашения, принимает законы, связанные с осуществлением внешнеполитического курса страны, утверждает бюджеты и ассигнования на содержание дипломатических органов, определяет расходы по правительственным программам экономического сотрудничества и помощи, устанавливает, наконец, сумму военных расходов и численность сил самообороны.

Сложившееся в парламенте соотношение политических сил не позволяет правящей партии и ее правительству добиваться безусловного одобрения вносимых на его обсуждение внешнеполитических акций. Сочетание активной деятельности оппозиции в высшем законодательном органе с широким развертыванием внепарламентской борьбы дает ей возможность оказывать извлекать влияние на формирование внешней политики.

Общее руководство всеми внешними сношениями страны и корректная разработка соответствующих мероприятий осуществляет японское правительство. В его официальные функции входит проведение переговоров, подготовка и заключение договоров и соглаше-

ний, обнародование деклараций и заявлений с изложением государственной политики по тем или иным вопросам международных отношений и т.д.

Непосредственное осуществление дипломатических функций возложено на министерство иностранных дел, которое направляет также работу других министерств и ведомств в области внешних сношений. МИД Японии насчитывает в своем штате 4,1 тыс. человек. За границей действуют 107 посольств и 60 консульств, включая 58 генеральных¹⁵³.

Наряду с конституционными органами внешних сношений создана широкая сеть различных вспомогательных организаций при премьер-министре и министре иностранных дел. К ним относятся консультативные советы, которые представляют свои рекомендации по отдельным вопросам внешнеполитического курса правительства, и органы, занимающиеся сбором информации и составлением реферативно-справочных материалов закрытого характера. Сюда входят также научно-исследовательские институты и различные правительственные научные советы и организации, объединяющие ученых, публицистов и журналистов.

Хотя важнейшие решения по вопросам внешней политики официально принимаются парламентом и правительством, большое влияние на их подготовку оказывает Федерация экономических организаций Японии (Кейданрен). Предложения относительно общих направлений политики и конкретных акций детально разрабатываются в ее комитетах по вопросам внешней политики, экономического сотрудничества, торговой политики, иностранных капиталовложений и валютно-финансовых проблем.

Основными целями внешнеполитического курса Японии является обеспечение национальной безопасности, укрепление позиций Японии на международной арене в целом и в АТР, создание благоприятных условий в конкурентной борьбе с ведущими экономически развитыми странами, а также для экспансии японских монополий на внешних рынках. Для достижения этих целей используется широкий арсенал политических, дипломатических, экономических военных и идеологических средств и методов.

В политической области особое значение придается всемерному развитию широкого и разностороннего сотрудничества с США и ведущими странами Западной Европы с тем, чтобы добиться максимально эффективного разрешения возникающих противоречий и обеспечить проведение совместных или согласованных с ними действий на международной арене.

В системе политических средств японской дипломатии возрастающую роль приобретает деятельность в ООН и других многочисленных международных организациях. Япония является одним из немногих государств, которые участвуют во всех специализированных организациях ООН, причем в 16 из них входит в состав руководящих органов.

Особое значение правящие круги Японии придают экономическим средствам достижения внешнеполитических целей. В результате бурного развития экспорта и растущего из года в год положительного сальдо торгового баланса Япония накопила огромные золотовалютные ресурсы. Это дало возможность Японии значительно расширить предоставление кредитов, займов и безвозмездной помощи различным странам в интересах создания наиболее благоприятного для себя экономического и политического климата.

¹⁵³ Япония: справочник. — М.: Республика. 1995. — С. 188.

В 80-е гг. правящие круги Японии разработали концепцию так называемой «стратегической взаимопомощи», суть которой заключалась в том, что основным критерием при определении характера и объема экономической помощи признавалась не реальная потребность того или иного государства, а его политическая позиция и значимость в глобальной стратегии Запада. К числу «стратегически важных» стран, пользующихся приоритетом в получении помощи, были отнесены в первую очередь Пакистан, Таиланд, Южная Корея, Турция, Сальвадор и Филиппины.

Приток капитала из Японии стимулирует экономическое развитие стран-получателей, но в то же время, он способствует привязыванию их к японской экономике, дает в руки Японии важные рычаги воздействия на выбор ими путей экономического развития, а также в определенной мере и на политический курс этих государств.

Поддерживая и поощряя политику государств, позиция которых отвечает интересам Японии, правительство одновременно пытается использовать экономические рычаги для оказания давления на те страны, чьи действия вызывают по каким-либо причинам его недовольство. Так, например, с 1979 г. Япония отказалась предоставить СРВ обещанную в декабре 1978 г. безвозмездную помощь в размере 14 млрд иен (60 млн долларов) в порядке санкций за помощь, оказанную Вьетнамом Камбодже в ликвидации членовеконенавистнического режима Пол Пота. Политика санкций проводилась в 80-е гг. в отношении СССР, Польши, КНР и некоторых других стран.

Экономические средства применяются также при решении различных внешнеполитических проблем в отношениях с развитыми капиталистическими странами. Так, одним из путей смягчения противоречий с США является увеличение из года в год доли расходов по содержанию американских военных баз, которую берет на себя японское правительство.

Экономические рычаги широко используются для повышения роли и авторитета Японии на мировой арене. Не имея возможности направлять за границу свои вооруженные силы, Япония компенсирует это предоставлением, например, средств на финансирование сил ООН по поддержанию мира в различных горячих точках планеты.

Наряду с политическими и экономическими средствами обеспечения своих внешнеполитических интересов Япония в 80-е гг. отнюдь не игнорирует и факторы военно-политического порядка. Несмотря на то, что конституция запрещает прибегать к военной силе как средству разрешения международных конфликтов и направлять вооруженные силы за пределы страны, резко возросший к началу 90-х гг. военный потенциал Японии становится все более важным орудием дипломатической борьбы в отношениях с различными странами.

Проблемы использования военной мощи Японии играют заметную роль в системе отношений с США. Согласившись существенно увеличить свои военные ассигнования и довести их в 1990 г. до 4,1 трлн иен – 31,5 млрд долларов (что вывело Японию на 2-е место после США среди ведущих экономически развитых держав), расширить функции сил самообороны в американской военно-стратегической системе в АТР, принять участие в программе космических вооружений СОИ и т.д., страна стремится сбить накал противоречий в торгово-экономической области и добиться от США уступок по ряду особенно важных для нее вопросов.

Наконец, в японском арсенале средств достижения внешнеполитических целей немаловажное место в последнее время стали занимать различные мероприятия идеологического плана. В

составе МИД Японии и других правительственных органов, а также по частной линии созданы многочисленные пропагандистские организации, которые в рамках программ культурного, научного, гуманитарного обмена стремятся создать максимально благоприятный морально-психологический климат для реализации внешнеполитических интересов Японии, включая обеспечение мира и безопасности («Дипломатия комплексного обеспечения национальной безопасности»). МИД Японии в качестве одного из направлений своей деятельности выдвигает «содействие более глубокому пониманию» Японии в сопредельных странах, т.е. одобрению того курса, который она проводит в этом регионе. Ставятся, в частности, задачи добиться признания японской модели развития в качестве образца, наиболее отвечающего конкретным условиям стран Азии; создать образ Японии как уникального государства, обладающего громадной экономической мощью, но отказывающегося в то же время от наращивания военного потенциала; убедить в миролюбивом характере японской политики, в строго оборонительных целях осуществляемых планов строительства вооруженных сил Японии; разрушить сложившийся в развивающихся странах образ Японии как «экономического чудовища», игнорирующего их интересы и стремящегося лишь к получению прибыли, заверить их в постоянной готовности оказывать бескорыстную помощь, проявлять заботу о духовной сфере общения.

Во внешней политике Японии четко выделялись три важнейших направления: отношения с ведущими западными державами, с развивающимися странами, и последнее, но не менее важное, направление составляют отношения с РФ и КНР и рядом других государств. Каждое из них характеризуется своими особыми задачами, целями и методами их достижения.

«Отношения с США являются краеугольным камнем японской внешней политики» — эту формулу неизменно подтверждает каждый глава японского правительства.

Японию связывают с США, прежде всего, чрезвычайно тесные, многосторонние и широкомасштабные торгово-экономические отношения, создающие глубокую взаимную зависимость экономик двух стран, а также военно-политический союз, который в условиях несоизмеримости военных потенциалов двух стран дает в руки Вашингтона надежное средство контроля над Японией.

Военный союз с США юридически оформлен рядом документов, основным из которых является Японо-американский договор о взаимном сотрудничестве и гарантии безопасности 1960 г. Выполняя принятые обязательства, Япония играет важную и активную роль в американской военно-стратегической системе в АТР.

Предоставляя США в соответствии с договором безопасности право иметь базы и размещать вооруженные силы на своей территории, Япония содействует их использованию в американской ядерной стратегии. Япония берет на себя все более широкие обязанности в рамках военного союза с США. 27 ноября 1978 г. был подписан обязательный документ под названием «Руководящие принципы японо-американского сотрудничества в области обороны», который по своему содержанию и реальному значению представляет собой непосредственное продолжение и уточнение договора безопасности. Этот документ детально регламентирует функции японских сил самообороны и американских вооруженных сил на случай боевых действий. В декабре 1986 г. был подписан меморандум о военном сотрудничестве двух стран при «чрезвычайных обстоятельствах». В соответствии с

этой договоренностью Япония приняла на себя обязательства по обеспечению боевого охранения морского и воздушного пространств в западной части Тихого океана, в акватории до 1000 от японских берегов. Эти решения, таким образом, впервые предусматривают возможность действий японских вооруженных сил за пределами своей территории.

Наконец, Япония дала согласие на использование США ее научно-технического и интеллектуального потенциала для создания новых, в т.ч. космических, видов оружия, закрепленное в соглашении об обмене высоко сложными технологиями военно-прикладного назначения от 8 ноября 1983 г. и о присоединении Японии к участию в программе СОИ от 21 июля 1987 г.

Однако не все так гладко в японо-американских отношениях, как может показаться на первый взгляд. Здесь уместен пример с префектурой Окинава. Для многих Окинава ассоциируется в первую очередь с американскими военными базами, которые занимают пятую часть главного острова и 12 % территории префектуры. Из примерно 47-тысячного контингента военнослужащих США, постоянно дислоцированных в Японии, 25 тысяч приходится на Окинаву. Одних морских пехотинцев здесь 17 тысяч. Площадь, которую занимают около 40 баз и других военных объектов, составляет почти 24 тысячи гектаров¹³⁴.

Опросы общественного мнения показывают, что свыше половины населения Окинавы выступают за ликвидацию военных баз США на острове. Местные жители опасаются, что в случае вооруженного конфликта в регионе с участием США их остров может быть втянут в него непосредственно. Окинавцев возмущают преступления, совершаемые здесь военнослужащими США, постоянный шум от самолетов и вертолетов. Немало и таких, кто считает, что базы нужны для безопасности Японии, но не хочет мириться с тем, что на долю Окинавы, которая составляет лишь 0,6 % от территории страны, приходится 75 % всей площади, занимаемой военными объектами США в Японии.

Несмотря на внушительный ряд достижений, Япония пока не решила двух важнейших задач, без которых ее внешнеполитическая «реабилитация» остается неполной.

Во-первых, она так и не добилась места постоянного члена Совета Безопасности (СБ) ООН. Трудно не согласиться с японскими лидерами, когда они говорят, что их страна, вторая по экономической мощи держава мира, занимает не менее важное положение, чем Россия и КНР, и, несомненно, более важное, чем Великобритания и Франция, даже, несмотря на наличие у двух последних ядерного оружия. Приведение формального статуса Японии в рамках ООН в соответствие с фактическим положением вещей уже не первый год остается одним из главных пунктов программы японской дипломатии, но продвижение к намеченной цели оказалось мучительно медленным.

Во-вторых, до сих пор не разрешена проблема «северных территорий» и не заключен мирный договор с Россией: до недавнего времени Токио акцентировал внимание на первом пункте как непременном условии для второго, но постепенно отказывается от такой последовательности действий, понимая ее бесперспективность.

Как известно, Организация Объединенных Наций была задумана и создана как союз победителей, четко обозначивших в ее уставе «бывших противников», которые могут быть допущены в нее, а значит и в «мировое сообщество», только после полного «перевоспитания» и с согласия победителей.

¹³⁴ Япония: справочник. - М.: Республика, 1995. - С.190.

На протяжении ряда лет Япония и Германия вели борьбу за отмену соответствующих статей устава, поскольку они давно уже выполнили свое назначение и потеряли всякий смысл, но только 11 декабря 1995 г. Генеральная Ассамблея после долгих дебатов приняла резолюцию об этом. Японская дипломатия восприняла ее как большой успех, потому что отныне устранено одно из главных формальных препятствий на пути вхождения Японии в СБ в качестве постоянного члена, если Генеральная Ассамблея все-таки решит увеличить число таковых. Между тем страна восемь раз избиралась временным членом СБ.

С начала 90-х годов Япония все более активно поднимала вопрос о так называемом «равном представительстве» в СБ, ссылаясь на то, что число стран-членов ООН со времени основания возросло в три с лишним раза, а число постоянных членов СБ осталось неизменным.

В июле 1993 г. Токио представил в ООН свои соображения по вопросу о реформе СБ, которые затем были развиты в речи Морихиро Хосокавы 27 сентября на сессии Генеральной Ассамблеи, куда он совершил свой первый официальный визит¹⁵⁵.

Премьер заверил мировое сообщество в готовности страны внести максимально возможный вклад в деятельность ООН. Вместе с тем он подчеркнул, что «Япония намеревается конструктивно участвовать в дискуссиях о реформе СБ».

О значимости этой проблемы для японской дипломатии наглядно свидетельствует сравнительный анализ Голубых книг по внешней политике 1993 и 1995 гг.: первой деятельности ООН, включая миротворческие операции и реформу СБ, посвящено всего несколько страниц в середине книги, в то время как во второй этот раздел переместился ближе к началу и стал более подробным.

Выступая 27 февраля 1994 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Е. Коно прямо заявил, что Япония «готова взять на себя ответственность постоянного члена СБ», выразив при этом надежду на «понимание».

Его аргументы настойчиво повторял постоянный представитель Японии в ООН Х. Овада, напомнив об успешной работе его страны в СБ и выразив надежду на скорое решение вопроса¹⁵⁶. Годом позже Коно снова заявил: «Япония считает необходимым расширить СБ за счет включения в его состав в качестве постоянных членов стран, несущих бремя глобальной ответственности, а также увеличения количества временных членов»¹⁵⁷. Но и этот призыв остался без ответа.

Администрация Хасимото предпочла перевести разговор на более практическую основу. Выступая в ООН 24 сентября 1996 г., новый премьер вместо общих фраз о роли ООН в мировой политике и готовности Японии «внести свой вклад» перечислил основные направления внешнеполитической деятельности страны в увязке с действиями и программами ООН. Конкретный, деловой тон его выступления выгодно отличался от довольно расплывчатых речей Коно. Более того, Хасимото изменил тактику: не настаивая на предоставлении Японии места постоянного члена СБ, он выставил кандидатуру своей страны на пост временного члена и получил поддержку внушительного большинства участников Генеральной Ассамблеи.

¹⁵⁵ Statements Delivered by Delegates of Japan During the 48th Session of the General Assembly of the United Nations. Tokyo, 1994. - P. 1-13.

¹⁵⁶ Statements Delivered by Delegates of Japan During the 49th Session of the General Assembly of the United Nations. Tokyo, 1995. - P. 10-11, 22-23.

¹⁵⁷ Statements Delivered by Delegates of Japan During the 50th Session of the General Assembly of the United Nations. Tokyo, 1996. - P. 13.

Кроме того, премьер ненавязчиво напомнил, что он представляет второго по значению финансового спонсора ООН и что его страна выступает за строгую финансовую дисциплину в организации¹⁵⁸. Этот аргумент прозвучал впервые, но был немедленно развит как официальными, так и полуофициальными изданиями МИД, которые не преминули заметить, что Япония вносит в бюджет ООН больше, чем Британия, Франция и КНР вместе взятые, а доля Германии превышает долю каждого из трех упомянутых постоянных членов СБ в отдельности¹⁵⁹.

Для осуществления своих целей в этом вопросе Японии требуется поддержка этих самых постоянных членов СБ, которым является Россия, отношения Японии с которой, к сожалению, пока ещё далеки от идеала. Положение, при котором Япония и Россия более чем через полвека после окончания войны не имеют мирного договора, трудно признать нормальным. Однако дипломатические отношения между нашими странами восстановлены уже более сорока лет назад и развиваются с переменным успехом, но явно не худшим образом. Договор же не был заключен, потому что до последнего времени японская сторона жестко увязывала свое согласие с решением так называемого «территориального вопроса», существование которого советская сторона многие десятилетия просто отказывалась признать.

Единственной надеждой Японии было и остается «политическое решение», т.е. получение согласия на передачу территорий на тех или иных условиях напрямую от российского руководства. И здесь Токио как минимум три раза имел шанс добиться успеха.

Первый раз – во время переговоров 1956 г., когда премьер-министр И. Хатояма как политик популистского типа сосредоточил все усилия на восстановлении дипломатических отношений любой ценой, а его министр иностранных дел М. Сигэмицу как дипломат считал главной целью мирный договор и ради этого был готов пойти на существенное смягчение японских условий.

Хатояма получил искомое, но Сигэмицу потерпел неудачу, поскольку политическая близорукость Хрущева и Шепилова и недооценка ими внутривнутриполитических факторов, действовавших на позицию японских представителей, не позволили им оценить меру уступок, на которые решились их партнеры.

Второй раз, при Горбачеве, японцы могли фактически «купить» острова, как это произошло с воссоединением Германии и признанием Республики Корея. Персональная дипломатия Я. Накасонэ, С. Абэ, И. Одавы и И. Суэцугу, шедшая в обход традиционных дипломатических каналов и ориентированная на М. Горбачева и А. Яковлева, могла принести гораздо большие результаты, если бы не «обструкционистская позиция консервативного истеблишмента, обвинявшего их в безответственности, предательстве национальных интересов и едва ли не в государственной измене»¹⁶⁰.

Наконец, некое политическое решение могло быть достигнуто во время октябряского визита в Токио Ельцина в 1993 г., пока Россия

¹⁵⁸ Statements Delivered by Delegates of Japan During the 51st Session of the General Assembly of the United Nations. Tokyo, 1998. – P. 1-15.

¹⁵⁹ Diplomatic Bluebook. 1996, p. 36-38; Т. Синъё. Кокурэн-но сайкассэйка-о мотомэтэ (В поисках путей обновления ООН). – Гайко форуму. 1996/ – Vol. 46. – № 9.; К.Харада. Кокурэн кайкаку-то Нихон-но якувари (Реформа ООН и роль Японии). – Токио, 1995. – С. 20.

¹⁶⁰ Судзуки М. Процесс углубления взаимопонимания создает базу для новых японо-российских отношений // Проблемы Дальнего Востока. 12.01.2001. – С. 25.

находилась в шоке после того, как президент успешно «преодоле л длительную политическую конфронтацию»¹⁶¹ с парламентом.

Создается впечатление, что Токио ожидал от Горбачева односторонних уступок, а когда он не привез с собой никакого «сувенира», во все разочаровался в дальнейших попытках договориться с Москвой. Ельцин активно использовал «Курильскую карту» против Горбачева во время их политического противостояния в 1990-1991 гг., но затем сам перешел к активной «дипломатии», воплощением которой стал А. Козырев. В 1993 г. момент снова был упущен из-за негибкости Токио.

Позиция японского истеблишмента в 1985-1995 гг. определялась убеждением, что в улучшении и развитии отношений заинтересована, прежде всего, Россия, а потому она должна заплатить за это соответствующую цену. Руководство Японии, дипломаты, ученые, аналитики в течение всего этого времени полагали, что ради «японских денег», будь то инвестиции, технологии или гуманитарная помощь, российские руководители готовы на все. Но то, что было верно или, по крайней мере, могло сработать в один период, стало неприменимым в другом.

Первым из японских лидеров последних лет правильно оценил ситуацию Рюитаро Хасимото: он понял, что внутривнутриполитические проблемы в связи с будущим договором стоят не только перед японским премьером, но и перед российским президентом, а потому договор должен быть представлен как взаимовыгодный обмен, а не односторонняя уступка.

Как и при прежних переговорах с советским руководством, большую роль сыграла персональная дипломатия. Результатом «встреч без галстуков» Хасимото и Ельцина в Красноярске (ноябрь 1997 г.) и Кавано (март 1998 г.) стала договоренность приложить все усилия для заключения долгожданного договора. Договоренность была подкреплена серией встреч министров и заместителей министров иностранных дел, а также визитом Кейдзо Обути в Москву в ноябре 1998 г. уже в качестве премьер-министра. Наконеч, весной 2001 г. в Иркутске состоялась встреча президента Путина и премьер-министра Рюитаро Мори.

Однако пришествие к власти кабинета Дзюинтиро Койдзуми, «чуть ли не открыто провозгласившего своей главной целью поддержание высокой популярности премьер-министра»¹⁶² несколько замедлило этот процесс. Здесь, очевидно, сыграла роль боязнь пойти на непопулярные меры. Несмотря на это, активная работа над решением проблемы продолжается. Как заявляет сам Койдзуми накануне своего визита в Россию, запланированного на 9 января, в эксклюзивном интервью «Интерфакс»: «Проблема заключения мирного договора для Японии и России – отрицательное наследие прошлого. Важно как можно скорее заключить мирный договор и полностью нормализовать японо-российские отношения. В двадцать первом веке в международном сообществе связывают большие ожидания с Японией и Россией. Их роль и ответственность чрезвычайно велики»¹⁶³.

Это свидетельствует о том, что об осознании японскими правящими кругами того, что повышение статуса Японии в ООН и заключение мирного договора с Россией являются наиболее трудными и ответственными задачами, которые стоят сегодня перед японской дипломатией. И, несомненно, эти задачи тесно взаимосвязаны.

¹⁶¹ Формулировка японской Голубой книги по внешней политике за 1993 г.

¹⁶² Кунадзе Г. Острова без мостов. Заметки о внешней политике Японии // Новое время. № 2956, 21. 07. 2002.

¹⁶³ Япония надоел Курильский вопрос // www.dni.ru 03.01.2003.

Успешное заключение взаимовыгодного мирного договора с Россией может приблизить Японию и к вожделенному месту в СБ ООН. Если Москва будет вполне удовлетворена условиями договора, у нее не будет оснований препятствовать вхождению Японии в СБ в качестве постоянного члена с правом вето. Кроме того, если стратегическое партнерство России и КНР будет успешно развиваться и далее, российская дипломатия может оказать содействие в получении согласия Пекина на вхождение Японии в число постоянных членов СБ. Другое дело, захотят ли Соединенные Штаты иметь в СБ на равных правах с собой Японию, которая все-таки «может сказать нет» вечному следованию в кильватере их политики.

1.3.2.2. Российско-японские отношения и их влияние на экономическую безопасность России

Экономическая безопасность государства есть внутреннее состояние и международное положение государства, которое обеспечивает защиту его национальных интересов в области экономики. Поддержание сильной, стабильной и развивающейся экономики – необходимое условие экономической безопасности государства. Сюда также следует отнести постоянный экономический рост, который основывается на внедрении и использовании в производстве достижений научно-технической мысли, инновационных разработок. Стабильность и устойчивость экономики достигается за счет накопления золотовалютных резервов.

Экономическая интеграция – неотъемлемая часть любой экономики, соответственно, доступ к мировым экономическим рынкам – необходимое условие для экономической безопасности страны.

Самая главная часть любой экономики – это производство. Квалифицированная рабочая сила обеспечивает производство товаров и услуг надлежащего уровня и качества, при минимальных затратах. Все это влияет и на экономическую безопасность.

Что касается экономических отношений России и Японии, то о них можно говорить с 1965 года, когда при участии Федерации экономических организаций Японии «Ниппон Кэйданрэн» и Торгово-промышленной палаты Японии был создан японо-советский комитет по экономическому сотрудничеству. Благодаря этому, даже, несмотря на политические разногласия между двумя странами и проблемы, связанные с подписанием мирного договора и территориальными вопросами, Япония длительное время оставалась одним из ведущих торговых партнеров СССР. Ещё в 1990 году она занимала четвертое место в списке торговых партнеров нашей страны. За время сотрудничества государств-соседей были достигнуты важные договоренности в сфере освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока (девять инвестиционных проектов в объеме финансирования свыше 500 млрд японских иен, или 4 млрд долларов), внешнеторговой и инвестиционной деятельности, а также активизации научно-технического обмена.

Но после распада Советского Союза в 1991 году российско-японское сотрудничество было свернуто. Причины – невозвращение японских торговых кредитов, выданных СССР, а также крах большей части совместных советско-японских предприятий на российском Дальнем Востоке. Всё это на долгое время подорвало доверие осторожного японского бизнеса к России: в отличие от американских и немецких компаний японцы не стремились вернуться в экономику

¹⁶⁴ Лебедева И. П. Экономические достижения и уровень жизни японцев// Япония: мифы и реальность. – М., 1999. – С. 30.

страны с высокими рисками и высокими прибылями, предпочитая наблюдать за развитием событий со стороны.

Перемены к лучшему произошли после официального визита президента России Владимира Путина в Японию в сентябре 2000 года. В результате переговоров была подписана Программа углубления сотрудничества в торгово-экономической области между двумя странами. Следующим шагом стал визит в Россию в июне 2001 г. делегации «Ниппон Кэйданэн», в ходе которого представители японской деловой элиты убедились в том, что в России есть широкие возможности для развития совместных бизнес-проектов. Однако прорыв произошел после подписания Владимиром Путиным и премьер-министром Японии Дзюнъитиро Коидзуми в январе 2003 года российско-японского плана действий. Именно в этом плане конкретные меры по дальнейшему углублению и расширению экономических отношений двух государств.

Первым экономическим результатом реализации совместного плана действий стал ускоренный рост торгового оборота двух стран, который достиг в 2004 году рекордного в новейшей истории России показателя – 8,8 млрд долларов. Однако на фоне ещё более внушительного роста российского внешнеторгового баланса в целом это увеличение оказалось почти незаметным.

В связи с этим позитивным моментом в развитии российско-японской торговли стало сокращение дисбаланса между импортом и экспортом, когда экспорт российских сырьевых товаров (цветные металлы, древесина, морепродукты) превышал импорт высокотехнологичных японских в четыре-пять раз. Но уже в прошлом году объём российского экспорта составил 5,7 млрд долларов, а импорта 3,1 млрд.

Товарная структура российского экспорта в Японию за последние годы в целом не претерпела каких-либо существенных изменений. Основу по-прежнему составляют цветные и драгоценные металлы (37 %), морепродукты (около 27 %), лесоматериалы (11 %). Однако заметно (более чем вдвое по сравнению с 2003 годом) возросли поставки на японский рынок минерального сырья и топлива (угля, нефти и нефтепродуктов), удельный вес которых увеличился с 13 до 20 %.

В импорте из Японии тоже по-прежнему преобладает продукция машиностроения: транспортные средства, дорожно-строительная техника, электробытовые товары, металлообрабатывающее оборудование, средства связи.

Нынешняя активизация внешнеторгового сотрудничества двух стран (особенно в области увеличения закупок техники и оборудования) стала возможной благодаря смягчению условий внешнеторгового страхования для российской стороны. В результате за последние три года российские банки и компании без предоставления гарантий правительства России получили кредиты японских банков на закупку японской техники и телекоммуникационного оборудования на общую сумму свыше 80 млн долларов.

Все это как нельзя лучше должно отразиться на экономической безопасности России. Ведь благоприятный инвестиционный фон порождает развитие промышленности региона, а это российскому Дальнему Востоку на данном этапе его экономического развития очень необходимо. Импортирование из Японии продукции машиностроения и новых технологий и последующее их внедрение в собственное промышленное производство будет способствовать восстановлению промышленности Дальнего Востока, развитию собственного производства конкурентоспособных на мировом рынке товаров и услуг. А

это, в свою очередь, даст новые рабочие места, тем самым поспособствовав снятию социальной напряженности в регионе и т.д.

С другой стороны, развитие промышленности региона с привлечением инвестиций из Японии даст возможность дальневосточной экономике сбросить с себя ярлык сырьевого придатка АТР и экспортировать за рубеж не только полезные ископаемые, морепродукты, древесину и т.д., но и конкурентоспособную продукцию промышленного производства.

А это и налоговые поступления как в местный, так и в федеральный бюджеты, и устойчивая экономика региона в целом.

Наконец, успешное инвестирование российского производства со стороны Японии может способствовать и привлечению инвестиций и других стран АТР.

Все это наилучшим образом скажется на экономике и экономической безопасности Дальнего Востока.

На фоне продолжающегося бурного притока прямых зарубежных инвестиций (ПЗИ) в Россию, который, по данным Центробанка России, только в первой половине 2005 года превысил 2,5 % ВВП и составил около 10,7 млрд долларов, показатели инвестиционной активности японских компаний в российской экономике не так велики, но все же значительны. В частности, за весь 2004 год приток японских ПЗИ в Россию составил 54 млн долларов. При этом, по статистике Минфина Японии, доля России в японском экспорте ПЗИ составила всего 0,1 %.

По данным Госкомстата РФ, общий объем накопленных в России японских инвестиций на конец декабря 2004 года составлял 727,1 млн долларов (в том числе прямых – 139,8 млн), что составляет менее 1 % от общего объема аккумулированного иностранного капитала в экономике страны. Наиболее значительные поступления японских инвестиций пришлось на 2003 год (свыше 1 млрд долларов), однако основную часть этой суммы составили кредиты по проектам, осуществляемым по схеме соглашений о разделе продукции, в частности «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Соглашения о разделе продукции (СРП) представляют особый экономико-правовой механизм взаимоотношений инвесторов и государства. Цель СРП состоит в определении условий и положений, относящихся к разведке и разработке ресурсов путём замены существующего налогового режима и режима лицензирования договорными положениями, сохраняющими силу в течение всего времени осуществления проекта. В соответствии с СРП правительство Российской Федерации сохраняет свои права и собственность на все нефтяные и газовые ресурсы, а частные инвесторы, в том числе и зарубежные, инвестируют весь капитал, необходимый для разработки месторождений, и выплачивают бонусы Российской Федерации на ключевых стадиях разработки проекта.

В соответствии достигнутыми соглашениями в РФ осуществляет ряд совместных долгосрочных проектов с участием иностранных инвесторов в области разработки крупных месторождений углеводородов («Сахалин-1», «Сахалин-2», «Сахалин-3», разработка Штокмановского и Приразломного месторождений).

Здесь очевидна выгода для России, так как иностранные инвестиции касаются лишь разработки проекта, но не претендуют на сам проект, на само месторождение. Данное разработанное и освоенное месторождение остается российским и приносит прибыль в российский бюджет. Иностранцы же инвесторы заинтересованы в поставках нефтепродуктов к ним в страны, так как российская нефть, с учетом их капиталовложений обойдется им дешевле, чем, например, иракская. А Россия

получает освоенное и разработанное месторождение с прилегающими комплексами в виде нефтеперерабатывающих заводов, например.

Чтобы решить проблему недостаточного инвестиционного притока для разработки и финансирования проектов в области промышленного производства и добывающей промышленности, в апреле 2005 года была создана Российско-японская организация содействия торговли и инвестициям (РЯОСТИ). Кроме того, сейчас активно развиваются уже работающие проекты освоения шельфа Сахалина, а также новые инвестиционные проекты в сфере машиностроения (строительство автомобильного завода Toyota в Санкт-Петербурге), угольной промышленности (создание СП Mitsui и «Евраз-Групп») и атомной энергетики (проект ИТЭР).

Как видно из перечня наиболее крупных российско-японских инвестиционных проектов, ведущая роль в них принадлежит топливному сектору и энергетике. Так, в сфере нефтегазового комплекса наряду с уже действующими проектами «Сахалин-1» и «Сахалин-2» японские компании проявляют повышенный интерес к транспортировке российского сжиженного природного газа (СПГ). Совсем недавно, в сентябре 2005 года, «Газпром» заключил соглашение с Mitsui O.S.K. Lines и Itochu Corporation о сотрудничестве в транспортировке 15 млн тонн этого продукта со Штокмановского месторождения в США, что эквивалентно 10 % мировой торговли СПГ. В рамках соглашения японские корпорации должны будут построить для российской стороны порядка десяти газо-наливных танкеров. Кроме того, планируется участие японской компании Itochu в поставках глубоководных труб для строительства морского участка североевропейского газопровода.

Актуальными остаются и вопросы совместного строительства энергомота между Сахалином и Японией, реализация планов по строительству которого намечена на 2006-2008 годы. Япония также планирует принять активное участие в строительстве восточного нефтепровода Тайшет-Находка из Восточной Сибири на российское побережье Тихого океана.

Реализация всех перечисленных проектов может привлечь в Россию десятки миллиардов долларов японских инвестиций.

Для дальнейшего развития экономических отношений главным вопросом станет территориальный.

В обеих странах этот вопрос уже давно стал в большей степени принципиальным, нежели практическим. Куда важнее тот эффект, который могут получить наши страны от состоявшихся встреч и переговоров. Хотя дать однозначную оценку этому аспекту тоже сложно. С одной стороны, делегации подписали 18 документов, которые должны способствовать существенному расширению двустороннего сотрудничества в самых разных областях: от подготовки кадров для российских госучреждений до совместных работ в сфере энергетики и противодействия терроризму.

Очевидно, это обусловлено тем, что одним из ключевых вопросов для экономической безопасности России будет тот, какой выбор сделает Россия относительно пути прокладки нефтепровода из Восточной Сибири на Тихоокеанское побережье. Вариантов два: через Японию или Китай. Для каждого из этих государств решение Кремля носит стратегический характер, поскольку можно получить не только прямой доступ к дефицитным в этом регионе мира углеводородам, но и «оседлать трубу», через которую пойдет экспортная нефть в целый ряд стран АТР. А потому явно не случайно премьер Дзюньитиро Коидзуми свою пресс-конференцию начал именно с темы нефтепровода, отодвинув в сторону вопросы «северных территорий».

Впрочем, стратегическим вопросом прокладки нефтепровода стал и для России, поскольку речь идёт, по сути, о выборе партнёра (в том числе и политического), на которого придётся делать ставку в перспективе. Причём каждый вариант может стать не только гирей в пользу одного из них, но и сдерживающим противовесом в отношении другого. Видимо, решение пока не принято, и в Токио стало известно, что первая очередь трубопровода остановится прямо на развилке между Японией и Китаем. Взяв, таким образом, тайм-аут, президент Путин одновременно сообщил японцам и хорошую новость: на острова скоро начнут поставлять сжиженный газ по проекту «Сахалин-2».

В сфере экономики отношения между Японией и Россией развиваются очень динамично: общая сумма двустороннего товарооборота достигла в прошлом году почти девяти миллиардов долларов США, что является рекордным показателем за всё прошедшее время. В частности, в сфере энергетики успешно идёт реализация сахалинских проектов, являющихся символом японско-российского сотрудничества. Кроме того, чрезвычайно важным стратегически является проект строительства нефтепровода до Тихого океана. Причём не только как отвечающий интересам двух стран в случае его реализации, но и с точки зрения гарантий энергетической безопасности Азиатско-Тихоокеанского региона в целом. Совместная работа над такими проектами имеет для Японии и России очень глубокое значение. Что касается других областей, то компания Toyota приняла решение о строительстве завода в Санкт-Петербурге; под влиянием этого решения деловые связи с Россией теперь укрепляют также фирмы по производству автомобильных запчастей, транспортные, финансовые, страховые и другие компании.

Таким образом, у Японии и России наличествует сильная политическая воля к укреплению и ускорению развития отношений сотрудничества. Поэтому неудивительно, что сейчас между двумя странами активизируется интенсивное сотрудничество в самых разных областях.

Между Японией и Россией ведётся активный политический диалог. Причём диалог на высшем уровне не ограничивается взаимными визитами, помимо этого регулярно проводятся встречи в ходе таких многосторонних форумов, как совещания большой восьмёрки, саммиты АТЭС. То же касается и диалога на уровне министров иностранных дел. Кроме того, активно осуществляются обмены между депутатами парламентов двух стран.

Во многом, от политической воли двух стран будет зависеть общерегиональная система стабильности и безопасности, а также общее экономическое состояние региона. Инвестирование российских проектов японскими компаниями во многом сдерживается отсутствием мирного договора между двумя странами. Все это не лучшим образом сказывается на экономической безопасности РФ и при проявлении должных усилий со стороны лидеров двух стран будет, во-первых, налажена экономическая и социальная инфраструктура российского Дальнего Востока, во-вторых, улучшится общее экономическое состояние региона, в-третьих, Россия получит мощного экономического партнера в лице Японии, способного делать крупные финансовые вливания в развитие инфраструктуры Дальнего Востока и в разработку совместных предприятий.

Говоря о системе международных отношений, сложившихся в Азиатско-тихоокеанском регионе, следует отметить ряд особенностей. Во-первых, сформировавшейся модели международных отношений в регионе присущи черты как традиционной (Вестфальской), так и некой новой, для которой характерны специфические особенности. Главной

из них является выход на мировую арену новых участников международных отношений, которые своей волей и поступками способны оказывать серьезное влияние на ситуацию в регионе. В АТР – это мощные лоббистские группы и финансово-промышленные корпорации, следующие собственным, во многом расходящимся с общегосударственной позицией, интересам, прежде всего, это получение прибыли.

Но по-прежнему сильны позиции традиционных участников международных отношений в регионе. Наиболее влиятельными акторами в АТР на сегодняшний день являются Китай, Россия, Япония, Северная и Южная Корея, США. Каждый из них преследует собственные цели и интересы, образуя при этом официальные и неофициальные союзы и блоки как друг с другом, так и с негосударственными акторами международных отношений.

Сложные переплетения интересов и целей ведущих участников МО региона позволяют говорить о неоднородности, неоднозначности отношений в регионе. Набирающий экономическую силу Китай, противоречивый и неоднозначный союз США и Японии, все большая очевидность объединения Северной и Южной Кореи, утрата прежних позиций ведущих игроков США и России, – все это накладывает отпечаток на общую политическую ситуацию в регионе и на безопасность России как одного из игроков на региональном театре политических действий.

Россия занимает полноценное место среди участников МО в АТР, строит свою политику в регионе, исходя из собственных интересов и потенциальных угроз, исходящих от ближайших участников МО в АТР. Главными угрозами для безопасности России в АТР являются: демографический фактор – недонаселенность российского Дальнего Востока, огромная граница с перенаселенным Китаем, и, как следствие, реальная угроза ассимиляции китайского населения на российском Дальнем Востоке.

Не менее важной является угроза экономической недоразвитости российского Дальнего Востока. Огромные территории являются фактически неосвоенными, а те, где есть промышленность, носят сырьевой, топливно-энергетический характер. Фактически российский Дальний Восток является сырьевым придатком АТР и основным поставщиком леса, рыбы, нефти и газа. Это носит негативный характер в контексте политики безопасности России.

Очевидной угрозой для безопасности России является Китай, который все больше набирает свою экономическую и военную мощь.

Наращивание военной мощи соседних стран, в частности Китая, Северной Кореи и Японии на фоне сокращения ВС РФ в регионе затрагивает уже не региональную политику безопасности России, а общенациональную.

Неразрешенный территориальный спор между Россией и Японией по поводу принадлежности четырех Курильских островов является как для России, так и для Японии существенной угрозой безопасности, потому как во многом из-за данного противоречия до сих пор не подписан мирный договор с Японией. А это, в свою очередь, означает то, что до сих пор не определены дипломатические отношения между двумя ведущими странами региона. Позиция Японии по данному вопросу однозначна. Суть ее сводится к тому, что мирный договор будет заключен и ратифицирован лишь после разрешения территориального спора. Российская позиция по данному вопросу не менее однозначна и принципиальна. Ее озвучил президент Российской Федерации В. Путин: «Никаких территориальных уступок в угоду сиюминутным настроениям отдельных политических партий мы делать не будем. Россия единое, неделимое, суверенное государство. Конструк-

тивный диалог с Японией по данному вопросу ведется. Полагаю, что проблема мирного договора с Японией будет решена».

Япония важный и стратегический партнер России в АТР. Нормализация отношений с ней будет означать благоприятный фон для дальнейших инвестиций в российскую экономику со стороны Японии, да и страна восходящего солнца получит мощного партнера в лице России в противовес США и Китаю.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М., 2000.
2. Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации».
3. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации».
4. Устав ООН // Российская газета, 29 июля 1994.
5. Анисимов А. Мировой конфликтный потенциал и Россия // Россия XXI. 1994, № 1-2.
6. Арбатов А. Г. «Военная реформа: доктрина, войска, финансы» Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 4.
7. Арбатов А. Безопасность: российский выбор. – М., 1999.
8. Ботина А. Роль государства в современном мире: главное действующее лицо или отмирающий субъект, МГУ им. М.В. Ломоносова, М., 2001.
9. Ващекин Н.П., Мунтян М.А., Урсул А.Д. Глобализация и устойчивое развитие. – М., 2002.
10. Вербицкий С. И. Японо-американский военно-политический союз – М.: Наука, 1972.
11. Возжеников А. В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. – М., 2000.
12. Возжеников А. В., Глебов И.Н., Золотарев В.А. Основные концептуальные положения национальной безопасности в России в XXI веке. – М., 2000.
13. Воскресенский А. Зона сотрудничества или потенциального конфликта? // Независимая газета. 1994. 5 августа.
14. Иногути Т. Японская внешняя политика в условиях американской однополярности // Знакомьтесь – Япония. – 13.11.2000.
15. Кунадзе Г. Острова без мостов. Заметки о внешней политике Японии // Новое время. №2956. – 21. 07. 2002.
16. Лебедева И. П. Экономические достижения и уровень жизни японцев // Япония: мифы и реальность. – М., 1999.
17. Лебедева М. М. Новые технологии Как политикообразующий фактор в меняющейся структуре современного мира // Мировая экономика и международные отношения. 1999. – № 12.
18. Медведев С.Р. Россия: внешняя политика, безопасность идентичность // Мировая экономика и международные отношения. 2003. – № 7.
19. Носов М. Япония и внешний мир: вступая в мировое сообщество. // Знакомьтесь – Япония, – 09.6.1997.
20. Парканский А. Российский Дальний Восток – Япония: трудные времена // Япония сегодня. – 1995. – №3.
21. Позднеев Д. М. «Материалы по истории северной Японии и ее отношений к материке Азии и к России» – М., 1989.
22. Плешаков К. Гео-идеологическая парадигма. (Взаимодействие геополитики и идеологии на примере отношений между СССР, США и

- КНР в континентальной Восточной Азии. 1949-1991) // Научные доклады. № 21. М.: Московское отделение Российского научного фонда, 1994.
23. Путин, Койдзуми и «План действий» // www.dni.ru 10.1.2003.
24. Сергеев В. М. Государственный суверенитет и эволюция системы международных отношений // Космополис. Альманах. – 1999.
25. Сергеев М. А. Курильские острова, – М., 1947.
26. Судзуки М. Процесс углубления взаимопонимания создает базу для новых японо-российских отношений // Проблемы Дальнего Востока, – 12.01.2001.
27. Туудлепп А. Японский внешнеполитический потенциал: цели, достижения, задачи // Знакомьтесь – Япония. – 10.12.2001.
28. Фергюсон И. Глобальное общество в конце двадцатого столетия // Международные отношения социологические подходы / Под ред. проф. П. А. Цыганкова. – М.: Гардарика, 1998.
29. Фусанаби Е. Депрессивная дипломатия Токио // Знакомьтесь – Япония, – 04. 26.2000.
30. Цыганков П. А. Международные отношения: Учебное пособие. – М.: Новая школа, 1996. – 320 с.
31. Международные отношения после второй мировой войны // ред. Иноземцев, Н. Н. – М.: Политиздат, 1962.
32. Словарь по политологии / Под ред. д.ф.н., проф. Коновалова В. Н. ИОО – Фонд Сороса, 2000.
33. Япония: справочник. – М.: Республика, 1995.
34. Япония сегодня (политика) // www.japantoday.ru.
35. Antolik M. Russia Reasserts Its Position in Asia // *Ukrainian Quarterly*. Vol. L. №2 (Summer 1994). P. 153.
36. *Diplomatic Bluebook 1997. Japan's Foreign Policy in a World of Deepening Interdependence*. Tokyo, 1998.
37. Martin L. The Changing Role of the US in Global Order // *Prospects for Global Order*. Vol. 2.
38. Krasner St. D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. – Princeton: Princeton University Press, 1999.
39. Qin Yongchun. US-Russian Partnership and Its Implications for Northeast Asia // *The Korean Journal of International Studies*. Vol. 24, № 3 (Autumn 1994).
40. Shambaugh D. China's Challenge to Asian Security // *Survival*. Vol. 36. № 2 (Summer 1994).
41. *Statements Delivered by Delegates of Japan During the 48th Session of the General Assembly of the United Nations*. Tokyo, 1994, 1995, 1996, 1998.
42. Shulong Chu. *China and Strategy. The PRC Girds for Limited, High Tech War* // *Orbis*. Spring 1994.

2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

2.1. Имидж субъекта федерации как фактор информационной безопасности (И. В. Воробьев, Е. Г. Прилукова)

Сегодня очевидно неконтролируемое влияние средств массовой информации и коммуникации на политику, право, экономику, идеологию, науку, эстетику, нравственные отношения, образование, воспитание и другие сферы жизнедеятельности человека. Во второй половине XX века они превращаются в силу, которая способна управлять обществом. Обращение к теме нашего исследования обусловлено необходимостью поиска подходов к решению проблемы влияния имиджа региона на формирование условий информационной безопасности.

Значение имиджа региона в современных конкурентных условиях возрастает многократно. Сегодня любой регион России находится

в состоянии конкуренции не только с другими регионами РФ, но также с регионами других государств. В постиндустриальную эпоху развития человечества колоссальное значение приобретает сфера услуг и непроизводственные отрасли. Для любой компании и в целом для региона такие характеристики как имидж, деловая репутация приобретают первостепенное и главенствующее значение по сравнению с наличием определенных материальных активов. Немаловажное значение имеют позиционирование региона, инвестиционный климат в регионе, финансовая стабильность в регионе, участие деловой элиты в общественно значимых акциях, благотворительность, спонсорство, интеллектуальный и научный потенциал региона. Можно говорить о том, что без положительного имиджа региону в современных условиях просто не выжить, он не сможет привлекать инвесторов, развивать производство, вести конкурентную борьбу. Имидж региона в современной интерпретации это не просто результат или следствие многих факторов регионального развития (политического, экономического, социально-культурного и т. п.), но и активный инструмент преобразований, повышения статуса и престижа данной территории, ее инвестиционной привлекательности.

Теория и практика российского маркетинга имиджа только начинает формироваться. К региональной политической и экономической элите только приходит осознание важности имиджа региона как ключевого конкурентного преимущества, как стратегического направления экономической политики. В западной и российской литературе стратегия формирования имиджа региона рассматривается как одно из ключевых направлений в маркетинге региона наравне с такими направлениями как маркетинг привлекательности региона, маркетинг инфраструктуры и т.д. Несмотря на жизненную необходимость разработки и внедрения маркетинга имиджа в региональную политику данное направление остается плохо разработанным в российской научной мысли, практически нет специалистов, основным направлением деятельности которых является маркетинг имиджа региона. Также нет серьезных и хорошо разработанных научных публикаций по данной проблематике. В основном встречаются отрывочные публикации об имидже отдельных регионов России.

Актуальность исследования просматривается не только на теоретическом, но и на обыденном уровне сознания: имидж региона в наше время относится к одной из практических проблем современности. Он находит свое отражение в государственных нормативно-правовых документах, публицистике, наравне с проблемами экономического характера он является едва ли не главным объектом внимания со стороны политических деятелей и общественности.

Данная тема актуальна и в практическом плане исследования – в связи с расширением «политизации» общественного сознания в условиях экономического и политического реформирования в России. Имидж региона становится одним из факторов информационной безопасности.

Степень разработанности проблемы. Несмотря на относительную «молодость» научной дисциплины «Политология» ее становление достаточно подробно описано в начале XX века (В. Зомбарт).

Современные исследователи пытаются, в первую очередь, реконструировать политическую мысль, обращаясь к наследию Платона, Аристотеля, Аквинского, Кампанеллы, Гоббса, Маркса, Ленина и других корифеев всемирной научной мысли и отечественных мыслителей. Различные стороны и аспекты информационной политики ос-

вещаются в справочно-энциклопедической литературе и сборниках нормативных актов.

Глубоко и обстоятельно проблема политической информации и информационной безопасности рассматривается в исследованиях специалистов в области массовых коммуникаций. Среди них можно назвать работы Богомолова Н. Н., Бодрийяр Ж., Бойко В. В., Вирильо П., Добротворского С., Исправникова А. Н., Мельникова О. Т., Моль А., Родионова Б. Л., Фомичева И. Д.

Фундаментально проблема рассматривается с позиций политической философии. В работах философов дается анализ ситуации в глобальном масштабе. Отметим работы Баталова Э. Я., Брутенца К. Н., Гаджиева К. С., Фролова И. Т. и др.

На сегодняшний день имидж является базовой категорией для многих социальных наук, включая политологию, маркетинг, психологию и другие.

В политологии имидж развивается в первую очередь в таких направлениях, как имидж политического деятеля, имидж политической партии, имидж политического лидера (Захарова С. Е. Некоторые психологические особенности имиджа ведущих российских политических партий). Имидж территорий, в том числе региона, – это достаточно новое направление в политических исследованиях. В этой области работают такие авторы как Галумов Э. А. (Международный имидж современной России), Шабалин И. А. (Имидж региона как информационно-политический ресурс), Титков (Образы регионов в российском массовом сознании) и некоторые другие. В целом тема не разработана и количество работ специально посвященных данной проблематике очень мало.

В психологии имидж изучается в первую очередь как феномен человеческого сознания, однако есть работы посвященные проблемам политического имиджа. В данном направлении работают: Ольшанский (Основы политической психологии), Конфисахор А. Г. (Психология власти), Шестопап Е. Б. (Психология восприятия власти) и пр.

Маркетинг – одно из ключевых направлений, в рамках которого развивается имидж территорий. В первую очередь в рамках маркетинга имиджа учеными-маркетологами разрабатываются такие проблемы, как структура имиджа региона, целевые аудитории, позиционирование региона, изучение средств продвижения имиджа территории (каналы коммуникации с целевой группой), субъекты (агенты) имиджа региона, методы изучения имиджа, средства корректировки «негативного» (неэффективного) имиджа.

Самыми известными и получившими мировое признание специалистами в данной области являются Филипп Котлер, Ирвин Рейн, Дональд Хайдер, Сеппо Раинисто и другие. В отечественной науке в данной области работают Панкрухин А. П.

Таким образом, имеющееся противоречие между необходимостью изучения формирования имиджа региона, как фактора информационной безопасности и необходимостью развития подходов к решению проблемы, доказывает актуальность настоящего исследования, формирует гипотезу, цель, задачи, объект и предмет.

Гипотеза исследования заключается в предположении, что формирование объективного позитивного имиджа региона способствует стабильности региона и упрочению его положения на политической карте, а также выступает в качестве ведущего фактора безопасности.

Поэтому целью нашей работы является изучение и анализ формирования имиджа региона в современных СМИ.

В соответствии с поставленной целью нами сформулированы следующие задачи:

1. Рассмотреть различные подходы к понятиям «безопасность» вообще и «информационная безопасность» в частности,
2. Определить факторы безопасности региона,
3. Предложить стратегию формирования имиджа региона как фактора его безопасности.

Объектом исследования является информационная безопасность региона. **Предмет** исследования – имидж региона в СМИ.

Методологическая и общетеоретическая основы. Политически стабильный имидж региона представляет собой относительно «молодое» социально-политическое явление, и поэтому при его исследовании можно выделить различные уровни анализа. Методологическими и общетеоретическими основами данного исследования выступают принципы общей теории функционирования масс-медиа, принцип наблюдаемости, метод экстраполяции; концептуальные разработки преимущественно западных и ряда отечественных ученых в рамках парадигмы информационного общества, в области общей теории информации, в области теории психического отражения.

Кроме того, в данном исследовании применялись методы: анализ литературы, сравнительный анализ публикаций в СМИ.

Теоретическое и практическое значение. Полученные результаты могут быть реализованы в развитии исследований имиджа региона и в рамках выработки региональной информационной политики.

Главной целью данной работы является попытка систематизировано изложить теорию и отчасти практику (на примере Челябинской области) маркетинга имиджа региона, попытаться выявить ключевые составляющие имиджевой политики региона. В этой связи формирование имиджа рассматривается как стратегическое направление маркетинга региона.

Данная работа не претендует на всесторонность характеристики имиджа региона, а ставит задачу, обозначить ключевые направления, по которым властные органы в сотрудничестве с бизнесом, а также при всесторонней поддержке населения должны работать и формировать позитивный имидж региона.

2.1.1. Роль имиджа региона в формировании информационной безопасности

2.1.1.1. Регион, безопасность и информационная безопасность как объекты политологического анализа

Обращаясь к анализу исследования такой сложной и многогранной проблемы как имидж в первую очередь, на наш взгляд, необходимо построить теоретическую конструкцию и дать определения основным понятиям. В противном случае, путаница и неопределенность становятся неизбежными. Изучая имидж такого объекта как регион в контексте парадигмы безопасности, очевидно, что базовыми понятиями исследования являются: регион, безопасность (конкретно в исследовании - информационная безопасность) и имидж региона.

В первую очередь необходимо определиться с таким ключевым для данного исследования понятием как регион. В российской и зарубежной литературе существуют различные подходы к определению региона. Поскольку объектом исследования является российский регион, мы полагаем, что зарубежные исследования, хотя и бесспорные и не безынтересные, не будут представлять большой практической значимости для данной работы, поэтому мы более подробно остановимся на отечественных подходах.

В российской науке нет однозначного определения категории «регион». Толкование термина зависит от авторской позиции, а также науки, в рамках которой регион исследуется. На сегодняшний день категория регион является базовой для таких наук как география, экономика, политология, социология, а также для регионоведения (которое представляет собой комплексную междисциплинарную отрасль знания).

Первоначально термин стал использоваться в экономической науке, где толковался как «экономические макрорегионы страны, обладающие специфическими хозяйственными чертами, то есть промышленными комплексами, специализацией производства, экономическими связями, природными условиями, социальной инфраструктурой и пр.»¹⁶⁵

В дальнейшем экономическая наука расширила рамки понимания региона и на сегодняшний день включает такие уровни как субъект РФ, совокупность нескольких субъектов РФ (Уральский, Дальневосточный и др.), территория отдельного государства.

В юридической науке несколько иной подход к трактовке региона: базовыми характеристиками являются определенные особенности какой-либо территории, в частности национально-культурная общность, общность природных условий, социально-экономических условий и т.п. «Под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.

Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации, либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации».

Политическая наука, исключая некоторые отрасли, часто встает именно на эту позицию, трактуя регион как «субъект РФ», либо как «территорию федерального округа (Центральный, Южный, Северо-Западный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный)»¹⁶⁶.

Однако в политологии существуют и другие подходы к определению региона. В частности «в геополитике и международных отношениях регион – это группа близлежащих стран, представляющих собой отдельный географический или близкий по национальному составу или однотипный по обществу-политическому строю район мира. В литературе упоминаются Балканский регион, Балтийский регион, Баренцев регион, Азиатско-Тихоокеанский регион и т.д. Региональные исследования здесь – это анализ на уровне более крупных, чем государства, территориальных единиц»¹⁶⁷.

Регионалистика как междисциплинарная отрасль знания объединяет все основные подходы к определению региона и рассматривает его на различных уровнях, начиная с региона как части городской агломерации.

«Регион (от лат. regio – область, район) – определенная территория страны или нескольких соседних стран с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью

¹⁶⁵ Гутман Г. В., Мироедов А. А., Федин С. В. Управление региональной экономикой. – М.: Финансы и статистика, 2001. – С. 8.

¹⁶⁶ Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. М., 1999; Гладков Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики. – М.: УРСС, 1999.

¹⁶⁷ Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Российская газета. – 1996. № 76.

¹⁶⁸ См. Медведев Н. П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2002.

¹⁶⁹ Амбурцев Р. А., Мымрин И. В. Региональные исследования в современной географии. www.politreg.ru.ru/work/amburceva3.htm

развития производительных сил, сложившейся социальной инфраструктурой и своеобразием социально-политических условий»¹⁷⁰.

Таким образом, обобщая существующие подходы можно выделить несколько уровней регионов:

1. Регион как территория одного или нескольких муниципальных образований,

2. Регион как субъект Российской Федерации,

3. Регион как территория нескольких субъектов РФ (объединенных в федеральный округ или экономический регион на основе этнических или культурных особенностей),

4. Регион как территория одного государства,

5. Регион как территория, объединяющая части отдельных государств, либо государства и части территорий других государств (пример, Кавказ, объединяет территории Грузии, Армении, Азербайджана, а также часть территории России (Ставропольский край, Дагестан, Северная Осетия и др.).

6. Регион как территория нескольких соседних государств (пример, Европа, Северная Америка и пр.).

Немногочисленные авторы работ просвещенных изучению имиджа российских регионов не уделяют должного внимания проблеме определения региона. Так Шабалин И.А. исследующий имидж региона как информационно-политический ресурс вообще не дает определения категории «регион», однако из текста следует, что регион отождествляется с субъектом РФ. Кирюкин А. Е. в работе «Имидж региона как интериоризация культуры» характеризует регион как «территориально ограниченную уникальную совокупность предметов, людей и организаций»¹⁷¹. Однако, такое определение, с нашей точки зрения, чересчур абстрактно и размыто и может включать в себя все вышеперечисленные уровни региона.

Объектом изучения нашего исследования является регион второго уровня, то есть регион как субъект Российской Федерации. Политическая карта России на протяжении нескольких последних веков неоднократно менялась и до сих пор не приобрела окончательных очертаний, процесс развития регионов продолжается. Российские регионы (тогда советские) приобретают близкие к современным черты к середине 30-х годов XX века. В те годы изменение региональной структуры страны было вызвано необходимостью оптимизации управления, в первую очередь экономического управления сверхцентрализованным Советским Союзом (в том числе внутри РСФСР). Изменение региональной карты РФ в последние десятилетие было обусловлено в основном политическими причинами, за которыми скрывалось стремление ряда национальных элит к получению большей самостоятельности от федерального центра. В начале XXI века процесс пошел в обратном направлении: центр стремился укрепить свою власть в регионах путем создания федеральных округов. Последние изменения регионального устройства России, то есть тенденция к укрупнению регионов вызваны в первую очередь экономической целесообразностью, хотя ставится задача оптимизации управления, решения социальных проблем и прочее.

¹⁷⁰ Медведев Н. П. Политическая регионалистика. С.12.

¹⁷¹ Шабалин И. А. Имидж региона как информационно-политический ресурс: Диссертация кандидата политических наук. – М., 2005.

¹⁷² Кирюкин А. Е. Имидж региона как интериоризация культуры. – М.: Университет, 2000. – С. 30.

Мы предлагаем следующее определение региона – территория, ограниченная административными границами субъекта РФ, обладающая в силу исторического развития специфической инфраструктурой (транспортная, социальная и пр.), своеобразными формами экономической структуры, политической системы, этническим и религиозным своеобразием, а также психическим состоянием идентичности людей проживающих на данной территории (авторское определение).

Второе понятие, которым мы будем оперировать – это «безопасность». В современной науке существует огромное количество различных подходов и определений категории безопасность. Однако большинство из них можно объединить в два основных подхода.

Первый подход, условно обозначаемый как традиционный, берет свое начало из классического понимания безопасности, данное практически на бытовом уровне в толковых словарях Даля и в последующем Ожегова. «Безопасность – положение, при котором не угрожает опасность кому-нибудь либо чему-нибудь»¹⁷³. В рамках данного подхода безопасность трактуется буквально, исходя из смысла слова, как безопасность, то есть отсутствие опасности. В последующем на трактовку безопасности в советской, а позже в российской науке значительное влияние оказала теория реализма, разрабатывающаяся в США. Из научного оборота трактовка термина перешла в нормативные документы. Так Закон РФ «О безопасности» определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»¹⁷⁴. Концепция национальной безопасности Российской Федерации хотя и не дает четкого определения термина, но в целом исходит из точно такой же парадигмы понимая безопасность в категориях интересов и угроз. В этой связи необходимо раскрыть содержание данных терминов.

К вопросу определения термина «интерес» (национальный интерес) существует ничуть не меньше подходов, чем к категории безопасность. Интерес, как и безопасность, развивался в рамках американской теории реализма. Основоположник реализма в политике Ганс Моргентау полагал, что национальный интерес, это «объективная данность, в основе которой лежат потребности его носителя в нормальном функционировании (жизнедеятельности)»¹⁷⁵. В дальнейшем объективный подход к категории подвергается критике, в частности, французский политолог Дюрозель считает национальный интерес сугубо субъективной сущностью, подверженной изменению по влиянием человеческого фактора, национальный интерес с его точки зрения выступает оправданием агрессивной политики¹⁷⁶. Но мы считаем, что такая критика не всегда обоснована, а истина, как это часто бывает, находится где-то посередине.

Категория «угроза» не столь дискуссионная, и определяется как в научной мысли, так и в нормативных актах сходным образом.

«Угроза безопасности – совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства»¹⁷⁷.

¹⁷³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. – Екатеринбург: Урал-Советы, 1994. – С.38.

¹⁷⁴ Закон РФ О безопасности. Ст.1 www.scrf.gov.ru/documents/decree/1992_2446.shtml.

¹⁷⁵ См.: Моргентау Г. Политические отношения между нациями. Борьба за власть и мир // Социально-политический журнал, 1997, № 2

¹⁷⁶ См.: Дюрозель Ж.-Б. Дипломатическая история с 1919 г. до наших дней. – Киев: Ваклер, 1999

¹⁷⁷ Закон РФ О безопасности ст. 3 www.scrf.gov.ru/documents/decree/1992_2446.shtml

«Угроза – наиболее конкретная и непосредственная форма опасности или совокупность условий и факторов, создающих опасность интересам граждан, общества и государства, а также национальным ценностям и национальному образу жизни».

В целом первый подход можно обозначить как «негативный» поскольку безопасность рассматривается как состояния, при котором опасность отсутствует, либо объект способен эффективно противостоять возникающим угрозам.

Второй подход объединяет различные трактовки категории безопасность, которые не основываются на парадигме угроз и интересов.

Российские теоретики безопасности, преодолевая «негативизм» традиционного подхода, вводят в рамки определения термина условия, в которых существует и развивается объект/субъект. «Безопасность нужно определять как общественный порядок, который обеспечивал бы не только защищенность социума, но и благоприятные условия, которые бы позволяли наиболее полное раскрытие творческих способностей индивида, социальных групп, этносов, конфессий и пр.»

Ивашенко считает, что обеспечение безопасности «есть процесс создания благоприятных условий деятельности, процесс овладения субъектом необходимыми условиями собственного существования. Обеспечение безопасности субъекта есть создание условий, при которых реализовывались бы его интересы, осуществлялись бы поставленные им цели, в основании которых лежат его ценности. Это, в свою очередь, значит, что безопасность есть такие условия, в которых субъекты сохраняют и воспроизводят свои ценности»¹⁷⁸. Критикуя подход к безопасности на основе угроз, автор считает, что любая угроза по своей сути субъективна, то есть она не зависима от реальности, и существует в сознании субъекта. Следовательно, по мысли Ивашенко, такой подход лишен объективизма, значит, не может претендовать на роль научной теории.

Критики традиционного подхода правы, но лишь от части. С нашей точки зрения, нельзя полностью отрицать угрозы при раскрытии концепции безопасность, но необходимо дополнить классическое определение новыми подходами.

Первый подход статичен, так как характеризует безопасность как состояние, второй подход вносит в определение термина динамические характеристики: способность субъекта управлять окружающей его действительностью, создавать условия, а не пассивно пребывать в них.

Безопасность – способность какого-либо объекта/субъекта активно влиять на состояние, условия внешней и внутренней среды с целью устранения /недопущения угроз, организации благоприятного функционирования и развития (авторское определение).

Эволюция факторов обеспечения безопасности чаще всего в научной литературе описывается, как переход от «жестких», то есть военно-политических факторов к «мягким». Первоначально в рамках «мягких» факторов включали уровень экономического развития, развитость промышленных секторов и прочие критерии, связанные с экономикой, но в дальнейшем они были существенно расширены. На сегодняшний день в состав «мягких» факторов помимо экономики включают экологические факторы, социальную инфраструктуру, состояние и уровень развития культуры, качество менеджмента, информационное про-

¹⁷⁸ Сергунин А. А. Российская внешнеполитическая мысль: национальная и международная безопасность www.nationalsecurity.ru/library/00001/index.htm

¹⁷⁹ Там же.

¹⁸⁰ Ивашенко Г. В. О понятии «безопасность» www.portalus.ru/modules/philosophy/.

странство, включая информационные потоки, имиджи, коммуникационные средства и пр. В этой связи на первый план в вопросе обеспечения безопасности выходит информационная безопасность.

«Под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства».

Как видно из определения, официальный подход к информационной безопасности не отличается от подхода к безопасности в целом и «грешит» односторонним толкованием термина в границах интересов и угроз. Более расширенное толкование категории дает Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене», в нем безопасность трактуется как «состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства»¹⁸¹. Однако такое определение также статично как предыдущее, не ясно, что позволяет обеспечивать «состояние защищенности информационной среды».

Таким образом, под информационной безопасностью мы будем понимать – способность субъекта/объекта активно влиять на внешнюю и внутреннюю информационную среду с целью устранения/недопущения информационных угроз (о них более подробно ниже), организации благоприятного функционирования и развития (авторское определение).

2.1.1.2. Факторы, влияющие на безопасность региона

Все многообразие факторов, влияющих на безопасность региона, можно условно разделить на две группы: «жесткие» факторы и «мягкие» факторы. «Жесткие» факторы на протяжении многих веков развития человеческого общества детерминировали безопасность территорий, являлись ключевыми. К их числу в первую очередь следует отнести:

1. Географическое положение региона,
2. Природные факторы (климат, растительность и пр.),
3. Обеспеченность сырьем и ресурсами,
4. Уровень экономического развития,
5. Военный потенциал,
6. Эффективность политической системы и т. д.

В современных условиях глобализации человеческого общества и развития информационных технологий «жесткие» факторы продолжают играть значительную роль в обеспечении безопасности территории, однако на первый план выходят «мягкие» факторы, которые становятся доминирующими в способности региона управлять внутренней и внешней средой, обеспечивая безопасность. К числу ведущих «мягких» факторов можно отнести:

1. Имидж региона,
2. Качество менеджмента региона,
3. Уровень образованности населения,
4. Уровень развития культуры,
5. Экологическая ситуация в регионе,
6. Инвестиционная привлекательность региона и т. д.

Все вышеперечисленные факторы тесно взаимосвязаны друг с другом, их разделение носит условный характер. Среди «мягких» факторов с нашей точки зрения доминирующую роль в обеспечении информационной безопасно-

¹⁸¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации www.rg.ru/official/doc/min_and_vedom/mim_bezop/doctr.shtml.

¹⁸² Закон Р.Ф. Об участии в международном информационном обмене // Российская газета – 1996, № 130. – Ст. 2.

сти играет имидж региона. Имидж является важнейшим элементом обеспечения информационной безопасности. Однако ни в одном государственном документе нет даже упоминания об имидже как объекте информационной защиты или инструменте эффективного влияния на информационную среду. Имидж государства должен быть в качестве одного из основных объектов защиты информационной безопасности и инструментом управления территорией.

Концепция и Доктрина информационной безопасности не рассматривают имидж как объект защиты, также нет в данных документах среди угроз, угрозы имиджу России.

Имидж как объект защиты со стороны государственных структур имеет несколько уровней:

1. Имидж государства в целом,
2. Имидж регионов России,
3. Имидж отдельных институтов власти (имидж Президента, Государственной Думы и т.д.),
4. Имидж муниципальных образований (имидж города Челябинска и пр.),
5. Имидж отраслей промышленности (нефтяная, химическая промышленность), отдельных компаний.

Все уровни имиджа нуждаются в информационной защите, в первую очередь со стороны государства, однако и другие субъекты в процессе стратегического управления играют важную роль.

Угрозы имиджу территорий могут возникать как извне, так и изнутри и проявляться в различных сферах. Проводить анализ угроз имиджа мы будем по следующей схеме:

1. Объект обеспечения безопасности,
2. Внутренние угрозы,
3. Внешние угрозы,
4. Способы нейтрализации угроз.

Экономическая сфера

В соответствии с Концепцией информационной безопасности РФ является базовой по отношению к остальным сферам. Экономическая сфера обеспечивает удовлетворение основных материальных потребностей общества, человека и государства в целом.

Объектами обеспечения безопасности в данной сфере являются: имидж российской экономики, имидж российского бизнеса, имидж отраслей российской промышленности, имидж российских предприятий, компаний, фирм, банков и т.д., а также имидж российских товаров и услуг.

Внутренние угрозы:

1. Теневой сектор российской экономики создает неблагоприятный имидж экономики в целом, производство подделок, контрафактной продукции подрывает доверие со стороны российских и иностранных потребителей к российскому бизнесу, российским компаниям, а также к отдельным товарам и услугам,

2. Слабость маркетинговых и рекламных служб предприятий, неразвитость профессиональных объединений и консалтингового бизнеса в России порождают неадекватные действия по созданию имиджей, в частности имиджем могут не заниматься вообще, либо строить неадекватный имидж для его целевой аудитории, либо имидж, не отвечающий целям предприятия, отрасли и т.п.,

3. Неразвитость каналов коммуникации с иностранными целевыми аудиториями (отсутствие российских каналов, транслируемых на территории иностранных государств, печатных СМИ для заграницы и т.д.),

4. Слабость отечественной киноиндустрии. Посредством кино происходит активное продвижение товаров, услуг и в целом образа жизни. Хорошим примером в этой связи является Голливуд,

5. Непоследовательная, а иногда даже непредсказуемая политика государства и отдельных государственных органов в отношении бизнеса, что создает ситуацию нестабильности и неуверенности в завтрашнем дне, следовательно, подрывает основы экономики,

6. Моноотраслевая структура российской экономики (газ, нефть, металлургия) «приучает» иностранные и российские целевые аудитории к подобному положению вещей, порождает неверие в Россию, ее экономический успех, в первую очередь в сфере потребительских товаров,

7. Отсутствие национальной идеи, что не позволяет «привязать» товар к образу жизни, мифу.

Внешние угрозы:

1. Конкуренция со стороны иностранных товаров и услуг. В современных условиях глобализации и открытости рынков, а также практически полной идентичности свойств и качеств потребительских и промышленных товаров, конкуренция идет в первую очередь не между товарами, а между их симулякрами (имиджами),

2. Иностранные бренды, в том числе организация производств под мировыми брендами на территории России, что значительно удешевляет себестоимость, следовательно, это конкурент российским брендам (Форд во Всеволожске, Кока-кола, и т.д.),

3. Конкуренция со стороны имиджей иностранных компаний. Тратятся годы и огромные суммы на формирование стратегии имиджа компании, изучение сегментов рынка и целевых аудиторий, создание деловой репутации и т.д.

Способы нейтрализации угроз:

1. Разработка и внедрение в массовое сознание позитивной национальной идеи («русской идеи»), продвижение этой идеи на национальном и международном уровне по релевантным каналам коммуникации,

2. Борьба с теневым бизнесом, производством поддельной продукции, нарушением авторских и смежных прав,

3. Государственная поддержка и участие в создании маркетинговых центров и институтов на федеральном и региональном уровне. Данные центры должны изучать и собирать маркетинговую информацию, разрабатывать стратегию имиджа и оказывать информационное обеспечение и поддержку бизнесу и отдельным предприятиям.

Внутренняя политика

Объекты обеспечения безопасности: имидж власти, имидж России, имидж властных институтов (Президент, Федеральное собрание, выборы министерства и т.д.), имидж региона (региональной власти, региональной политики), имидж муниципальных образований, имидж политических деятелей, имидж проводимой политики, реформ, принимаемых решений. Все вышеперечисленные виды имиджа призваны формироваться в сознании резидентов РФ.

Внутренние угрозы объекту информационной безопасности:

1. Отсутствие имиджевой стратегии и политики на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, отдельных политических акций и проводимой политики,

2. Неадекватность и противоречивость политики по конструированию имиджа на внутренний рынок, а также каналов коммуникации,

3. Деятельность российских организаций, групп, элит и т.д. через информационные каналы, внедряющие в массовое сознание имиджи, не отвечающие национальным интересам России, стратегия ее развития,

Внешние угрозы:

1. Деятельность иностранных организаций (СМИ, политические организации, общественные и политические деятели, компании) направленная на дискредитацию или подрыв имиджа России, отдельных регионов и т.д. в глазах Российской общественности,

2. Блокирование иностранными организациями внутренних информационных каналов, посредством которых конструируется имидж.

3. Внедрение в информационное пространство России и отдельных регионов, посредством иностранных каналов коммуникации враждебных и не отвечающим интересам России имиджей.

Способы предотвращения угроз:

1. Создание специальных органов занимающихся разработкой и внедрением во внутреннее информационное пространство необходимых имиджей, имиджевое (информационно-коммуникативное) обеспечение государственной политики,

2. Разработка стратегии имиджа на всех уровнях,

3. Выявление и нейтрализация имиджей, не отвечающих интересам РФ, внедряемых в информационное пространство России.

Внешняя политика

Объекты обеспечения безопасности: международный имидж российской власти, международный имидж России, международный имидж регионов России, международный имидж муниципальных образований, международный имидж внутренней и внешней политики России, международный имидж отдельных политических лидеров.

Внутренние угрозы:

1. Отсутствие или неадекватность имиджевой стратегии на данном направлении, включая релевантные каналы коммуникаций, важнейшие целевые аудитории (не все, а только отдельные страны, имеющие приоритетное значение во внешней политике России, а также не все население страны, а отдельные классы, группы (пример, бизнесмены), так как ресурсы ограничены),

2. Деятельность резидентов РФ, направленная на внедрение альтернативных имиджей на международной арене, которая не отвечает интересам РФ, проводимой политики.

Внешние угрозы:

1. Деятельность иностранных организаций, направленная на дискредитацию, блокирование, изменение имиджа РФ, ее политики и т.д. в глазах иностранных аудиторий,

2. Внедрение негативного имиджа РФ (регионалов РФ, политических институтов и т.д.) в сознание иностранных аудиторий.

Предотвращение угроз:

1. Разработка комплексной и долгосрочной стратегии имиджа РФ для международной аудитории (должна включать несколько базовых имиджевых характеристик, к примеру, США внедряют имидж страны: демократия, процветание, свобода, что бы ни делала Америка, ее имидж очень сложно разрушить, даже последняя война в Ираке не нанесла ему урона, что показывают последние соц. исследования),

2. Нейтрализация негативных имиджей страны на международной арене, всеми возможными способами и по всем доступным каналам (иносми, программы обмена, организация конкурсов и фестивалей, помощь, участие в рейтингах и соревнованиях, развитие кино и шоу-бизнеса),

3. Всестороннее содействие продвижению имиджей отдельных российских регионов, предприятий и товаров.

Сфера обороны

В данной сфере объектом информационной защиты являются имидж ВС РФ, отдельных родов войск, частей и соединений, проводимые ВС операции, как в России, так и за рубежом, имидж службы в рядах ВС РФ, статуса военнослужащего, роль армии в жизни общества и государства.

Внутренней угрозой имиджу в первую очередь является:

1. Отсталость вооруженных сил, их несоответствие современным угрозам безопасности, развитие негативных процессов в ВС (дедовщина, суицид, неуставные отношения, произвол и т.д.).

2. Консервативность ВС и в целом государственной политики в отношении информационных технологий, в пропаганде престижности службы, создания позитивного образа российской армии.

3. Деятельность ряда организаций и СМИ направленная на умысленную дискредитацию ВС, воинской службы, что создает негативный имидж.

Среди внешних угроз можно выделить деятельность иностранных организаций, направленную на создание негативного имиджа Российской армии, как на внутреннем, так и на внешнем информационном пространстве, проводимых ее акций, учений и другой деятельности.

В качестве пути нивелирования угроз необходимо создание специального подразделения в составе МО РФ (возможно с подразделениями в родах войск, флотах и т.д.), цель деятельности – создание стратегии имиджа Российской армии, как в России, так и за границей. Преодоление негативных тенденций в армии, глубокое и всестороннее реформирование ВС, модернизация вооружений и технологий войны, т.е. создание современной боеспособной армии, способной адекватно реагировать на угрозы и выполнять поставленные задачи с минимальным ущербом.

Есть ряд других сфер, где необходима политика по конструированию имиджа: имидж правоохранительных органов и судебной системы, имидж российской науки, системы образования, имидж системы здравоохранения и т.д.

Нивелировать все потенциальные информационные угрозы, как на уровне страны, так и на уровне отдельных регионов можно грамотно структурируя информационный поток.

Имидж является стержнем, трендом направляющим информационный поток о регионе. Если не заниматься целенаправленной деятельностью по имиджмейкингу региона, то информация, поступающая в глобальное информационное пространство, будет эклектичная, противоречивая и, скорее всего, негативная по содержанию. Негативизм информационного потока можно отнести к одной из характерных черт современности. Различные средства массовой информации в погоне за рейтингами и, как следствие, рекламными прибылями формируют информационные потоки преимущественно из негативной информации, это относится и к художественному, и к публицистическому контенту. Самым ярким примером в этой связи является Санкт-Петербург, который к концу XX века приобрел имидж «криминальной столицы» России. Потребовались усилия специалистов по технологиям связи с общественностью и достаточно долгое время, чтобы переструктурировать информационный поток о городе и выправить имидж. На сегодняшний день Санкт-Петербургу удалось преодолеть кризис в построении имиджа, но у города изначально высокая база, наличие архитектуры мирового уровня, развитая промышленность и деловые связи, властный ресурс, героическое прошлое, как города, выдержавшего блокаду, как культурной столицы. Кризис в

имидже города преодолен, но это не означает, еще положительного и эффективного имиджа, процесс построения которого продолжается, особенно в рамках иностранных целевых аудиторий. Если даже сильный имидж Санкт-Петербурга поддавался эрозии в пореформенные годы, что говорит о других городах и регионах, не обладавших в советские времена яркими положительными имиджами. Как отмечает Кошелюк, подавляющее большинство российских регионов находятся в состоянии перманентного кризиса, под действием трех факторов. «Во-первых, против работают «накопленные» проблемы и репутация советского периода и вновь приобретенные проблемы (и репутация) перестроенного – по сути дела, накопленный опыт неэффективного поведения в условиях различного рода кризисных ситуаций, которых, увы, немало; во-вторых, сказывается то, что, будучи погруженными, в 80-90-ые годы в решение экономических, социальных и прочих внутренних проблем, эти субъекты, если и занимались собственным имиджем, то, в основном, спорадически и не системно...; и, наконец, в большинстве случаев регионы переживают своего рода «кризис идентичности», связанный с тем что, прежде определенное уникального места региона в мире (определявшееся, фактически, и политическим и экономическим местом в советском пространстве) утратило свой смысл, а новое в большинстве случаев не найдено»¹⁸⁵

В современной ситуации лишь немногие регионы РФ всерьез занимаются проблемой построения эффективного имиджа (Санкт-Петербург, Москва, Свердловская область), большинство представлено в информационном пространстве не самым благоприятным образом, в том числе и Челябинская область.

В ситуации, когда подавляющее большинство региональных имиджей неэффективны, речь о благоприятном имидже России не может идти. Как справедливо отмечает Кошелюк М. Е., если нельзя проташить положительный имидж России целиком, то стоит попробовать по частям, через систему региональных имиджей.

Информационная сфера общества формируется в системе пространственных и временных координат.

Пространственная координата регионального имиджа структурируется по принципу центр – периферия, или, говоря другими словами, столица – провинция. Это сугубо российский, а если быть более точным, то европейский феномен. Для большинства европейских государств, включая Россию, характерно четкое разделение столичного центра и провинции. Столица, как правило, самый передовой и развитый регион, а периферия ассоциируется с отсталостью, косностью, большим консерватизмом, менее быстрым ритмом жизни и прочее. В этой связи яркий провинция, особенно применительно к России, звучит как приговор. В современной российской практике построения региональных имиджей наблюдается тенденция, возможно не вполне осознанная практиками имиджмейкинга к «узурпации», притягиванию столичных атрибутов провинциальными регионами и городами. В этой связи опять же самым ярким примером является Санкт-Петербург, претендующий на роль столицы, по крайней мере, в информационном пространстве. Очень часто город наделяют такими эпитетами, как «северная столица», в эпоху СССР он был «культурной столицей» и даже в «лихие» 90-е, несмотря на негативизм имиджа, Санкт-Петербург претендовал хоть и на криминальную, но все же столицу России. Сходная тенденция просматривается и с другими регионами озаботившимися

¹⁸⁵ Кошелюк М. Е. Страховой полс для имиджа, или Антикризисная составляющая регионального PR // Советник. – 2004. № 6 (102).

построением эффективного имиджа. К примеру, Свердловская область активно стремится избавиться от провинциальности, эксплуатируя такую конструкцию, как столица Урала. Екатеринбург из областного центра стремительно меняет свой имидж на столичный, пусть и не всей России. Многие российские областные и республиканские центры, особенно города-миллионники, меняют эпитеты на столицы (столица Южного Урала, столица Башкортостана и пр.).

Другой координатой информационного пространства является время. В этой связи имидж располагается на оси времени, где на одном полюсе отсталость и не современность, а на другом современность, и, как следствие, успешность, высокий динамизм. Безусловно, регион в информационном пространстве должен быть представлен как передовой и современный. Российские практики регионального PR указывают на то, что: «Интенсивность и характер регионального событийного потока является показателем синхронности территориального времени (территориального хронотопа) со временем современной истории, и, в результате, – фактором, определяющим место территории в современном историческом моменте. Другими словами, событийный поток, резонирующий с общими тенденциями развития событий, превращает территорию в место, где творится современная история, и это придает ей надрегиональное значение... (события) должны происходить раньше, интенсивнее и качественнее, чем в других местах, – предвещая развитие сходных событий, задавая прототип формы и определяя параметры их протекания, короче говоря – выражая тенденции. Очевидно, что для того, чтобы быть в гуще и на острие, уже нельзя ограничиться лишь стихийно возникающими событийными поводами, их нужно целенаправленно формировать и усиливать»¹⁸⁴.

С другой стороны время в информационном пространстве структурируется не только в плоскости отсталый – современный, но и в плоскости «древний»- «молодой». Данное направление тесно связано с такими приемами имиджмейкинга как мифологизация, легендирование, формирование истории, которые также активно применяются в процессе связи с общественностью в сфере бизнеса, то есть применительно к компаниям. Любая компания, стремящаяся завоевать клиента на долгосрочной основе, применяет технологию мифологизации, уводя корни своей корпоративной истории в прошлое. Это придает имиджу характер стабильности, вневременности, надежности. Точно также страны и регионы стремятся мифологизировать свои имиджи, конструировать историю. У России существует уникальный исторический опыт, который, к сожалению, плохо используется в имиджевых стратегиях, как на уровне страны, так и на региональном уровне. Мы очень часто любим, порывать со своим прошлым, стереть его как из объективного мира, так и из памяти, и едим за историей в Европу, Турцию, Египет и даже Америку. Богатый исторический опыт может и должен стать одной из ключевых основ в построении эффективного имиджа России и ее регионов, в первую очередь для внутренних целевых аудиторий (населения страны), а в последующем и для иностранных целевых аудиторий.

Итак, эффективный имидж, универсальные черты которого – современность, стоящая на основе истории может стать важнейшим элементом не только преодоления кризиса российских регионов, но и базой для эффективного управления и стабильного развития региона.

¹⁸⁴ Кошелев М. Е. Региональный PR: О чём БРЕНДят регионы? // Советник. – 2003. № 8.

2.1.2. Имиджевая политика региона в средствах массовой информации

2.1.2.1. Имидж региона в региональных периодических изданиях

Исследовав периодические печатные средства массовой информации можно сделать вывод о том, что подавляющее большинство информации, транслируемой при помощи областных печатных СМИ, имеет негативный характер. Такое положение порождает общее негативное восприятие жителями ситуации в области, создает состояние перманентного стресса у населения, что не может не сказываться на общем психологическом состоянии, и, как следствие, уменьшает информационную безопасность региона.

В исследование было включено два источника: газета Челябинский рабочий и газета Вечерний Челябинск.

Челябинский рабочий: издание лояльное по отношению к действующей в области власти, в лице губернатора Челябинской области, его заместителей и аппарата.

Вечерний Челябинск: издание лояльное по отношению к отдельным представителям крупного бизнеса, финансируется М. Юревичем (июль-сентябрь 2003г. депутат Государственной Думы).

Выборка номеров построена: июль (15.09-1.10.2003 г.), август (15.08-31.08.2003 г.), сентябрь (15.07-31.07.2003 г.).

Проанализировать такое сложное и комплексное явление как имидж региона на уровне федерального округа и тем более на международном уровне представляется затруднительным в силу ряда причин: во-первых, имидж региона может быть различным и даже противоположным в сознании отдельных целевых групп; во-вторых, носители имиджа региона очень разнообразны, это могут быть региональные власти, региональные компании, спортсмены, простые жители и т.д.; в-третьих, для анализа имиджа необходимо проведение социологических мероприятий, то есть опросов, интервьюирование, и др., которые должны проводиться на регулярной основе, так как имидж очень динамичное явление и перманентно находится в процессе трансформации.

Преодолеть все эти проблемы невозможно в формате данного исследования, поэтому остановимся лишь на срезе регионального имиджа Челябинской области. С нашей точки зрения, несмотря на большое разнообразие носителей регионального имиджа, есть ряд ключевых, которые создают лицо области как на уровне федерального округа, в России и на международной арене. Одним из ключевых агентов имиджа являются региональные компании, работающие на международном рынке. В рейтинге ста ведущих экспортеров Урала (рейтинг 2003, Эксперт Урал) присутствуют девятнадцать предприятий Челябинской области. Отраслевая структура экспортных предприятий Челябинской области имеет сильный крен в сторону металлургии (в основном черная металлургия), из девятнадцати предприятий десять – предприятия металлургической отрасли, только шесть машиностроительных предприятий и по одному на химическую, атомную и пищевую промышленность. Несмотря на такой крен, в рейтинге есть положительная тенденция – большинство предприятий усилили свое присутствие на международном рынке.

Место	Место в Ур. рейтинге	Динамика	Экспортер	Отрасль	Объем экспорта, млн. \$
1	1	+0	Магнитогорский металлургический комбинат	металлургия	1 261
2	13	+4	Челябинский электро-метал. комбинат	металлургия	86
3	21	+10	Кыштымский медь-электролитный завод	металлургия	56.9
4	25	+19	Челябинский трубо-прокатный завод	металлургия	46.9
5	29	+11	Челябинский цинковый завод	металлургия	41.4
6	33	+16	Комб-т Магнезит	металлургия	34.7
7	34	-2	Уфалейникель	металлургия	34.6
8	35	+26	Ашинский металлургический завод	металлургия	33.5
9	41	-26	Уралаз	машино-строение	26.9
10	52	+19	Челябинский тракторный завод «Уралтрак»	машино-строение	16.2
11	53	-1	ПО Маяк	атомная пром.	15.8
12	62	+16	Ашинский пиролизно-химический завод	химия	10.3
13	71	+ впервые в рейтинге	Троицкий комбинат хлебопродуктов	пищевая пром.	7.2
14	82	+ впервые в рейтинге	Магнитогорский калибровочный завод	машино-строение	6
15	84	+7	Челябвторцветмет	металлургия	5.8
16	90	-27	Златоустовский металлургический комбинат	металлургия	4.9
17	92	+ впервые в рейтинге	Челябинский электродный завод	машино-строение	4.6
18	97	+ впервые в рейтинге	Челябинские строительно-дорожные машины	машино-строение	4.3
19	101	+ впервые в рейтинге	НИИИТ-Радиотехнические комплексы	машино-строение	3.7

Таблица № 1. Крупнейшие экспортеры Челябинской области, 2003 (Подготовлена по данным журнала «Эксперт Урал», 2004, №35 (160))

Как видно из графика «лицо» Челябинской области на международном рынке осталось неизменным с советских времен и определяется металлургическими предприятиями, отчасти машиностроитель-

ными. Причем в рейтинг двадцати наиболее активных экспортеров Урала попали только четыре предприятия Челябинской области.

Место	Место в основном рейтинге	Экспортер	Количество поставок	Изменение
1	1	Магнитогорский металлургический комбинат	41 358	18 735
2	4	Уральская горно-металлургическая компания	2 945	- 946
3	9	ВСМПО-Ависма	2 800	600
4	59	Советсклеспром	1 831	743
5	38	Ураласбест	1 759	131
6	15	Виз-сталь	1 690	515
7	7	Салаватнефтеоргсинтез	1 562	782
8	32	Сода	1 489	596
9	33	Комбинат «Магнезит»	1 464	73
10	36	Концерн «Калина»	1 464	316
11	12	Соликамскбумпром	1 438	432
12	3	Уралкалий	1 311	663
13	42	Каустик***	1 300	-229
14	43	Пермский фанерный комбинат**	1 076	-154
15	31	Первоуральский новотрубный завод***	1 067	214
16	13	Челябинский электрометаллургический комбинат	1 032	311
17	99	Новотроицкий цементный завод	926	528
18	30	Серовский завод ферросплавов	827	356
19	25	Челябинский трубопрокатный завод	756	358
20	63	ЛХК «Башлеспром»**	703	-

Таблица № 2. 20 экспортеров с наибольшим количеством контрагентов (Эксперт-Урал – 2004 – № 35 (160))

Какие промежуточные выводы можно сделать, исходя из вышеизложенного материала? Во-первых, структура экспорта Челябинской области моноотраслевая, следовательно, зависима от изменений конъюнктуры международного стального рынка. Во-вторых, необходимо создавать новые предприятия, в том числе в сфере услуг, которые помогут преодолеть моноструктурность промышленности области.

В современных рыночных условиях имидж предприятия приобретает ключевое значение для его последующего развития. В этой связи остановимся на таком достаточно специфическом показателе предприятия, как деловая репутация. По своей сути деловая репутация – это имидж компании в глазах специалистов, то есть потенциальных инвесторов, партнеров, конкурентов и т.д. В силу специфики целевой группы в понятие деловой репутации, помимо чисто субъективных характеристик (имидж руководителя, известность компании, публичность компании и др.), входят объективные показатели, такие как: финансовое состояние, доля на рынке, качество продукции и т.д.

Воспользуемся данными журнала Эксперт Урал, который провел исследования репутации уральских компаний. Исследование проводилось преимущественно среди топ-менеджеров компаний, руководителей компаний, аналитиков и редакторов деловых изданий.

По результатам исследования получилась достаточно неожиданная картина. Далеко не все крупнейшие экспортеры вошли в число наиболее «симпатичных» компаний для специалистов, а также появились компании, обороты которых значительно ниже их деловой репутации.

«Симпатичная» компания	Сколько раз названа экспертами
ВСМПО-Ависма	16
УГМК-Холдинг	16
Концерн «Калина»	14
Магнитогорский металлургический комбинат	14
Макфа	14
ДДМ-Аудит	11
Медиахолдинг «4 канал»	11
Мечел (Челябинский металлургический завод)	8
Авиакомпания «Уральские авиалинии»	7
Северная казна	7
Сталепромышленная компания	7
Тюменский аккумуляторный завод	7
Уралвнешторгбанк	7
Пермские моторы	6
Птицефабрика «Рефтинская»	6
Торговая сеть «Купец»	6
Уралсвязьинформ	6
Запсибкомбанк	5
МиассМебель	5
Мотовилихинские заводы	5
ПО Уралвагонзавод им. Ф. Э. Дзержинского	5
ПО Уральский оптико-механический завод	5

Порт-Аудит	5
Птицефабрика «Боровская»	5
Птицефабрика «Свердловская»	5
Торговая компания «Бест»	5
Уралкалий	5
Фанком	5
Ханты-Мансийский банк	5
Югория	5
Юниэлэнд-Екатеринбург	5

Таблица № 3. «Симпатичные» компании (Эксперт-Урал – 2004 – № 47 (172))

Только четыре компании резиденты Челябинской области вошли в рейтинг 20 «симпатичных» компаний, причем только две из них являются крупнейшими экспортерами.

Такая ситуация говорит о том, что компании Челябинской области мало заботятся о своей деловой репутации. Несмотря на то, что деловая репутация на сегодняшний день выступает одним из ключевых капиталов компании, потеря репутации может привести к краху компании. Хорошая деловая репутация позволяет без особых проблем выходить на новые рынки, привлекать инвесторов, находить партнеров, а также нейтрализовывать действия конкурентов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день в СМИ области преобладает негативная информация, которая неблагоприятно влияет на имидж региона, снижая уровень безопасности. Также не может быть признан удовлетворительным имидж Челябинской области в глазах иностранной целевой аудитории, который формируется прежде крупным региональным бизнесом, работающим на международном уровне.

2.1.2.2. Информационная политика региона

Рассматривать имидж региона необходимо в рамках более широкого направления – маркетинга региона. В этом плане следует сразу оговориться о том, что эти направления являются ключевыми составляющими комплексной программы по развитию региона. В российской теории и практике маркетинг региона – явление достаточно новое и теоретически плохо разработанное. Сегодня в лучшем случае говорят о маркетинге на территории, но не о маркетинге территории, а это принципиально разные понятия. В западной теории и практике маркетинг региона применяется достаточно давно, и получил широкое распространение. Как следствие, различным европейским и американским территориям удалось реализовать достаточно успешные программы по продвижению территории, как на внутреннем, так и на международном рынке. В качестве примера можно назвать марокканские апельсины, японские автомобили и прочее, а если брать региональный уровень – сыр Висконсина, виски Кентукки, баварское пиво и т.д. Любая маркетинговая политика состоит из трех субъектов: с одной стороны – это производители товаров, с другой стороны – потребители товаров, и посредники между ними, которыми чаще всего выступают органы власти. Применительно к маркетингу региона связь выглядит схожим образом, то есть региональные производители с од-

ной стороны, потребители регионального товара (товар понимается в широком смысле) с другой и региональные органы власти и управления (включая органы местного самоуправления) в качестве посредника. Активными сторонами в процессе маркетинга выступают производители товаров и должны выступать посредники, то есть органы власти, но очень часто производитель остается один на один с потребителем, так как осознание необходимости проведения комплексного и непрерывного маркетинга в регионе и маркетинга региона еще не пришло. Зачастую большинство регионов, как доноров, так и реципиентов, ведут хозяйственные связи «по старинке» и не строят стратегии экономического развития территории, опираясь на маркетинг. Такая ситуация пагубна в первую очередь для среднего и малого бизнеса, поскольку эти хозяйственные субъекты не могут позволить себе иметь собственные маркетинговые службы. Даже крупные фирмы с собственными маркетинговыми подразделениями очень часто сталкиваются с серьезными проблемами при планировании развития по причине информационного вакуума региона, особенно это ощутимо при выходе на рынки соседних регионов и международный рынок.

Представители власти чаще всего понимают маркетинг региона как специализированную функцию и совокупность обязанностей, для выполнения которых назначается ответственное лицо, или создается отдельное маркетинговое подразделение в администрации. Такое подразделение чаще всего занимается проведением информационной политики администрации, то есть уклон делается на PR, где доминируют политические, а зачастую предвыборные цели. Естественно, что в современных условиях с жесткой конкуренцией эти меры не могут быть достаточными.

В противоположность такому одностороннему подходу к организации маркетинга региона некоторые специалисты считают, что под маркетингом региона необходимо понимать «философию, требующую ориентации всей системы власти и менеджмента региона на потребности целевых групп потребителей товаров и услуг территории»¹⁸⁵. Следовательно, не отдельное подразделение администрации, а все высокопоставленные лица региона, оказывающие влияние на его судьбу должны ориентироваться на потребности клиентов и целевых групп региона, а также на создание более благоприятных конкурентных преимуществ, в сравнении с другими территориями.

В настоящее время функции региона и региональной власти кардинально изменились. Несмотря на то, что большинство регионов РФ сохранили практически в неизменном виде отрасли своей прежней экономической специализации принципиально изменилась внешняя среда региона, и функции региональной власти. Региональная и местная власть должны разрабатывать и активно продвигать программу стратегического развития региона, разработанную на основе маркетинга региона. В условиях жесткой конкуренции регионы РФ конкурируют не только между собой, но и на глобальном рынке с регионами соседних и отдаленных стран. И так, главной целью маркетинга региона является улучшение уровня жизни жителей данного региона. В этой связи под маркетингом региона понимается «планомерное и системное изучение состояния и тенденций развития региона для принятия рациональных решений, направленных на создание и поддержание притягательности и престижа региона в целом, а также привлечение сосредоточенных на ней ресурсов производства и возмож-

¹⁸⁵ Панкрусия А. П. Маркетинг региона. www.marketologi.ru/lib/terr/terr3-1.html.

ностей для их реализации и воспроизводства»¹⁸⁶. «Использование территориального маркетинга означает превращение территориальных органов власти в особого рода партнера для предпринимателей, способного не только учитывать индивидуальность своего региона при принятии решений по комплексному социально-экономическому развитию территорий, но и осуществлять взаимодействие между органами власти и целевыми рынками: производителями, потребителями, инвесторами, новыми жителями, туристами и другими. В этом смысле территориальный маркетинг можно представить как совместную деятельность коммерческих и некоммерческих субъектов в рыночной среде, основанную на принципах современного социально ориентированного маркетинга»¹⁸⁷. Одним из основных стратегических направлений маркетинга региона (и одновременно инструментом) является определение целевых рынков потребителей региона, которые в сегодняшних условиях глобализации экономики и других сфер жизни претерпели кардинальную трансформацию.

Основными целевыми ранками региона выступают:

1. Жители региона, а также лица, проживающие на его территории продолжительное время (работники по найму, сезонные рабочие и т.д.). На региональном рынке товаров и услуг на сегодняшний день существует сильная конкуренция между «родными» региональными товарами и товарами, произведенными в других странах и регионах. Поэтому региональному производителю очень важно не потерять «своих» потребителей. Также немаловажно «самочувствие» жителей, степень удовлетворенности их потребностей, которая, в конечном счете, будет влиять на их работоспособность и желание проживать на данной территории. Уровень жизни населения становится ключевым фактором, влияющим на имидж региона,

2. Посетители, крайне разнородная целевая группа, состоит из двух основных элементов:

а) деловые посетители (бизнесмены, торговые представители, командированные и т.п.),

б) частные посетители, группа включает в первую очередь туристов, а также путешественники, родственники или друзья резидентов и прочие.

Каждый приезжий вынужден нести определенные расходы на проживание и питание, потребление услуг, все эти расходы прямо пропорциональны доходам резидентов и налоговым поступлениям в региональный и местные бюджеты. Следовательно, властные органы должны стремиться к ситуации увеличения количества приезжих, увеличения срока их пребывания на территории, а также их расходов. Отсюда следует, что регион заинтересован не во всех категориях приезжих, а наиболее обеспеченных и долговременно пребывающих, с другой стороны необходимо возвести препятствия на пути нежелательных лиц, затруднить им проезд и пребывание в регионе.

3. Компании, отрасли экономики, инвесторы. Маркетинговые усилия региональных менеджеров должны быть направлены на привлечение в регион новых предприятий, компаний, финансовых средств, технологий, организации деловых контактов, партнерских отношений, сотрудничества и пр.,

4. Юридические лица резиденты, местные предприниматели, региональные фирмы и отрасли экономики, а также местные инвесторы.

¹⁸⁶ Черная И. П. Маркетинг имиджа как стратегическое направление территориального маркетинга www.dis.ru/market/archiv/2002/4/1.html.

¹⁸⁷ Там же.

В данной целевой группе маркетинговая стратегия органов власти должна быть направлена на:

- поддержание существующих желаемых предприятий,
- поддержка внешней экспансии региональных предприятий,
- 5. Иностранцы покупатели на глобальном рынке, включая рынок других регионов РФ.

Другим важнейшим стратегическим направлением в маркетинге региона является позиционирование.

Позиционирование выступает базой для построения всей маркетинговой стратегии. Применительно к маркетингу региона позиционирование предполагает отбор целевых рынков и сегментов, которые наиболее привлекательны для региона, где он может добиться максимального успеха.

Позиционирование всегда строится в пространстве двух координат: привлекательность сегмента и доля региона в данном сегменте. Если привлекательность сегмента низкая необходимо уменьшать присутствие в данном сегменте. В привлекательных сегментах, напротив, необходимо наращивать свое присутствие путем расширения имеющейся ниши или репозиционированием с других ниш и сегментов.

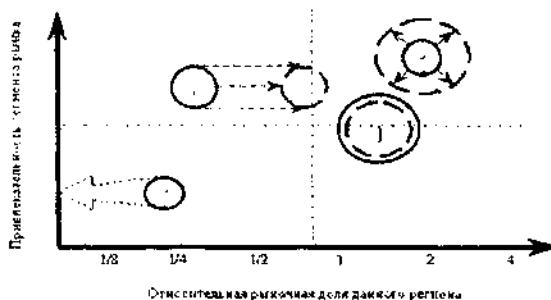


Рисунок № 1. Позиционирование региона (Панкрухин А. П. Маркетинг территорий. – СПб.: Питер, 2006. – С.166).

Существует особенность в позиционировании региона по сравнению с позиционированием компании, а именно необходима координация между регионами в пределах России, что бы избежать конкуренции между российскими регионами на глобальном рынке, максимально эффективно использовать потенциал регионов. В противном случае может сложиться парадоксальная ситуация схожая с конкуренцией на рынке истребителей, где российские самолеты конкурировали не только с зарубежными производителями, но и друг с другом. В таком случае необходима координация со стороны федеральных органов власти.

Если имидж это статичное явление, некий образ региона, мнение о нем, то маркетинг имиджа региона это целенаправленная деятельность по созданию, поддержанию и изменению имиджа региона в позитивную сторону. Имидж региона в сравнении с имиджем страны имеет ряд особенностей. Во-первых, имидж региона более конкретно определяется качеством функционирования расположенных на нем субъектов хозяйствования, коммуникаций, системы обслуживания и т.п. Во-вторых, на имидж региона действуют более гуманитарные, так называемые «мягкие» факторы.

Применительно к российской действительности имидж региона обусловлен климатическими, географическими, национальными, языковыми различиями; сильная зависимость регионального имиджа от состояния экономики региона (донор или реципиент), макроэкономических региональных показателей и совсем специфический фактор как отношения региона с федеральной властью, общифедеральными кампаниями, центральными учреждениями.

Условно можно выделить несколько уровней восприятия региона. Данное разделение обусловлено в первую очередь особенностями восприятий людьми имиджа конкретного региона. Первый уровень – это восприятие региона резидентами, то есть речь идет о внутреннем имидже, как жители и хозяйствующие субъекты региона воспринимают ту территорию, на которой они проживают, ведут бизнес. Очень важный уровень, но, к сожалению, часто при проведении конкретной имиджевой политики, а также в научной литературе именно этот уровень упускают из вида. Именно на этом уровне решается ряд проблем, в том числе увеличение рынка сбыта продукции, производимой местными компаниями, демографические проблемы, так как люди не будут уезжать в поисках лучшей жизни, проблема оттока капитала и т.п. Второй уровень – имидж региона в глазах его соседей. То есть, как регион воспринимают различные целевые группы соседних регионов. Выделение данного уровня обусловлено более тесными хозяйственными связями соседствующих регионов, так же как правило, выход регионального предприятия на федеральный и международный уровень начинается с выхода на рынки близлежащих регионов, жители соседних территорий имеют более развитые и насыщенные каналы коммуникации, как следствие большая информированность о регионе. Как известно чем больше человек информирован о регионе, тем меньше в его сознании необоснованных негативных образов и характеристик региона. Третий уровень – регионы РФ не являющиеся соседями региона, за исключением столицы. В идеале маркетинг имиджа на данном уровне необходимо осуществлять в равной степени по отношению ко всем регионам, поскольку любой регион может быть интересен в перспективе. Но в реальности при ограниченности ресурсов необходимо четко определиться с приоритетными регионами и их целевыми группами. Какой-то регион может быть интересен как рынок сбыта продукции, другой как потенциальный инвестор, третий как экономический партнер и т.д. Четвертый уровень – это восприятие региона в центре, то есть в столице. Формирование имиджа региона у столичных целевых групп имеет ключевое и приоритетное значение по сравнению с другими регионами, поскольку именно в Москве сосредоточены основные финансовые, кадровые, административные, научные, образовательные и прочие ресурсы. Положительный имидж региона позволит привлечь в регион больше «столичных» ресурсов. Также в Москве сосредоточены основные органы власти, которые определяют общую стратегию регионального развития, положительный имидж региона позволит ему более эффективно влиять на разработку данной стратегии. К примеру, в ряде регионов применялась практика занижения экономических показателей региона (в первую очередь валовой региональный продукт), это делалось с целью получения дополнительных трансфертов от федерального правительства. Но в такой политике больше минусов, чем плюсов, поскольку как может регион говорящий, о том, что он нищий, претендовать на уважение своих деловых качеств. Пятый уровень – это восприятие региона в странах бывшего СССР. У них есть определенные особенности по сравнению с другими государствами и уровень их восприятия схож с регио-

нальным уровнем. Это обусловлено наличием когда-то общей страны, схожестью ментальностей, относительной географической близостью, развитостью хозяйственных связей и т.д. Шестой уровень – восприятие региона на международном уровне – это самый проблематичный уровень. Продвижение имиджа региона на международном уровне требует больших финансовых затрат. Во-первых, необходимо определить какие именно страны являются приоритетными для продвижения на их территории имиджа региона. Во-вторых, необходимо выявить конкретные целевые группы, на которые будет направлено формирование имиджа региона, это могут быть потребители товаров, то есть население, инвесторы, научные центры, образовательные учреждения и т.д., все зависит от конкретных интересов региона в стране. В-третьих, необходимо построить каналы коммуникации с целевой группой, стоимость которых возрастает на порядок по сравнению с внутренними каналами (внутри страны), также могут быть проблемы построения канала коммуникации в связи с культурными особенностями страны, сложность перевода и т.д.

В начале XXI века имидж Челябинской области остался неизменным, лицо региона это металлургия, трактора, то есть Челябинская область по прежнему несет крест одного из крупнейших центров металлургии, машиностроения, отчасти остатки ВПК. Естественно, что имидж не формируют на пустом месте, он обусловлен инфраструктурой региона, структурой промышленности и в целом местом в общенациональном производстве (включая услуги). В этой связи успехи Челябинской области более чем скромны. На сегодняшний день удалось восстановить металлургическое производство, ВПК региона практически разрушен, огромный спад в машиностроении. Не удалось создать новых отраслей производства, регион очень слаб на рынке услуг, в том числе консалтинговых, маркетинговых, туристических, финансовых и т.п. Для модернизации экономики области и преодоления моноотраслевой специализации на черной металлургии необходимы инвестиции, в том числе иностранные.

Как видно из всего вышеизложенного ситуация с имиджем Челябинской области в целом и компаний резидентов Челябинской области в частности обстоит достаточно проблематично. С нашей точки зрения власть в тесном сотрудничестве с бизнесом и при поддержке населения региона должна взять на себя роль активного участника формирования имиджа региона.

Таким образом, имидж региона необходимо строить совместными усилиями всех заинтересованных сторон, в первую очередь, реализуя принцип партнерства частного и общественного секторов. Имидж региона будет эффективным, если будет основываться на ясной стратегии, базирующейся на всестороннем анализе ситуации.

Таким образом, в рамках данного исследования была предпринята попытка расширенного толкования безопасности в целом и информационной безопасности в частности. Традиционно безопасность, как в отечественной, так и в зарубежной научной литературе понимается как состояние защищенности какого-либо объекта от внешних и внутренних угроз. Данный подход был заложен основоположниками политического реализма и условно может быть обозначен как пассивная безопасность. Пассивная безопасность оперирует такими ключевыми для данного подхода категориями как интересы и угрозы. Не умаляя достоинств данного подхода, мы все же вынуждены признать его ограниченность.

Вслед за рядом авторов, в рамках данной работы безопасность понимается как активное состояние, как способность. Безопасность –

способность какого-либо объекта/субъекта активно влиять на состояние, условия внешней и внутренней среды с целью устранения/недопущения угроз, организации благоприятного функционирования и развития. Следовательно, информационная безопасность региона может быть определена как способность региона активно влиять на внешнюю и внутреннюю информационную среду с целью устранения/недопущения информационных угроз, организации благоприятного функционирования и развития.

Также в современной научной и публицистической литературе нет единой точки зрения на содержание и ключевые характеристики категории имидж. Очень часто заимствованное из английского языка слово используется как синоним таких терминов как образ, бренд, репутация, стереотип. В рамках данной работы под имиджем понимается сумма идей, впечатлений, мнений об объекте сформировавшаяся в психике определенной группы людей на основе образа данного объекта посредством восприятия его характеристик.

Основными характеристиками имиджа, отличающими его от родственных категорий являются:

1. Имидж – это групповое явление,
2. Имидж – то не просто мнение, а сложный комплекс как рациональных, так и эмоциональных переживаний,
3. Имидж по своей структуре представляет собой ядро (базовое представление) и группирующиеся вокруг него ассоциативные представления.

Среди факторов обеспечивающих безопасность региона наряду с традиционными «жесткими» факторами, такими как географическое положение региона, климат, обеспеченность ресурсами, военный потенциал и пр., в современных условиях решающее значение приобретают «мягкие» факторы: имидж региона, экологическая ситуация в регионе, уровень образования населения, уровень развития культуры, инвестиционная привлекательность и т.д. Ключевая роль среди «мягких» факторов с нашей точки зрения принадлежит имиджу региона, который призван нивелировать ряд угроз возникающих в различных сферах жизнедеятельности региона. В первую очередь угрозы информационной безопасности региону возникают в экономической, внутриполитической и внешнеполитической сферах, военной сфере и пр. Нивелировать большинство потенциальных информационных угроз, как на уровне страны, так и на уровне отдельных регионов можно грамотно структурируя информационный поток.

Имидж является стержнем, трендом направляющим информационный поток о регионе. Если не заниматься целенаправленной деятельностью по имиджмейкингу региона, то информация, поступающая в глобальное информационное пространство, будет эклектичная, противоречивая и, скорее всего, негативная по содержанию.

Роль имиджа как ключевого фактора обеспечения информационной безопасности обусловлена кардинальными изменениями в современном обществе, которые обобщенно можно охарактеризовать как процесс виртуализации. Имидж региона, базирующийся на фундаменте истории региона, ее мифологизации с одной стороны, а с другой направленный в будущее может стать прочной основой для структурирования информационного потока о регионе, посредством чего нивелируются существующие угрозы информационной безопасности региона и упреждаются потенциальные угрозы.

Итак, эффективный имидж, универсальные черты которого современность, стоящая на основе истории может стать важнейшим эле-

элементом не только преодоления кризиса российских регионов, но и базой для эффективного управления и стабильного развития региона.

Проведенное исследование показало, что на сегодняшний день Челябинская область не обладает позитивным имиджем, который позволит эффективно решать возникающие проблемы и стабильно развиваться области. Информационная безопасность региона может быть оценена как неудовлетворительная, поскольку негативная информация, передаваемая региональными СМИ способствует нагнетанию психологического напряжения в обществе, провоцируя насилие и дезорганизованность, что препятствует стабильному развитию региона.

Строить эффективный имидж региона необходимо с опорой на маркетинговый подход, который предполагает осуществление ряда последовательных действий:

1. Всесторонний анализ ситуации в регионе и его окружающей среды (SWOT-анализ),
2. Выработка стратегии регионального развития,
3. Выявление целевой аудитории региона,
4. Позиционирование региона среди конкурирующих территорий (непосредственно разработка и транслирование позитивного имиджа).

Как эффективный механизм реализации мероприятий по созданию благоприятного имиджа региона может быть создан специальный орган – региональный центр маркетинга. Организационно-правовая форма и форма собственности данного органа может быть различной. Практика создания подобных организаций в России и за рубежом показывает, что в России чаще всего такие центры создаются как структурные подразделения администрации различных уровней, с доминированием муниципальной или государственной собственности (Московская область, Нижегородская область). В зарубежном опыте чаще всего используется модель привлечения частной консалтинговой компании (Чикаго, Хельсинки и др.).

В качестве основных функций регионального центра маркетинга могут быть следующие:

1. Информационно-аналитическое сопровождение деятельности субъектов на территории региона (маркетинговые исследования, анализ законодательной базы, создание информационной базы о регионе и т.п.),
2. Оказание услуг маркетинговой поддержки предприятий региона,
3. Разработка и реализация комплексной стратегии региона,
4. В рамках программы стратегии регионального развития, разработка и осуществление программ по формированию и распространению позитивного имиджа территории,
5. Продвижение территории как внутри страны, так и в глазах иностранных целевых аудиторий (участие региона в международных выставках, ярмарках, конференциях),
6. Осуществление координации с подобными центрами других стран и регионов,
7. Разработка и реализация информационной политики региона, в том числе совместно с другими органами, стратегии информационной безопасности региона.

Российский и зарубежный опыт показывает эффективность создания подобных центров, однако не стоит ждать немедленных результатов от вложенных средств, так как стратегия имиджа – это долгосрочная стратегия, рассчитанная на многие десятилетия. Созданный и поддерживаемый позитивный образ региона обеспечивает помимо значительного экономического эффекта (приток инвестиций, новых жителей, развитие образования и т.д.) также существенно улучшает уровень информационной безопасности региона. Очень сложно раз-

рушить и дискредитировать яркий и позитивный имидж, на создание которого были потрачены годы труда. Создание эффективного имиджа можно отнести к достаточно малозатратному способу развития территории (в сравнении с созданием инфраструктуры и пр.), однако не стоит забывать о том, что имидж это одно из направлений обеспечения безопасности, которое не может рассматриваться как панацея от всех существующих проблем. Имидж должен использоваться в комплексе с другими стратегиями, тогда он будет эффективным и достигнет своей цели.

Литература

1. Абдулатипов Р. Россия на пороге XXI века. Состояние и перспективы федеративного устройства. Славян. диалог, 1996. – 253 с.
2. Бодрийяр Ж. Злой демон образов // Искусство кино. – 1992. – № 10.
3. Брутенц К. Н. Несбывшееся. Неравнодушные заметки о перестройке. – М.: Международные отношения, 2005. – 656 с.
4. Вавилова Е. В. Экономическая география и регионалистика. – М.: Гардарики, 2-е изд., 2005. – 148 с.
5. Вирильо П. Тирания настоящего времени // Искусство кино. – 1996. № 1.
6. Галунов Э. А. Международный имидж современной России: Диссертация доктора политических наук. – М.: ПроСофт – М, 2005. – 433 с.
7. Гладков Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики. – М.: 1996.
8. Гутман Г. В., Мироедов А. А., Федин С. В. Управление региональной экономикой. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 175 с.
9. Горбаткин Д. А. Имидж организации: Структура, механизмы функционирования, подходы к формированию: Диссертация кандидата психологических наук. – М.: ПроСофт – М, 2003. – 169 с.
10. Иванов Д. В. Виртуализация общества.– СПб.: Петербургское Востоковедение, 2000. – 96 с.
11. Ивашенко Г. В. О понятии «безопасность» www.portalus.ru/modules/philosophy/
12. Исправникова А. Н. Аудитория телевидения: исследования за рубежом // Аудитория. – 1987. № 1.
13. Итоговый рейтинг репутации компаний Урала // Эксперт-Урал.– 2004. №47 (172).
14. Кирюкин А. Е. Имидж региона как интериоризация культуры.– М.: Университет, 2000. – 144 с.
15. Колосов В. А., Мироненко Н. С. Геополитика и политическая география. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 479 с.
16. Конфисахор А. Г. Психология власти.– СПб.: Кафедра политической психологии, 2002. – 124 с.
17. Котлер Ф., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. – М., 2005. – 376 с.
18. Кошелюк М. Е. Страховой полис для имиджа, или антикризисная составляющая регионального PR // Советник. – 2004. № 6 (102).
19. Кошелюк М. Е. Региональный PR: О чём БРЕНДят регионы? // Советник. – 2003. № 8.
20. Лексин В. Н., Швецов А. Н Государство и регионы. – М.: УРСС, 1999. –372 с.
21. Медведев Н. П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2002. – 176 с.
22. Мельникова О. Т. Психологические и социологические аспекты функционирования телевидения в современном западном обществе // Личность и социальная среда: идеологические и психологические аспекты общения. – М., 1987.

23. Орлова Т. М. Коммуникация, информация, коммуникационный менеджмент www.koism.rags.ru/publ/articles/18.php.
24. Панасюк А. Ю. Имидж: определение центрального понятия www.academim.org/art/pan1_2.html.
25. Панкрухин А. П. Маркетинг территорий Маркетинг территорий. – СПб.: Питер, 2006. – 416 с.
26. Панкрухин А. П. Маркетинг региона www.marketologi.ru/lib/terr/terr3-1.html.
27. Петровский В. Имидж, который мы выбираем // Уральские общественные ведомости. – 2004. № 250.
28. Почепцов Г. Г. Имидж & Выборы. Киев.: Ваклер, 1997. – 698 с.
29. Почепцов Г. Г. Имидж: от фараонов до президентов. Киев.: АДЕФ-Украина, 1997. – 328 с.
30. Рейтинг экспортеров Урала-100 // Эксперт-Урал. – 2004. № 35.
31. Родионов Б. Л. Коммуникация как социальное явление. – М.: ИПЛ, 1988. – 228 с.
32. Сейфуллаева М. Э. Маркетинговая составляющая регионального развития // Маркетинг в России и за рубежом. – 2002. № 5.
33. Сергунин А. А. Российская внешнеполитическая мысль: национальная и международная безопасность www.nationalsecurity.ru/library/00001/index.htm.
34. Симпатичные компании // Эксперт-Урал. – 2004. № 47 (172).
35. Титков А. С. Образы регионов в российском массовом сознании // Полис. – 1999. № 3.
36. Цуладзе А. Формирование имиджа политика в России. – М.: Университет, 1999. – 143 с.
37. Челябинская область. Спецпрект // Эксперт. – 2001. № 26 (286).
38. Челябинская область. Общие сведения // Эксперт. – 2005. № 15.
39. Черная И. П. Маркетинг имиджа как стратегическое направление территориального маркетинга // Маркетинг в России и за рубежом. – 2002. № 4.
40. Чикалов А. Россия: Челябинская область – внешнеэкономическая деятельность www.stratum.ru/publish/ved.html.
41. Шабалин И. А. Имидж региона как информационно-политический ресурс: Диссертация кандидата политических наук. – М.: ПроСофт-М, 2005. – 225 с.
42. Шепель В. М. Имиджеология: Секреты личного обаяния. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Культура и спорт, ЮНИТИ, 1997. – 302 с.
43. Шестопаля Е. Б. Психология восприятия власти. – М.: Социально-политическая МЫСЛЬ, 2002. – 244 с.
44. 20 наиболее активных экспортеров // Эксперт-Урал. – 2004. № 35.
45. Bennet P. D. Dictionary of Marketing Terms. – 2nd ed. Chicago.: American Marketing Association, 1995.
46. Seppo K. Rainisto Success Factors of Place Marketing: A Study of Place Marketing in Northern Europe and The United States. – Helsinki.: Monikko Oy., 2003.

2.2. Роль региональных элит в укреплении национальной безопасности (Т. С. Смирнова, С. В. Лыкасова)

Человечество вступило в третье тысячелетие в условиях глобальных изменений, происходящих во всех сферах жизнедеятельности людей, которые носят противоречивый характер, сопровождаются трансформацией культурно-ценностных систем, политических, социально-экономических процессов, возрастанием масштабности и сложности возникающих проблем, угрожающих усилением напряженности и нестабильности общественного развития. Глобализация, терроризм, неспособность современной системы международного права оперативно

реагировать на новые вызовы времени, защитить население своих стран от новых угроз ставят перед мировым сообществом проблему по сохранению мира. Всё это требует повышения роли политических элит, ответственности за национальную и международную безопасность в современном мире.

Политический элитизм, сложившийся в современном российском обществе, представляет собой, с одной стороны, главный институт политического порядка, с другой стороны, способ функционирования публичной власти. Поэтому от анализа структуры, динамики развития характеристик этого политического феномена зависит и понимание всей политической системы и системы национальной безопасности России. В этих условиях состояние политических элит представляет собой один из важнейших показателей состояния общества и его перспектив.

Определенный отпечаток на ход политического процесса накладывает российская специфика, которая заключается в том, что состояние, интересы, действия политической элиты, правящих групп во многом определяли драматические моменты российской истории.

Особенности деятельности региональной элиты в решении проблем национальной безопасности, нарастание их влияния в субъектах Российской Федерации и обострение вопросов безопасности в ряде регионов России актуализировало выбор данной темы.

Степень научной разработанности данной проблемы. Исторически элитология концентрировалась вокруг феномена власти, связывая определение элиты с функцией политического управления. Первые теории элитизма исходили из установки возможности управления от имени народа, но без его участия. Решение проблем развития общества они видели не в расширении демократических начал, а в эффективной деятельности правящей элиты. Начиная с работ Г. Моски, В. Парето, Р. Михельса теория элитизма формируется как отражение изменений в политической сфере, трансформаций властных отношений в демократических государствах.

С 30-х гг. XX века некоторые представители элитистских теорий пытались совместить элитизм с признанием ценностей демократических институтов. Так, например И. Шумпетер с идеей «умеренной демократии», К. Мангейм – «демократического оптимума отношений элита – масса».

Развитие дальнейшей теории элитизма осуществлялось в направлении придания элитам большей легитимности, не только функциональной оправданности существования, но и социальной необходимости. Все последующие концепции элитизма пронизаны главной темой, суть которой состоит в обосновании особого, привилегированного положения элиты в обществе. Разрабатывались различные направления элитологических исследований, например: демократического элитизма (Р. Даль, Р. Арон, Т. Дай, Л. Зиглер), позиционного (Р. Миллс, Ф. Хангер, П. Бахрах, Г. Бирнбаум), плюралистического (Д. Рислин, А. Бентли, Р. Даль, Дж. Сартори), технологического (Д. Белл, Т. Канн, Дж. Гэлбрейт).

В досоветской России исследования проблем, касающихся взаимоотношений в системе «общество – власть», были связаны с именами Н. Бердяева, И. Ильина, С. Франка, П. Струве, В. Ленина, уделявших особое внимание аспектам духовности и возможностям ее влияния на протекание процессов властвования.

В советский период исследование проблем власти шло как в историческом, так и правоведческом направлениях. Выделялись характеристики, связанные с волевым, авторитарным характером властвования, рассматривались проблемы эффективности и функционирования

ния власти. В этом аспекте анализировались проблемы формирования и деятельности советских элит.

После снятия идеологических барьеров элитология в России получила широкое развитие. Так начала развиваться источниковедческая база, появились переводы западных исследователей в этой области. О. В. Крыштановской, Л. А. Радзиховским исследовались советские элиты.

Е. Охотским, В. Пугачевым, В. Березовским, В. Червяковым, М. Малютиным предпринимались первые попытки рассмотреть российскую власть сквозь призму западных теорий элит. Большинство работ этого периода посвящались воспроизводству и циркуляции элит, способам рекрутирования, трансформации бывшей советской номенклатуры.

В последние годы произошел качественный и количественный скачок в изучении элит, выразившийся в увеличении работ, изменении теоретических и методологических подходов.

В работах О. Гаман-Голутвиной, Н. Лапиной, А. Чириковой анализировались теоретические аспекты эволюции политических элит России, затрагивались проблемы региональных элит в контексте общероссийских политических процессов. Большой интерес в этих работах представляли сравнительные характеристики властной и бизнес-элит.

В настоящее время в российской политологической науке изучению региональных политических элит посвящено значительное количество научно-аналитических и прикладных исследований. Фундаментальные исследования отечественной политической элиты осуществлены Г. К. Ашиным, Г. В. Атаманчуком, А. В. Глухой, Э. А. Зелетдиновой, П. А. Карабущенко, В. Г. Игнатовым, В. Г. Ледяевым, А. К. Магомедовым, С. С. Фарукшиным, О. С. Новиковой, А. В. Понделковым, А. В. Дукой.

Что же касается степени научной разработанности проблем национальной безопасности, то в XIX веке в работах Н. Данилевского, К. Каверина идеи о национальной безопасности Российской Империи нашли свое отражение. А в современной российской политической науке такие разработки ведут политологи С. Панарин, Г. Павловский, ученые-международники А. П. Цыганков, А. В. Возжеников, М. В. Лебедева, В. А. Торкунов, правоведа: В. Е. Чеканов, А. С. Батулин, кроме того, некоторые партийные лидеры представляют различные концепции национальной безопасности, например, В. В. Жириновский и Г. Зюганов.

В качестве объекта изучения нами был выбран феномен политической элиты.

Предметом исследования стала региональная элита и ее особенности в решении проблем национальной безопасности, целью – исследование роли политической региональной элиты в укреплении национальной безопасности.

В основу анализа положена гипотеза, согласно которой должна существовать прямая зависимость между уровнем профессионализма региональной элиты и системой национальной безопасности.

Исходя из цели и гипотезы, были поставлены следующие задачи:

1. Анализ литературных источников по изучаемой проблеме,
2. Выявление особенности региональной политической элиты,
3. Раскрытие роли региональной элиты в укреплении национальной безопасности,
4. Определение механизма влияния элиты на принятие решений в области безопасности.

Для решения поставленных задач были использованы следующие методы:

1. Обзорно-аналитический метод,

2. Аналитико-статистический метод.

Особое внимание в подобном анализе уделяется теоретико-методологической основе, которую составляют элитистские концепции и подходы, разработанные Г. Моской, В. Парето, Р. Михельсом и другими видными представителями мировой и отечественной политологической мысли. В изучении социально-политических реалий элитных процессов в России в основу были положены методологические принципы и установки отечественной элитологии, содержащиеся в работах Г. К. Ашина, Г. Н. Киреева, Е. В. Охотского, О. В. Гаман-Голутвиной, О. В. Крыштановской, с помощью которых анализировались результирующие сочетания генетических, социально-культурных и мотивационно-поведенческих характеристик, обуславливающих специфику их позиционирования в политическом процессе в современном российском обществе.

Политическая элита была рассмотрена также в качестве субъекта политической деятельности. В результате были выявлены структура, механизмы формирования, функции политической элиты в обществе. Исходя из этого, можно предположить, что российская политическая элита состоит из трех уровней: федерального, регионального и местного. Кроме того, было выявлено, что эффективность выполнения политической элитой такой функции, как обеспечение национальной безопасности и национального развития российского общества зависит от того, как эта функция реализуется в регионах РФ.

В связи с этим далее была рассмотрена структура системы национальной безопасности, ее особенности на региональном уровне. При этом были использованы исследования политологов, ученых-международников: С. Панарина, Цыганкова А. П., Косолапова Н. А., а также «Концепция национальной безопасности» и «Послания Федеральному Собранию» президента РФ.

Было выявлено разнообразие трактовок системы национальной безопасности. Одни исследователи считают, что национальная безопасность состоит из государственной и общественной подсистемы. Другие же – говорят, что из политической, экономической, социальной и этнокультурной подсистем. Ниже был использован комплексный подход к этому понятию. Кроме того, выявлено, что каждый регион РФ имеет собственную специфику и в этой области. В приграничных районах происходит обострение миграционных проблем. А в центральных – проблемы безопасности обусловлены социальными переменами.

Вторая часть раздела посвящена исследованию специфики решения проблем национальной безопасности на региональном уровне. Здесь анализируется деятельность региональной элиты в рамках системы национальной безопасности и раскрывается специфика российской региональной элиты, её деятельность в данной области. Российская региональная политическая элита представляет собой привилегированный слой, обладающий властными ресурсами, влиянием и престижем, сосредоточивший в своих руках важнейшие позиции в политических и общественных институтах. К основным характерным чертам региональных элит можно отнести, во-первых, их более открытый плюралистический характер, во-вторых, высокий интеллектуальный и профессиональный уровень, в-третьих, новые источники рекрутирования, в результате чего современная региональная элита может пополняться представителями бизнес-элиты, а также научной и творческой интеллигенции; и, наконец, нельзя не отметить большую способность адаптации элит к новым условиям.

Обращается внимание на влияние региональной элиты в создании и реализации национальных проектов «Здоровье», «Образова-

ние», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие Агропромышленного Комплекса», а также при участии института общественных инициатив – Общественной Палаты.

Отдельный параграф посвящен решению проблем национальной безопасности в Челябинской области. Так совместно управление ФСБ и Общественная Палата решают вопросы миграционной политики и службы по контролю за оборотом наркотиков посредством совместных конференций, созданием рабочих групп по данным направлениям и мониторинга ситуации в Челябинской области. Кроме того, созданы отдельные рабочие группы при Правительстве Челябинской области по выполнению национальных проектов. Контролирует их деятельность Общественный совет Челябинской области, и Общественный Совет УрФО.

2.2.1. Политическая элита и ее роль в системе национальной безопасности

2.2.1.1. Развитие теории элит в политической науке

Социально-политическая и экономическая трансформация любого общества в значительной мере зависит от состояния и поведения его политической элиты, а также часто обусловлена сменой правящих элит. В свою очередь, изменения в политической системе общества ведут к переменам в составе и тенденциях развития политической элиты. Поэтому при изучении обществ, находящихся в процессе трансформации, столь важным является анализ состояния их политических элит.

Как одно из направлений в исследованиях современной западной и отечественной политологии теория элит вызывает неоднозначные оценки. Так, научные выводы о значительной роли политической элиты в различных сферах жизни, были отвергнуты советскими коллегами, отстаивавшими позицию отрицания индивидуальности и многообразия человеческих способностей и талантов, их неравномерного распределения среди людей. Вследствие чего к моменту открытия в российских вузах кафедр политологии материала по проблеме политических элит не оказалось. Таким образом, российская политическая мысль на какое-то время оказалась в стороне от взглядов мировой общественной мысли XX века в данной области политологических исследований.

Современная теория элит имеет немало знаменитых предшественников: Платона, говорившего об идеальном государстве, где «справедливо управляют лучшие»¹⁸⁸, Никколо Макиавелли, указавшего на огромную роль правителя, государя, Томаса Гоббса, убежденного в «непрекращающемся сильном желании новой и обширной власти»¹⁸⁹ для человека, Фридриха Ницше, характеризующего историю как «борьбу двух воли к власти – воли сильных, т.е. аристократии, и воли слабых, т.е. толпы». Однако социологического обоснования эти концепции не получили.

Как полноценная научная концепция теория элит была разработана в конце XIX – начале XX века итальянскими учеными Гаэтано Моска и Вильфредо Парето, а также немецким социологом Робертом Михельсом.

Г. Моска в своей работе «Основы политической науки» представил концепцию политического класса, которая исходит из идеи о наличии в обществе двух значительно обособленных групп – правящих и управляемых. Правящую группу Г. Моска называет политическим

¹⁸⁸ Платон. Сочинения: В 3 т. – М.: Издательство иностранной литературы, 1968 – Т. 1. – С. 369.

¹⁸⁹ Гоббс Т. Левиафан. – М.: Издательство иностранной литературы, 1986. – С. 127.

классом. Этот класс, благодаря своей четкой организации, монополизирует власть и осуществляет управленческие функции в обществе. Кроме того, механизмами поддержки господства управляющей группы выступают знания и опыт в сфере государственного управления, военная сила, священнический статус, а также распространение такой идеологии, которая способствует легитимации данной власти. Критериями принадлежности к политическому классу, по мнению Г. Моски, являются, во-первых, организаторские способности, а во-вторых, материальное, моральное и интеллектуальное превосходство. Благодаря чему, происходит процесс обновления.

А также Г. Моска указывает на две тенденции в развитии данного процесса: аристократической и демократической. Первая из них проявляется в стремлении наследственной передачи власти, что со временем приводит к вырождению политического класса и как следствие этого к активизации борьбы новых сил за господство в обществе.

Демократическая тенденция выражается в том, что политический класс обновляется за счет наиболее способных к управлению и активных представителей управляемой группы. Такое обновление предотвращает дегенерацию класса, что способствует эффективности властных структур. Оптимальное сочетание этих тенденций благоприятно сказывается на развитии общества, т.к. позволяет обеспечить и преемственность, и стабильность в управлении государством, и качественное его обновление.

Вклад концепции политического класса Г. Моска в современную политическую науку связан с тем, что он определил структуру власти и групповой характер реализации.

Похожую, но более систематизированную теорию политической элиты немного позже разрабатывает В. Парето. Основные положения его концепции представлены в «Трактате общей социологии». Где он впервые вводит термин «элита». Так же, как и Г. Моска, В. Парето исходит из того, что общество можно разделить на два социальных слоя, или страты – высшую, представленную управляющими, и низшую – управляемыми. Высшая страта – это и есть элита данного общества, наделенная особыми социальными и психологическими качествами. Кроме того, в элите он выделяет два типа, последовательно сменяющих друг друга, названия которых восходят к Н. Макиавелли. Предпочитающие насилие именуется элитой «львов», другие же тяготеющие к изворотливости, хитрости – элитой «лис». Для «львов» характерен консерватизм. «Лисы» же предпочитают поддерживать свою власть пропагандой. Правление «лис» более эффективно, когда политическая система неустойчива, когда требуются новаторы, комбинаторы. Но они не способны применять насилие, когда это необходимо. Тогда на смену приходит элита «львов», которая готова действовать решительно. Постоянная смена одной элиты другой обусловлена социальной динамикой общества. Каждый тип обладает определенным преимуществом, которое постепенно перестает соответствовать потребностям руководства обществом. Поэтому обеспечение равновесия социальной и политической системы требует постоянной циркуляции элит, которую и разработал В. Парето.

Кроме того, по степени участия в управлении социумом он делит элиту на правящую и неправящую. Представители неправящей элиты или контрэлиты наделены характерными для элиты качествами, но не обладают властью вследствие собственного социального статуса и других общественных барьеров.

Правящая элита внутренне организована и постоянно борется за сохранение своего господства, но со временем управление становится

неэффективным, и тогда активизируется контрэлита, претендующая на власть. Но для прихода к власти ей необходима поддержка масс, которые она побуждает к активным действиям, и с помощью которых свергает правящую элиту. Очередная правящая элита также со временем утратит свои выдающие качества, придет в упадок и будет отстранена от власти новой контрэлитой. Таким образом, процесс циркуляции элит повторяется. В. Парето считал, это процесс позволяет понять историческое движение общества, которое предстает как история постоянной смены аристократий: их возвышений, властвования, упадка и замены новым правящим привилегированным меньшинством¹⁹⁰.

Вклад В. Парето в политическую науку заключается во введение термина «элита», а также в четко разработанной теории циркуляции элит в обществе.

Самое большое новшество, предложенное итальянскими учеными, состоит в утверждении, что в обществе всегда правит меньшинство в виде политического класса или правящей элиты. Наряду со сходством исходных положений В. Парето и Г. Моски в их концепциях есть и различия.

Г. Моска считал господство меньшинства неотвратимым, т.к. это господство организованного меньшинства над неорганизованным большинством. В. Парето неизбежность деления общества на управляющую элиту и управляемые массы выводил из неравенства индивидуальных способностей людей, проявляющегося во всех сферах социальной жизни.

В. Парето делал упор на замене одного типа элиты другим, а Г. Моска – на постепенном проникновении в элиту «лучших» представителей масс.

Г. Моска абсолютизирует действие политического фактора, а В. Парето объясняет динамику элит скорее психологически; элита властвует потому, что насаждает политическую мифологию, возвышаясь над обыденным сознанием.

Для Г. Моски элита – политический класс. У В. Парето понимание элиты шире, оно антропологично.

Следующим этапом разработки теории политической элиты стала концепция немецкого социолога Р. Михельса. Он исследовал социальные механизмы, порождающие элитарность общества, и пришел к выводу, что сама организация общества требует элитарности и закономерно воспроизводит ее. В обществе действует «железный закон олигархии», который заключается в том, что развитие общества предполагает и развитие крупных организаций, что ведет к формированию элиты и олигархичности власти, поскольку руководство такими объединениями осуществляется не рядовыми членами. Эффективность функционирования требует создания иерархической системы управления, которая в итоге приводит к концентрации власти в руках правящей группы. Таким образом, происходит образование правящей элиты. Правящая элита обладает преимуществами перед рядовыми членами: она имеет навыки политической борьбы, знания и опыт в управленческой сфере, контролирует средства коммуникации. Рядовые члены организации недостаточно компетентны, информированы и зачастую пассивны.

Постепенно правящая элита выходит из-под контроля своих рядовых членов и подчиняет политику собственным интересам, заботясь о

¹⁹⁰ История политических и правовых учений. Учебник для вузов. – 2-е изд., стереотип./ Под общ. ред. академика РАН, доктора юрид. наук, профессора В. С. Перессянца. – М.: Изд-во «НОРМА», 2001. – С. 709.

сохранении привилегированного положения. В результате чего к власти в организации даже демократической направленности приходит олигархическая группа, которая будет стремиться удержать эту власть в своих руках как можно дольше. И если когда-нибудь недовольным массам удастся лишить власти господствующий класс, то в среде этих же масс возникнет новое организованное меньшинство, которое возьмет на себя функции господствующего класса. Таким образом, Р. Михельс вывел формулу необходимости смены одного господствующего класса другим и вытекающий из нее, закон олигархии, который означает, что чем выше уровень организации власти руководящего аппарата, тем ниже роль рядовых членов в процессе принятия решений. Поэтому в таком обществе увеличивается разница между интересами руководителей и членов организации, что характерно для бюрократического аппарата. Не случайно многие ученые-политологи концепцию Р. Михельса называют одной из первых концепций бюрократизации правящей элиты.

Главная заслуга Г. Моска, В. Парето, Р. Михельса состоит в том, что они разработали важнейшие методологические принципы исследования социальной стратификации общества, а также дали научно-обоснованное определение социальных групп, классов и установили критерии их выделения.

Дальнейшее развитие этих идей, получили концепции во второй половине XX века. В послевоенный период в условиях утверждения в западных странах индустриального общества – имели место переосмысление и пересмотр традиционных концепций социальной стратификации. В результате чего появляются несколько школ, критериями различия которых, стали такие вопросы, как качества, присущие элите, взаимоотношения, существующие как внутри элиты, так с другими социальными группами, механизм формирования и обновления элиты, функции и роли элиты в обществе. Ведущими в этой области стали макиавеллистская, ценностная, структурно-функциональная и либеральная школы.

Основы макиавеллистской школы были заложены в работах Г. Моска, В. Парето и Р. Михельса. Решающее значение эта школа придает различиям между пассивным большинством – массой и властвующим привилегированным меньшинством – элитой, которая наделена особыми способностями к управлению различными сферами общества и, прежде всего, экономической и политической. Главной функцией правящего меньшинства считается управляющая, административная, обеспечивающая руководящее и господствующее его положение по отношению к подчиненному пассивному большинству. Борьба за власть как явная, так и скрытая – вот основной механизм формирования и рекрутирования политической элиты в обществе. При этом нравственная оценка качеств и способностей элиты, ее способов достижения власти по существу игнорируется.

Как утверждает один из видных представителей этого направления американский социолог Дж. Бернхэм, к элите управляющих относятся все высшие администраторы-менеджеры, которые обеспечивают экономическое и политическое руководство обществом и получают за это материальные и нематериальные ценности в максимальном размере. Макиавеллистская школа не без оснований подвергается критике за преувеличение психологических факторов, недооценку способностей и активности масс.

Отличный подход к феномену элиты сложился у представителей ценностных теорий. Так, в работах Х. Ортега-и-Гассета, Дж. Пэрри, А. Стоуна и Н. Бердяева элита – это меньшинство, обладающее такими ценностями, как уважение, доход, безопасность. Элита – это наи-

более творческая и продуктивная часть общества, обладающая высокими интеллектуальными и нравственными качествами. Главная цель человеческой деятельности во всех измерениях жизни, считал Ортега-и-Гассет, – это творчество, открытие и воплощение в жизнь новых ценностей. Поэтому всякое общество и всякая эпоха – «это, прежде всего, система предрасположенностей, все остальное работает на них»¹⁹¹. Элитарная принадлежность определяется высокими способностями в важнейших сферах жизни общества. Поэтому элита – это наиболее ценный социальный элемент, ориентированный на сотрудничество лиц, заботящихся об общем благе. В связи с этим, взаимоотношения между элитой и массой основаны на авторитете власти управляющих и согласии, добровольном послушании управляемых. Формирование элиты происходит вследствие естественного отбора обществом наиболее ценных представителей. Таким образом, ведущая роль управляющего меньшинства состоит в эффективном функционировании и развитии общества.

Ценностные представления о роли элиты в обществе присущи современным неоконсерваторам, которые утверждают, что элитарность – это необходимый принцип демократии. Но сама элита должна служить нравственным примером для других граждан и внушать к себе уважение, подтверждаемое на свободных выборах.

Ценностный подход к проблеме элитарности общества, как и макиавеллистский, неоднократно подвергался критике в отечественной и западной политологии за абсолютизацию роли правящей элиты в обществе и ее жесткое противопоставление пассивному большинству.

Обстоятельная характеристика основных признаков правящей элиты была дана сторонниками структурно-функциональной школы Гарольдом Лассуэллом и Сеймуром Липсетом. Они впервые выделили в качестве главного признака элиты ее социальный статус в системе властных структур. В состав элиты входят индивиды, обладающие высоким социальным положением в обществе, занимающие ключевые командные позиции в важнейших институтах и организациях общества (экономических, политических, военных), осуществляющие наиболее важные управленческие функции в обществе, оказывающие определяющее влияние на выработку и принятие важнейших для общества решений. Г. Лассуэлл, в частности, считал, что основную роль в разработке и принятии политических решений играет интеллектуальное знание. Поэтому к политической элите он относил тех, кто обладает этим знанием и имеет наибольший престиж и статус в обществе. Кроме того, элита формируется из наиболее компетентных и заинтересованных граждан. Главным субъектом политической жизни становятся группы интересов. Поэтому в обществе существуют отношения не господства, а отношения представительства, посредством которых происходит диалог власти и остальной части общества. В результате чего, элита выполняет важнейшие общественные и управленческие функции. В целом для структурно-функциональной школы характерна более обширная и мягкая трактовка правящей элиты.

Либеральный подход к элитарности общества отличают демократичность и отрицание ряда жестких установок классических теорий элит. К активным сторонникам этого подхода можно отнести австрийского социолога Йозефа Шумпетера и американского социолога и политолога Райта Миллса. Следуя элитарной традиции, они определяли элиту как властвующее меньшинство, занимающее в государственных

¹⁹¹ Политология. Хрестоматия / Под ред. Васлика М. А. – М.: Гардарики, 1993. – С. 529.

и экономических институтах общества стратегические позиции и оказывающее значительное влияние на жизнь большинства людей.

И. Шумпетер, в частности, полагал, что элита достигает своего высокого положения в острой конкурентной борьбе. Определяя демократию как периодическую смену политических руководителей, он считал, что политическая элита выступает защитницей либеральных демократических ценностей.

В отличие от него Р. Миллс отстаивал леволиберальную концепцию элиты и подходил с критических позиций к оценке правящей элиты. В работе «Властвующая элита» он на примере американской элиты показывает, каким образом, прикрываясь либеральной идеологией, правящая элита осуществляет свое господство. Удерживая власть, богатство, престиж через посредство институтов насилия, средства массовой коммуникации и рекламы, элита окружает себя множеством советников и имиджмейкеров, которые создают ей собственное лицо и «оказывают определяющее влияние на многие ее решения»¹⁹².

Ключ к пониманию могущества американской элиты следует искать, по мнению Миллса, в «иерархических институтах – государстве, корпорации, армии – они образуют собой оружие власти». Определяя элиту как «высшую социальную прослойку», как «центральное ядро» высших социальных классов, Миллс отмечал, что она представляет собой некое «компактное социальное и психологическое целое», члены которого связаны определенными деловыми и неформальными отношениями.

Р. Миллс подробно останавливается на анализе такого признака элиты, как престиж. Он отмечает, что престиж членов элиты определяется в первую очередь престижем возглавляемых ими учреждений. При этом престиж представителей экономической элиты отличается от престижа политических руководителей. Если престиж бизнесмена определяется масштабами его предприятия или корпорации, престиж члена конгресса «измеряется количеством голосов, которыми он располагает, и комиссий, в которых он состоит». Рекрутирование элиты осуществляется преимущественно из собственной среды на основе принятия ее социально-политических ценностей. Важнейшими критериями отбора являются обладание ресурсами влияния, а также деловые качества.

По мнению Р. Миллса, первая функция властвующей элиты в обществе – это обеспечение собственного господства. Именно этой функции подчинено решение управленческих задач. Кроме того, представители элиты в своей деятельности стремятся гарантировать стабильность общественного строя.

В леволиберальной концепции Миллса, как и в некоторых других современных теориях элит, впервые была предпринята попытка классифицировать элиты, дать их типологию.

Отечественные исследования в этой области осуществлялись с позиций концепций лидерства, несостоятельности теории элит и объяснений закономерности существования элиты в буржуазном обществе вследствие неравного доступа к средствам производства и соответствующей социально-политической структуры общества. Так, одним из ведущих специалистов советского обществоведения является Г. К. Ашин. В работе «Современные теории элит. Критический анализ» он на основе анализа классических элитарных теорий, во-первых, обобщает новую концепцию, где понятия «элита» совмещает с теорией классов. Во-вторых, анализирует лишь правящий слой, без учета таких политических явлений, как группы давления, бюрократия, ис-

¹⁹² Миллс Р. Властвующая элита. М.: Издательство иностранной литературы. 1959. - С. 28.

теблишмента, клептократии, олигархии. Непосредственно характеризуя советскую политическую элиту, Ашин использовал такой термин, как «номенклатура», который более точно отражал сущностные характеристики партийно-государственной верхушки. Сегодня Г. К. Ашин возглавляет российскую школу элитологии, занимается различными аспектами феномена политической элиты.

Другим известным исследователем в области современной российской политической элиты является О. В. Гаман-Голутвина. В своей работе «Политические элиты России» она рассматривает историю, начиная с боярства и дворянства до бюрократии российской империи и советской номенклатуры с точки зрения элитообразования. По мнению автора, мобилизационная модель развития России является основным фактором преемственности элит, которые наследуют традиции авторитаризма, этатизма и коллективизма, а основной особенностью российских элит в различные периоды истории – тесная взаимосвязь и взаимозависимость с государством. Кроме того, он формулирует свое понимание элиты «как категории лиц, обладающих властью, вне зависимости от того, какие факторы обусловили вхождение во власть – происхождение, состояние или заслуги».

Макроисторические объяснения роли элит в истории российского общества переосмысливает и интерпретирует заново опыт элит советского периода Д. В. Бадковский в своей работе «Трансформация политической элиты в России – от «организации профессиональных революционеров» к «партии власти». Он выделяет в позднесоветской элите два сегмента «политический» и «управленческий», определяя их как партийный аппарат и менеджеров. Прослеживает источники дифференциации, подрывавшие единство советской элиты и вынуждавшие советских лидеров поддерживать баланс интересов различных групп элит. По его мнению, именно эта сложность внутриэлитных отношений играла существенную роль трансформации постсоветских элит, способствуя возникновению внутриэлитных конфликтов в переходный период, а позднее – преемственности неформальных сетевых связей элит и масс.

Известный российский социолог Ж. Т. Тощенко решительно возражает против того, чтобы нынешних правителей России называли элитой. Аргументировано раскрывает позицию. Элита – это одна из наиболее коррумпированных групп российского общества, члены которой думают более о собственном обогащении, чем о благосостоянии народа. В этом – главная причина отчуждения, существующего между народом и элитой. Свое «вхождение во власть» эти люди достаточно трезво рассматривают как временное и соответственно действуют как временщики, озабоченные прежде всего быстрым личным обогащением. Побыв во власти и вылетев из нее, они оказываются обычно весьма богатыми людьми, крупными акционерами банков и корпораций, владельцами солидной недвижимости. Значительная часть их – бывшие партийные и комсомольские номенклатурщики, как правило, второго и третьего эшелонов, сумевшие использовать конъюнктуру, с легкостью поменявшие свои убеждения, часто это бывшие теневики, ныне легализовавшие себя, порой это люди с уголовным прошлым. Если элита – это лучшие, высокоморальные, то в ее состав вряд ли попадут действующие политические лидеры.

Кроме того, одним из ведущих направлений в изучении политических элит в России становится лидерское направление. Политическая элита состоит из представителей политических и общественно-

¹⁹¹ Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России. - М.: 1998. - С. 5.

политических организаций и движений, обладающих лидерскими качествами. Поэтому изучением проблем лидерства, в том числе и политического, занимается целый ряд отечественных социологов, психологов. Так, изучением национально-исторических особенностей, психологии, выявлением мотивации общественно-политических лидеров занимается Г. Г. Диллигенский. В своей работе «Социально-политическое лидерство» он рассматривает различные психологические категории применительно к политическому лидерству, выделяя «базовые» убеждения лидера, его политический стиль, политический опыт, реакции лидера на стрессы и давление, а также политический климат. С помощью этих категорий исследователь анализирует политических лидеров демократического, тоталитарного характера, а также американских и советских лидеров, их потребности и мотивы.

Д. В. Ольшанский в книге «Основы политической психологии» говорит о том, что правящий класс и элита – явления не однозначные. «Правящий класс – это иерархия «кресел», элита – собрание имен»¹⁹⁴. Сущность элиты заключается в возможности влиять на принятие политических решений. В нее попадают на основании личных достоинств, неформальных связей и лидерских качеств. Представителей элиты характеризует высокий уровень личной политической культуры, глобальность восприятия и оценок происходящего, способность к быстрому и глубокому осмыслению происходящего, включая предвидение последствий, динамизм политического поведения, а также развитое чувство ответственности за происходящее в социально-политической сфере.

Таким образом, рассмотренные западные и отечественные концепции политической элиты и политического лидерства отражают различные аспекты, ориентируются на определенные исторические эпохи и государства. Выделенные в них важнейшие черты позволяют дать общее определение: политическая элита – это часть общества, занимающая ведущие позиции в выработке норм и ценностей, определяющих функционирование и развитие социальной системы, обладающая лидерскими качествами и ценностями, которые считаются образцовыми в данном обществе.

2.2.1.2. Политическая элита как субъект политической деятельности

Анализ классических и современных теорий показал, что элита является одним из важнейших субъектов политической деятельности. Политическая деятельность представляет собой исторически сложившийся вид особой общественной активности человека, предметом которой являются проблемы жизнедеятельности людей, удовлетворения их насущных потребностей и интересов, определение перспектив и направлений общественного движения, управления политическими, социально-экономическими процессами, а также владения и использования политической власти. В связи с этим элиту можно определить как «социальную группу, контролирующую большую долю материальных, символических и политических ресурсов общества, имеющую наивысший престиж»¹⁹⁵.

В целом элита современного общества складывается из экономических, политических, военных, интеллектуальных и профессиональных сообществ. Что же касается выделения политической элиты из

¹⁹⁴ Ольшанский Д. В. Основы политической психологии. – Екатеринбург: Деловая книга, 2004. – С. 161.

¹⁹⁵ Ашин Г. К. Современные теории элиты: критический очерк. М.: Международные отношения, 1985. – С. 192.

общей элитарной структуры, то научные дискуссии по этому вопросу еще не завершены. Но в научно-исследовательской литературе сложилось три основных подхода по поводу выделения политической элиты: 1) позиционный, заключающийся в определении степени политического влияния определенного лица на основе занимаемой им позиции в системе власти; 2) репутационный; основанный на выявлении рейтинга политика на базе сведений, представленных о нем другими лицами власти; 3) основанный на анализе того, как и кем принимаются решения. Применительно к нашему исследованию, позиционный подход неэффективен, т.к. он является достаточно формальным вследствие преувеличения роли лиц, обладающих номинальной властью и игнорирования факта потенциального влияния «теневых» фигур. Поэтому наиболее подходящими для решения задач данной дипломной работы являются получившие широкое распространение в современной литературе второй и третий подходы, согласно которым политическая элита включает лиц, принимающих стратегически важные решения и обладающих такими личными качествами, благодаря которым создается репутация и престиж. В связи с этим «политическая элита – это составляющая меньшинство общества внутренне дифференцированная, неоднородная, но относительно интегрированная группа лиц, в большей или меньшей степени обладающих качествами лидерства и подготовленных к выполнению управленческих функций, занимающих руководящие позиции в общественных институтах и непосредственно влияющих на принятие властных решений в обществе»¹⁹⁶

Как субъект политической деятельности политическая элита имеет ряд характеристик, которые влияют на ее формирование и функционирование.

Так, политическая элита в большей или меньшей степени обладает властным ресурсом. Различают подразумеваемую и потенциальную власть. Подразумеваемой властью обладает тот, с чьими намерениями и действиями не может не считаться принимающий окончательное решение. Примером может служить влияние членов семьи политического лидера на характер принимаемых им решений. Потенциальной властью обладает тот, кто имеет власть, но не применяет ее.

Различают также прямое, косвенное и номинальное влияние. Прямое влияние предполагает непосредственное участие в принятии окончательного решения; косвенное влияние подразумевает влияние на лица, принимающие окончательное решение. В связи со значимостью и широким распространением косвенного влияния корректная формулировка определения политической элиты должна подразумевать не только участие в принятии решений, но и фактор влияния на этот процесс как позитивного, так и негативного.

Принимая во внимание то, что предпосылкой образования элиты в любом обществе является выделение лидеров из толпы, посредством собственных личностных качеств. Так, по данным исследования, проведенного Центром политического консультирования, позитивный образ политического лидера содержит четыре основных кластера. Первый кластер включает: «моральные качества», прежде всего честность, порядочность, справедливость, принципиальность, и «надежность»: добросовестность, ответственность, умение держать свое слово.

Второй кластер – «деловые качества»: ум, образованность, профессионализм, деловая хватка.

¹⁹⁶ Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию: Учебник для студентов вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2002. – С. 144-145.

Третий кластер получил образное определение «лидер-мать». Он включает в себя те материнские качества, в которых подсознательно нуждается почти каждый человек: гарантии заботы, заботы, тепла.

Четвертый кластер получил не менее образное название «лидер-отец». Он включает те отцовские качества, в которых так же неосознанно нуждается значительная часть населения: указание пути, выработка ориентиров – норм, ценностей и образцов поведения; защита от внешних врагов; наказание за неправильное поведение.

Кроме того, следует принять во внимание, что эффективность и положительные результаты политической деятельности находятся в зависимости от степени сплоченности, внутренней интегрированности лидеров. Элита – это не арифметическая сумма лиц, а некоторая социальная общность, объединенная близостью целей и установок, стереотипов и норм поведения, обладающая единством ценностей. Степень сплоченности зависит от степени ее социальной и национальной однородности, доминирующих моделей рекрутирования, преобладающего стиля политического лидерства. Социальная и национальная однородность обеспечивает общность целей и политических ориентаций, модель рекрутирования – наиболее однородный состав, а преобладание некоторого стиля политического лидерства – близость характеров, возможность бесконфликтного взаимодействия.

В связи с этим типология политического лидерства М. Вебера, составленная с точки зрения мотивации подчинения выделяет следующие способы легитимности власти. В традиционалистском обществе, как правило, источником легитимности является власть освященного традицией авторитета. Подчинение в этом случае является проявлением личной преданности и определяется рамками привычных обязанностей. Это «традиционный» тип и, соответственно, стиль лидерства. Это власть монарха, получающего ее по традиции, как бы автоматически, независимо от собственных качеств и проводимой им политики. В качестве другого основания власти выступает обладание особым даром – харизмой. Аффективная основа, которая ведет к специфической преданности и исключительной святости, героизму и образцовому характеру индивида, нормативным образцам и отстаиваемому им порядку. Подчинение лидеру основывается на личном доверии и определяется рамками представления индивида о харизме. Подчиняясь, люди идут не столько за человеком, сколько за харизмой, которая освящает его своим влиянием и авторитетом. Основанием легитимной власти в современном демократическом обществе служит рациональная законность, проявляющаяся в вере в легальность нормативных правил и в право лидера, получившего свое место при этих правилах. При такой легитимности подчинение является следствием легально установленного обезличенного порядка и не выходит за формальные рамки власти организации.

Таким образом, «политическую элиту можно определить как внутренне сплоченную, составляющую меньшинство социальную общность, являющуюся субъектом подготовки и принятия важнейших стратегических решений и обладающую необходимым для этого ресурсным потенциалом».

Представления о структуре политической элиты зависят от характера критерия, избранного в качестве основания структурирования. Так по масштабу деятельности различают федеральную и региональную элиту, по степени влияния – элиту и контрэлиту, по системе разделения властей – законодательную, исполнительную, судебную.

¹⁹⁷ Гамав-Голутвина О. В. Политические элиты России. – М., 1998. – С. 16.

С точки зрения эффективности и результативности деятельности политической элиты как субъекта политики модель рекрутирования являются основополагающим фактором. Так в политической науке существует две разновидности модели формирования: гильдий и антрепренерская. В чистом виде они встречаются редко. Антрепренерская система преобладает в демократических государствах, система гильдий – в странах административного социализма, хотя ее элементы широко распространены и на Западе, особенно в экономике и государственно-административной сфере.

Каждая из этих систем имеет свои специфические черты. Так, для системы гильдий характерны: закрытость, отбор претендентов на более высокие посты главным образом из нижестоящих слоев самой элиты, медленный, постепенный путь наверх. Примером здесь служит сложная чиновничья лестница, предполагающая постепенное продвижение по многочисленным ступенькам служебной иерархии. Высокая степень институционализации процесса отбора, наличие многочисленных институциональных фильтров – формальных требований для занятия должностей. Это могут быть партийность, возраст, стаж работы, образование, характеристика руководства. Небольшой, относительно закрытый круг селектората. Как правило, в него входят лишь члены вышестоящего руководящего органа или один первый руководитель – глава правительства, фирмы. Подбор и назначение кадров узким кругом руководителей, отсутствие открытой конкуренции. Тенденция к воспроизводству существующего типа элиты. По существу, эта черта вытекает из предыдущих – наличия многочисленных формальных требований, назначения на должность высшим руководством, а также длительного пребывания претендента в рядах данной организации.

Антрепренерская система рекрутирования элит во многом противоположна системе гильдий. Ее отличают: открытость, широкие возможности для представителей любых общественных групп претендовать на занятие лидирующих позиций; небольшое число формальных требований, институциональных фильтров; широкий круг селектората, который может включать всех избирателей страны; высокая конкурентность отбора, острота соперничества за занятие руководящих постов; изменчивость состава элиты, первостепенная значимость для этого личностных качеств, индивидуальной активности, умения найти поддержку широкой аудитории, увлечь ее привлекательными идеями и программами.

Эта система больше ценит выдающихся людей. Она открыта для молодых лидеров и нововведений. В то же время определенными недостатками ее использования являются относительно большая вероятность риска и непрофессионализма в политике, сравнительно слабая предсказуемость политики, склонность лидеров к чрезмерному увлечению внешним эффектом. В целом же, как показывает практика, антрепренерская система рекрутирования элит хорошо приспособлена к динамизму современной жизни.

Система гильдий также имеет свои плюсы и минусы. К числу ее сильных сторон относятся уравновешенность решений, меньшая степень риска при их принятии и меньшая вероятность внутренних конфликтов, большая предсказуемость политики. Главные ценности этой системы – консенсус, гармония и преемственность. В то же время система гильдий склонна к бюрократизации, организационной рутине, консерватизму, произволу селектората и подмене формальных критериев отбора неформальными. Она порождает массовый конформизм и затрудняет исправление ошибок и устранение недостатков по

инициативе снизу. Без дополнения конкурентными механизмами эта система ведет к постепенной дегенерации элиты, ее отрыву от общества и превращению в привилегированную касту.

Как субъект политики политическая элита реализует свою деятельность в различных направлениях, на разных уровнях. Так исследователи выделяют стратегическое направление, в рамках которого политическая элита принимает стратегические решения и обеспечивает трансляцию этих решений на уровень массового сознания и поведения. Кроме того, здесь происходит разработка стратегии развития и безопасности общества, определение политической программы действий. Это проявляется в генерировании новых идей, отражающих общественные потребности в радикальных переменах, в определении стратегического курса общественного развития, в выработке концепций назревших проблем.

Успешная реализация стратегического направления деятельности политической элиты определяется не только качественным кадровым составом, привлекаемого к выработке политического курса страны. Она зависит так же от состояния общественного мнения в стране, его отражения в принимаемых политических решениях. Речь идет о коммуникативном направлении. Это направление предусматривает эффективное представление, выражение и отражение в политических программах интересов и потребностей различных социальных групп, а также слоев населения и реализацию их в практических действиях. Оно включает в себя умение видеть особенности настроений различных социальных групп, быстро и точно реагировать на изменения в общественном мнении по различным вопросам.

А также важнейшим направлением деятельности политической элиты является организаторское. Политическая во все времена сталкивалась, и будет сталкиваться с необходимостью организовать массы. Среди потенциальных представителей политических элит наиболее эффективными будут те, которые в большей мере способны обеспечить поддержку своих программ массами. Реализация этих направлений дает возможность политической элите следовать определенному стратегическому курсу, ориентированному на национальное развитие и обеспечение национальной безопасности.

Таким образом, как основной субъект политической деятельности политическая элита обладает определенной структурой, механизмами формирования и обновления и специализированный круг деятельности.

2.2.1.3. Региональные особенности национальной безопасности

На сегодняшний день, национальная безопасность является одним из приоритетных направлений деятельности политической элиты, государственных и общественных институтов. Так как становление и развитие человеческого общества всегда было связано с преодолением различных угроз, которые исходили от природы, врагов, технических объектов и пр. Поэтому важнейшим условием функционирования и развития человеческого общества является обеспечение безопасности.

Термин «национальная безопасность» впервые был употреблен в послании американского президента Т. Рузвельта конгрессу США в 1904 г. В этом послании речь шла о присоединении к США зоны Панамского канала, причем эта акция обосновывалась интересами «национальной безопасности» США.

В последующие годы проблема национальной безопасности заняла ведущее место в исследованиях американских политологов.

Для распространения в России идей и понятий, связанных с национальной безопасностью есть объективные предпосылки. Прежде

всего, комплексный кризис, который переживает Россия, создает ощущение небезопасности и выдвигает безопасность в качестве одной из главных и актуальных ценностей. Другой предпосылкой развития теории национальной безопасности в России является потребность в некоей объединяющей общество основе. Распространение идей, связанных с национальной безопасностью, в какой-то мере удовлетворяет эту потребность.

Как считает ученый в области международных отношений, Цыганков П. А. национальная безопасность – это стратегия, направленная на обеспечение жизненно важных интересов государства-нации¹⁹⁸.

Существуют различные взгляды на структуру национальной безопасности. Так, исследователи-правоведы подразделяют национальную безопасность на государственную и общественную.

Государственная безопасность включает в себя:

- внутриполитическая безопасность,
- экономическая безопасность,
- военная безопасность,
- пограничная безопасность,
- международная безопасность.

Общественная безопасность представляет:

- безопасность личности (права, свободы, здоровье, жизнь),
- природная безопасность,
- техногенная безопасность,
- экологическая безопасность.

Исследователи международных отношений считают, что в структуре национальной безопасности необходимо выделять три элемента:

1. Экономическая безопасность, которая удовлетворяет не только базовые потребности, но и позволяет отложить что-то на черный день,
2. Социальная безопасность, для которой характерно достойный статус и гарантии предотвращения угроз физической и экономической безопасности, предоставляемые общественными институтами и государством,
3. Безопасность этнокультурной идентичности¹⁹⁹.

Таким образом, обобщая выше изложенные позиции, можно сказать, что национальная безопасность – это состояние защищенности жизненно важных национальных интересов в экономической, политической, военной, экологической, информационной и духовно-нравственной сфере жизни личности, общества и государства от реальных и потенциальных угроз. Применительно к исследованию данной дипломной работы мы будем использовать комплексный подход к структуре категории «национальная безопасность».

Распространение этой категории получило институциональное оформление. Целый ряд правительственных и неправительственных организаций занимаются проблемами, связанными с национальной безопасностью. Ведущее место среди них занимает Совет безопасности РФ, который, в прошлом последние лет, разработал концепцию национальной безопасности, основные положения которой нашли отражение и получили официальное закрепление в послании Президента РФ Федеральному Собранию «О национальной безопасности» от 12 июня 1996

¹⁹⁸ Цыганков П. А. Теория международных отношений: Учеб. пособие. – М.: Гардарики. 2003. – С. 321.

¹⁹⁹ Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской и С. Панариной; Моск. Центр Карнеги. – М.: Интердиалект+, 2000. – С. 16.

года (документе, претендующем на роль концептуальной основы для государственной политики России на ближайшее десятилетие).

Доктрина национальной безопасности, а также принятая в 2000 году Концепция национальной безопасности рассматривают широкий комплекс вопросов государственной политики. Взаимоотношения федеральной и региональной элиты занимают среди них важное место, потому что оказывают влияние на состояние как внешней, так и внутренней безопасности России, причем практически во всех ее сферах и видах.

Что касается внешней безопасности России, то растущая самостоятельность регионов в их связях с внешним миром меняет положение в области разработки и осуществления внешней политики России. Если прежде это была прерогатива центра, то теперь центральному правительству приходится считаться с целым рядом новых участников этого процесса. Среди них важное место занимают региональные элиты. Они оказывают ощутимое воздействие на формирование внешне-экономических отношений и внешнеполитический курс России, иногда вступая в открытые противоречия и даже противоборство с правительством. Разлад и конфликт между центром и регионами ведут к ослаблению России перед лицом внешних угроз. Это особенно ярко проявляется, когда речь идет о регионах, расположенных на границах России и отдаленных регионах, которые являются объектами геополитических притязаний других стран. Один из примеров этого – продолжающиеся попытки руководства Приморского края пересмотреть российско-китайский договор об установлении государственных границ.

Анализ национальных проблем в регионах Российской Федерации показал, что каждый регион имеет собственную специфику и в этой области. Так отличаются между собой приграничные районы (Красноярский край, Краснодарский край, Челябинская область, Оренбургская область) и центральные (Самарская область, Саратовская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан). В приграничных районах обострение социально-этнических, миграционных проблем, а в центральных – проблемы связаны с социально-экономическим характером.

Взаимоотношения центра и регионов отражаются на всех аспектах внутренней безопасности России. От них зависит функционирование экономического механизма страны, хозяйственные связи, условия движения, товаров, капитала и рабочей силы, следовательно, экономический потенциал страны, ее экономическая безопасность. Внешне-экономическая деятельность субъектов федерации также может противоречить интересам экономической безопасности страны. Это особенно характерно для отдаленных и приграничных регионов страны, стремящихся к установлению собственных экономических связей часто в погоне за сиюминутной выгодой и без координации с общероссийской политикой и без учета общегосударственных интересов.

Углубляющаяся дифференциация социально-политического пространства России по линии «центр – регионы» усиливает социальную напряженность, создает потенциал социальных конфликтов и, таким образом, создает угрозу социальной безопасности.

Военная безопасность также зависит от взаимоотношений центра и регионов, хотя и в меньшей степени, так как для военных структур характерен высокий уровень централизации. Но и здесь проявляются противоречия между центром и регионами, которые негативно отражаются на оборонной инфраструктуре, на мобилизационной системе и других аспектах военной безопасности России.

Но если все эти аспекты безопасности России испытывают на себе косвенное воздействие взаимоотношений центра и регионов, то на тер-

риториальную целостность, традиционно главный аспект национальной безопасности суверенного государства, противоречия между центром и регионом оказывают прямое и непосредственное отрицательное воздействие. В этой области главную опасность представляет сепаратизм, возможность разрушения территориальной целостности России.

Одной из важнейших угроз национальной безопасности России, связанных с взаимоотношениями между центром и регионами, является проблема сепаратизма, как национального, так и регионального. В президентском послании «О национальной безопасности» отмечается, что в политическом отношении сепаратизм «ведет к попыткам отдельных регионов получить дополнительные права, выходящие за рамки, установленные Конституцией, либо в своем крайнем проявлении к самопровозглашению в качестве независимого государства, как произошло в Чечне в 1994 году. В экономическом плане сепаратизм несет разрыв единого пространства, нарушение цельной финансово-кредитной, налоговой и таможенной системы и, в конечном счете, подрыв социально-политической стабильности в стране»²⁰⁰.

Сепаратизм опасен для национальной безопасности России еще и тем, что он тесно связан с терроризмом. Терроризм же оказывает прямое воздействие на внутреннюю безопасность России. Причем на всех ее уровнях – безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. В последние годы произошли изменения мотивации терроризма в России. Если еще недавно преобладали возмущенный и криминальный терроризм, то теперь он все больше приобретает националистический или национально-политический характер.

Естественно, что все эти вопросы активно обсуждаются в российском обществе. В ходе дискуссии предлагаются разные рецепты и проекты решения этих проблем. Их характер зависит не только от политических позиций, но и от взглядов на природу национальной безопасности и соотношение ее составляющих.

Сторонники традиционного узкого понимания национальной безопасности, как безопасности, прежде всего государственной, склонны подчинить интересы личности и общества интересам государства. Приверженцы либерал-демократического подхода к национальной безопасности трактуют ее более широко как безопасность индивидуума, общества и государства, в основе, которой лежит приоритет безопасности индивидуума и обеспечение его прав и свобод. В свете этих подходов по-разному видятся и отношения между федеральной и региональной элитами России. В первом случае, речь идет о готовности поставить регионы под жесткий контроль центра в интересах безопасности государства. Во втором – к расширению прав и свобод регионов.

Своего рода стержнем дискуссии о взаимоотношениях центра и регионов стала дилемма «федерализм – унитаризм», вопрос о том, какой из этих вариантов государственного устройства отвечает интересам России, какой лучше всего может обеспечить оптимальные отношения между центром и регионами и, следовательно, национальную безопасность России.

Политики «державно-патриотической» ориентации видят решение на традиционном пути укрепления российского централизованного государства, хотя и делают ритуальные реверансы в сторону регионов. С их точки зрения, среди факторов, поддерживающих сложное положение в политической сфере России, важное место занимают недоста-

²⁰⁰ О национальной безопасности. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Независимая газета. 14.06.1996. С. 7.

точная эффективность существующих структур административного управления на местах и сохраняющиеся попытки суверенизации регионов. Поэтому важнейшей задачей им представляется «укрепление государственной власти в Российской Федерации». Они выступают за формирование «жестко централизованной системы власти в России, более жесткой, чем существующие модели западных демократий», обосновывая это «императивами геополитического положения России и экстраординарными сложностями переходного периода»²⁰¹.

Напротив, представители либерально-демократического направления уповают на федерализм как на панацею от всех проблем в отношениях между центром и регионами. С его помощью они надеются противостоять сепаратизму и национализму, урегулировать отношения между федеральными и региональными элитами и создать эффективный механизм их взаимодействия.

Однако идею федерализма активно используют и сторонники регионального и национального сепаратизма. «По тому, как ревностно в некоторых регионах относятся к вопросу федерализма, можно сказать, что федеративное устройство России рассматривается чуть ли не главной проблемой», — пишет профессор Башкирского университета Ф. Райнов и справедливо замечает, что требование федерализма любой ценой «обычно выдвигается в чисто политических целях отдельными группами, людьми, стремящимися к власти или находящимися у власти. Для этих людей проблема федерализма, как правило, имеет важнейшее значение как способ удовлетворения собственных интересов, связанных с конкретной политической властью. При этом истинное назначение федерализма для них остается неизвестной или мало известной стороной проблемы»²⁰².

Как показывает мировой опыт, нет жесткой зависимости между формой государственного устройства страны и ее безопасностью. Национальная безопасность зависит не столько от формы государственно-го устройства, сколько от режима его функционирования. Национальная безопасность России может быть обеспечена и при унитарной форме, и при федерации. Важно, чтобы это было демократическое правовое и эффективное государство. Ибо это главная предпосылка сбалансированной защиты интересов личности, общества и государства.

Отношения между центром и регионами во многом зависят от характера центральных и местных элит и взаимоотношений между ними. В последнее время среди зарубежных наблюдателей проявляется тенденция к поддержке регионов в их отношениях с центром. Отчасти это связано с общим представлением о том, что более самостоятельные регионы гарантируют более свободное, открытое, демократическое общество. Отчасти это объясняется опытом общения с представителями центральной бюрократии. В результате в дилемме «центр — регионы» предпочтение отдается региону. Региональные власти противопоставляются центральным. Центральные демонизируются, представляются воплощением коррупции, бюрократизма, неэффективности, имперского, авторитарного начала. Региональные власти, напротив, идеализируются как носители и надежда позитивных перемен в России, как воплощение стремления к свободе и открытости, близости к людям и их интересам, протеста против авторитаризма, командования.

²⁰¹ Российская Федерация: безопасность и военное строительство. — М.: РАУ-Корпорация, 1995. — С. 30.

²⁰² Райнов Ф. Федерация — не самоцель // Власть. 1996. — № 3. — С. 71-72.

Таким образом, отношения между федеральными и региональными элитами имеют большое значение для национальной безопасности России. В них заключен как отрицательный, так и положительный потенциал. В интересах национальной безопасности России необходима гармонизация отношений центра и регионов на основе устранения диктата центра, с одной стороны, и ограничения «регионального эгоизма», с другой. Достижение такого оптимального соотношения общенациональных и региональных интересов – служит основой равновесия безопасности личности, общества и государства, т.е. всей системе национальной безопасности России.

2.2.2. Специфика решения проблем национальной безопасности на региональном уровне

2.2.2.1. Особенности региональной элиты Российской Федерации

Понятие «региональная элита» прочно вошло в современную российскую политическую науку и политическую публицистику. Несмотря на многообразие трактовок, под ним понимается нечто общее: сообщество наиболее влиятельных людей региона. Вслед за ним появились понятия «региональная идентичность», «региональное сознание» и ряд других, отражающих различные аспекты деятельности региональных элит. В большинстве научных и публицистических рассуждениях предполагается, что регион и региональная элита – это нечто целое, и существующие внутренние противоречия, не разрушают целостность элиты. Поэтому часто говорят о позиции региональных элит в целом и региональных элит конкретных субъектов федерации.

Формирование региональной элиты происходило на протяжении длительного исторического периода. Крах старой и возникновение новой политической системы в стране сопровождался постепенной сменой механизмов властвования: от осуществления власти от имени партии к ее осуществлению на основе волеизъявления избирателей. Разрушение в этих условиях прежних механизмов взаимодействия центра и регионов, неспособность центральной власти эффективно выполнять свои функции неизбежно привели к усилению роли региональных политических элит. В России начался процесс регионализации. Многие политические процессы в стране в значительной степени определяются именно тем, что происходит в регионах.

Если раньше формирование и трансформация политических элит определялись из центра, то теперь происходит их самоорганизация. Региональные политические элиты получили очень сильный инструмент для выражения и защиты своих интересов – статус субъекта федерации. Выполняя весьма важные функции – перераспределение власти, собственности, распределение материальных и финансовых ресурсов на местах. Таким образом, они имеют большие права на проведение собственной политики, как в регионах, так и по отношению к центру, с которым все меньше связывают свое существование и благополучие. По сути, основным требованием региональных политических элит к руководству страны становится требование самостоятельности, а то и национальной независимости. Так, одним из ведущих показателей политической эффективности власти в регионах стала способность администрации отстаивать региональные интересы в отношениях с федеральными властями²⁰⁷.

Региональная же элита представлена главами администраций и депутатами законодательных собраний субъектов федерации, мэрами

²⁰⁷ Галлямов Р. Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период // Полис. - 1998. № 2. - С. 108-116.

крупных городов, лидерами различных политических партий и общественно-политических движений, руководителями избирательных округов. По статистическим данным к региональной элите относят примерно 5% населения, одновременно обладающих такими достаточно высокими показателями, как доход, профессиональный статус и образование.

Кроме того, в современных условиях политическая элита субъектов Российской Федерации все в большей мере вытесняется с арены действия политических акторов федерального масштаба, а ее интересы замыкаются на подконтрольной ей территории. Взамен утраченных возможностей оказывать общедоказательное влияние главы регионов получили гарантии экономической и иной помощи из центра. В качестве предпосылок процесса институционализации политической элиты регионов России на современном этапе можно выделить следующие: проведение административно-правовой реформы 2000 года, в результате которой произошло перераспределение политического влияния в отношении «центр – регионы» в сторону усиления федеральной элиты. Рост политической активности регионального и федерального бизнеса, который способствует снижению идеологической подоплеку политических действий региональной элиты и возрастанию прагматических настроений в отношениях региональной политической элиты и центра. А также заметное снижение публичности конфликтов в отношениях «центр – регион» и принятие латентной формы не только внутриэлитных конфликтов в регионах, но и конфликтов между элитой и массой.

Усиление административной составляющей в составе региональной политической элиты является характерной чертой нынешней российской ситуации в политической сфере: максимальная вероятность победы на выборах в законодательные органы власти субъектов РФ составила 64% у представителей глав исполнительной власти регионов. Используя административный ресурс, чиновники высшего ранга закрепляются в элитных группах, что приводит к искажению представительства социально-политических интересов общества. В таких условиях элита обеспечивает устойчивость собственного положения посредством неформальных «правил игры», основанных на личной преданности.

Определяющей тенденцией формирования института местной власти является постепенное «срашивание» элиты с крупным бизнесом. Интересы чиновничества и крупных бизнесменов часто пересекаются, в результате чего в регион процесс принятия решений проводится по принципам реализации закулисных договоренностей между госаппаратом и руководством ведущих экономических структур.

Рост уровня политического влияния высших исполнительных органов власти в субъектах РФ является следствием процесса укрепления вертикали власти в стране и происходит на фоне стремительной потери самостоятельности региона, а олигархические тенденции в наиболее доходных сферах бизнеса способствуют закреплению в местной элите персон, контролирующих крупные финансовые ресурсы и законодательное оформление условий, способствующих или препятствующих экономической деятельности в регионе.

В то же время, региональные политические элиты стали носить более открытый, плюралистический характер. В процессе их обновления появились новые источники рекрутирования. Это инженерно-техническая, научная и творческая интеллигенция. Так же произошло омоложение элит, повысился их интеллектуальный и профессиональный потенциал. Представители региональной политической элиты стараются создать положительный образ в глазах общественности. В связи с этим они прибегают к различным технологиям: пресс-конференции, журнальные статьи, организации различных благотвори-

рительных акций. Так широкое распространение получили региональные деловые журналы, где в основном содержатся биографические сведения и сведения, касающиеся деятельности влиятельных людей региона.

Таким образом, в современных условиях социально-политической и экономической трансформации в России и неразвитости гражданского общества региональные политические элиты превращаются в важных субъектов власти. От них во многом зависят направление и темпы политического развития и обеспечения национальной безопасности страны. На региональные политические элиты возложена большая ответственность по обеспечению целостности и стабильности России. Очень важно, чтобы элиты носили открытый характер и полностью отражали бы интересы жителей региона. В связи с этим крайне необходимо выработка в России оригинальной модели взаимоотношения федеральной и региональной элит с учетом исторических традиций страны и мирового опыта.

2.2.2.2. Вопросы национальной безопасности и механизм их решения региональной элитой

Российское общество, пережив в последние полтора десятка лет глубочайшие потрясения, связанные с коренными изменениями в политике, экономике, социальной и духовной сфере, столкнулось с реальными угрозами практически во всех сферах жизнедеятельности.

Обеспечение национальной безопасности подразумевает систематическую деятельность как государственных, так и общественных институтов федерального и регионального уровня, направленную на защиту национальных интересов и эффективное противодействие внешним и внутренним условиям.

Как говорилось выше, проблемы регионального масштаба встали не только перед региональными, но и федеральными властями. В связи с этим в марте 2006 года был образован Совет при Президенте РФ по разработке и реализации приоритетных национальных проектов на территории РФ.

Национальные проекты должны стать эффективными механизмами решения наиболее острых национальных проблем. Особо актуальной является проблема образования.

Особенности этой системы мер по национальному развитию заключаются в том, что федеральные власти возложили решение этих задач на региональные элиты, предоставляя тем самым с одной стороны огромное поле деятельности с учетом специфики отдельного субъекта Федерации. Но с другой стороны – основным финансовым ресурсом является федеральный бюджет, что делает контролируемым действия региональной элиты из центра. Около 30% финансовой помощи для реализации этих проектов будут поступать из бюджета субъектов Федерации и привлечения частных капиталов. В связи с этим встает проблема контроля за оборотом этих финансовых средств и эффективного их использования. В Совете при администрации Президента РФ, для решения этой проблемы предполагается в ближайшее время в каждом федеральном округе «Общественного совета по контролю за реализацией приоритетных Национальных проектов».

Другой особенностью этого механизма решения проблем национальной безопасности является политические позиции экономической элиты различных регионов. Перед региональной властью стоит задача заинтересовать и создать взаимовыгодные благоприятные условия для финансирования этих проектов экономической элитой данного региона.

Кроме того, в реализации национальных проектов региональным властям необходимо руководствоваться знаниями экономической, политической и социально-этнической обстановке в регионе, учитывать его специфические особенности. Особенности экономической структуры региона оказывают существенное влияние на структуру региональной элиты. Как правило, чем разнообразней экономика, тем менее сплочена элита.

Мировой опыт показал, что эффективность реализации программ национального значения выше там, где существуют развитые институты гражданского общества, в частности, наличие множества общественных организаций, контролирующих действия федеральных и региональных властей в данной области.

На сегодняшний день на территории Российской Федерации начал свою деятельность, созданный по инициативе Президента РФ В. В. Путина институт гражданского общества Общественная палата.

«Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя РФ и демократических принципов развития гражданского общества в РФ»²⁰⁴.

Развитие гражданского общества предполагает создание не только федеральной Общественной палаты, куда будут входить представители общероссийских, общественных объединений. Созданы общественные палаты в каждом субъекте РФ, куда будут входить представители региональной элиты.

Федеральная Общественная палата состоит из 126 представителей, куда входят 42 человека, утверждаемых Президентом, 42 представителей общероссийских общественных объединений и 42 представителей региональных и межрегиональных общественных объединений.

Общественная палата должна выступить механизмом вовлечения граждан в решение их проблем и обеспечить технологию участия граждан в принятии решений и их выполнения.

Деятельность Общественной палаты заключается в проведении пленарных заседаний, организации гражданских форумов по наиболее острым проблемам. А также этот институт может проводить общественную экспертизу различных нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Решения Общественной палаты носят рекомендательный характер.

Приоритетными направлениями деятельности Общественной палаты являются:

- привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политике,
- выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений,
- проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной

²⁰⁴ Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации». - М.: 2005. С. 2.

власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления,

- осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления,

- выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации,

- оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, основные вопросы в сфере национальной безопасности на современном этапе развития России решаются путем властных инициатив. Механизмом укрепления национальной безопасности в регионах является позиция региональных элит. Условиями стабильности региона, которые проявляются в ходе реализации национальной политики, являются гибкость и оперативность органов власти и политических лидеров в процессе принятия решений.

Возможности укрепления национальной безопасности в регионах зависят от реальной силы политической элиты, которая складывается из материальных ресурсов, степени консолидации и организованности, влияния ее лидеров. При этом прерогатива региональных властных полномочий в большинстве случаев принадлежит экономически господствующей группе²⁰⁵.

2.2.2.3. Деятельность региональной элиты Челябинской области по решению проблем безопасности

Обеспечение национальной безопасности в регионе должно происходить путем совместной целенаправленной деятельности государственных и общественных институтов.

Основными направлениями совместной деятельности государственных и общественных институтов по решению проблем безопасности являются: всесторонний анализ и прогнозирование угроз национальной безопасности во всех сферах жизни, выработка комплекса мер и механизмов их решения.

Челябинская область входит в число развитых регионов Российской Федерации в экономической и промышленной сфере. Кроме того, она является «донором» для других регионов, например Курганской области.

Перед политической элитой этого региона, как и перед другими субъектами Федерации, стоит задача по укреплению национальной безопасности.

На сегодняшний день эта задача решается путем реализации приоритетных национальных проектов Правительством Челябинской области во главе с губернатором П.И. Суминым, депутатами Законодательного Собрания Челябинской области, депутатами Государственной Думы от Челябинской области, а также представителями Общественной палаты и других общественных организаций.

В качестве основных региональных проблем необходимо выделить: низкие плановые показатели по вводу жилья, несвоевременная выплата ряда доплат, высокая доля образовательных учреждений в претендентах на получение государственной поддержки, неэффективное исполнени-

²⁰⁵ Распопов И. П. Социально-политическая стабильность регионов субъекта РФ // Политс. 1999. № 3. С. 98.

ние стационарных форм лечения.

Поэтому в Правительстве было решено: по каждому национальному проекту в области созданы четыре рабочие группы. Их деятельность координирует межведомственная рабочая группа под руководством вице-губернатора В. Дятлова. По словам которого, проекты «Здравоохранение» и «Образование» реализуются активнее. Сложность развития других проектов состоит в трудности привлечения частных финансовых ресурсов. Одной из основных задач в реализации национальных проектов остается эффективное использование бюджетных и привлечение внебюджетных средств.

Рабочие группы по проектам возглавляют министр здравоохранения Челябинской области Шелелев В. А., министр образования Садырин В. В., министр строительства и инфраструктуры Шопов В. Ю. и министр сельского хозяйства Феклин И. Е. Кроме того, основной состав рабочих групп составляют депутаты Законодательного Собрания области. Кроме того, в составе рабочих групп есть представители Общественной палаты, а также специалисты в этих областях (см. Приложение № 1).

Интегрирующим фактором в решении проблем безопасности является непосредственная фигура регионального лидера, его позиций. На основе анализа материалов средств массовой информации П. И. Сумин является признанным инициатором происходящих в регионе перемен. Характерная особенность его деятельности – это прагматизм, позволяющий мобилизовать различные социальные группы для решения проблем безопасности. Примером тому, служат многочисленные совещания с представителями органами законодательной и исполнительной власти, а также с представителями общественных организаций «Женская сеть на Урале», Центра «Гражданская инициатива», «Общественного совета по благотворительности».

Кроме того, П. И. Сумин отличается умением поддерживать баланс групповых интересов. На протяжении нескольких лет открытые конфликты между органами местного самоуправления с органами субъекта Федерации, а также между различными группами интересов при вмешательстве губернатора переходили в латентные формы.

Для реализации национальных проектов необходима мощная поддержка экономической элиты региона. Экономическая элита в нашем регионе представлена Союзом промышленников и предпринимателей, куда входят В. Рашников, А. Аристов, В. Панов, С. Мительман, А. Берестов, В. Середкин и другие. Кроме того, эти же люди входят в состав Законодательного Собрания.

Для контроля за эффективным использованием бюджетных и внебюджетных средств создан «Общественный совет по контролю за реализацией Национальных проектов на территории Челябинской области». Во всех остальных субъектах федерации такой орган существует на уровне Федеральных округов.

Это орган общественных объединений, созданный с целью координации мониторинга и контроля со стороны Гражданского общества над реализацией национальных проектов.

Задачами Совета являются: содействие в организации общественного контроля над реализацией приоритетных Национальных программ, координация деятельности общественных объединений по осуществлению гражданского контроля, оказание содействия органам законодательной и исполнительной власти Челябинской области и органам местного самоуправления в совершенствовании обратной связи с населением.

В состав Совета входят: члены Общественной палаты РФ от Челя-

бинской области, члены Общественной Палаты Челябинской области и представители общественных объединений Челябинской области.

Общественная Палата Челябинской области включает в себя 57 человек, куда входит научная творческая интеллигенция, заслуженные деятели, спортсмены. совет Общественной палаты состоит из 17 человек, которые активно участвуют в политическом процессе регионального развития. Система формирования региональной палаты повторяет систему Общественной палаты РФ, только здесь инициатором формирования является губернатор.

За сравнительно небольшой период времени деятельности этой организации, можно отметить положительные сдвиги в решении экологических и социальных проблем. Был произведено обсуждение «Лесного закона», а также был проведен мониторинг отношения граждан к представителям правоохранительных органов и силовых структур, который выявил социальную напряженность в данной области.

Основным недостатком в создании выше перечисленных общественных организаций является однородность политической элиты Челябинской области. Что противоречит идеи создания гражданского общества. Возникают угрозы того, что представители экономической элиты, используя свои позиции в органах законодательной и исполнительной власти, могут действовать с точки зрения личного обогащения, в частности, посредством создания удобных законов.

Выходом из сложившейся ситуации может быть создание таких общественных организаций, представители которых бы выражали интересы всех социальных групп, а не одного привилегированного слоя. Создание таких организаций должно происходить снизу, а не по инициативе политических лидеров.

*

Исследования показывают, что социально-политическая и экономическая трансформация любого общества в значительной мере зависит от состояния и поведения политической элиты, а также обусловлена сменой правящих элит. В свою очередь, изменения в политической системе общества ведут к переменам в составе и тенденциях развития политической элиты. В условиях неразвитости институтов гражданского общества региональные политические элиты превращаются в основных субъектов власти, от деятельности которых во многом зависят направления и темпы политического развития России, а также укрепления ее национальной безопасности.

Новизна данного исследования проявляется в том, что ранее региональная элита не рассматривалась в качестве фактора обеспечения национальной безопасности.

Степень влияния политической элиты в регионах на укрепление национальной безопасности зависит от социально-политической обстановки в регионе, от позиций и стереотипов представителей этой элиты, от развитости общественных организаций, от взаимодействия этих общественных организаций с органами власти и от качества обратной связи с населением данного региона.

Анализ деятельности региональной политической элиты в решении национальных проблем показал, что экономическая и политическая элита представлена одними лицами, что увеличивает степень ее влияния, тем самым, принижая роль неправящей политической элиты региона.

Литература

1. Послание Федеральному Собранию Президента РФ 12 мая 2006 г.
2. Указ Президента РФ «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» от 10 января 2000, № 24.
3. Федеральный закон РФ «Об Общественной палате Российской Федерации». М.: Апрель, 2005.
4. Арбатов А. Национальная идея и национальная безопасность // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. – № 4. – С. 38-45.
5. Афанасьев М. Н. Правящие элиты и государственность посттоталитарной России. Воронеж, – 1996. – 224 с.
6. Ашин Г. К. Современные теории элиты: критический очерк. М.: Международные отношения. 1985. – 256 с.
7. Ашин Г. К. Дилемма элиты: истинные и мнимые проблемы // Власть. – 1999. – № 12. – С. 63-69.
8. Ашин Г. К. Формы рекрутирования политических элит // Обществ. науки и современность. – 1998. – № 3. – С. 85-96.
9. Бабаева Л. В. Чирикова А. Е. Элита России: о настоящем и будущем страны // Социологические исследования. – 1996. – № 4. – С. 40-49.
10. Возженников А. В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 424 с.
11. Галлямов Р. Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период // Полис. – 1998. – № 2. – С. 108-115.
12. Гаман-Голутвина О. В. Политическая элита – основные понятия // Полис. – 2000. – № 3. – С. 97-103.
13. Зинченко Г. Региональная элита на государственной службе // Власть. – 1997. – № 1. – С. 56-61.
14. Игнатов В. Г. Международная конференция в Ростове-на-Дону: безопасность и развитие регионов // Полис. – 2000. – № 4. – С. 182-185.
15. Крыштановская О. В. трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Обществ. Науки и Современность. – 1995. – № 1. – С. 51-65.
16. Ольшанский Д. В. Основы политической психологии. – Екатеринбург: Деловая книга. – 2001. – 496 с.
17. Соловьев А. И. Культура власти российской элиты: искушение конституционализмом? // Полис. – 1999. – № 2. – С. 65-80.
18. Чеканов В. Е. Некоторые проблемы государственного управления системой обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях и пути их разрешения // Право и безопасность. – 2002. – № 5. – С. 35-38.

2.3. Проблемы реализации и совершенствования национальной политики в Российской Федерации (Ш. М. Сабирьянов, В. А. Герман)

Сегодня наша страна живет в условиях экономического и национально-политического кризиса. При этом возрастает возможность раскола общества не только по социальным, но и по национальным признакам. И задача государства и общества в этом направлении заключается в использовании всех форм гражданского и межнационального сотрудничества. Объединить, сплотить все здоровые национальные силы, стоящие на позиции дружбы народов, – именно для этого необходимо приложить максимум усилий, чтобы решить национальные проблемы как России в целом, так и Южного Урала в частности.

Челябинская область многонациональный субъект РФ. Исторически сложилось так, что на ее территории проживают представители более ста народностей. Много лет бок о бок, в дружбе и согласии живут русские и немцы, украинцы и татары, банкеры и казахи, евреи и

чувствии, и представители других этносов. При этом они не забывают о своих исторических корнях, о национальной культуре.

Россия исторически была федерацией народов и земель. Каким бы сложным, противоречивым, великим или трагичным ни был этот процесс, он сделал нас людьми, достаточно близкими по своим духовно-нравственным ориентациям, соотечественниками, гражданами единого Отечества. Преступления и невежество разного рода царей, вождей и секретарей не смогли остановить великое историческое сотворчество народов, свойственное для России.

В конце 80-х годов, когда в обществе оживилось национальное самосознание, активно начали создаваться национально-культурные центры. Однако проблема заключалась в том, что эти центры работали каждый сам по себе. Только ближе к 1997 году, когда зарегистрировалась областная ассоциация национально-культурных объединений, был сделан первый шаг в объединительном направлении. В нашей стране, к сожалению, очень долго не было никакой национальной политики. Результат известен всем...

Так вот, в условиях этой интернациональности нельзя не рассматривать проблемы реализации национальной политики и проблемы этносов Челябинской области, которые сами по себе очень многогранны, и решение которых зачастую оставляет желать лучшего. Актуальность темы возрастает еще и потому, что данный регион является пограничным с Казахстаном, через который, в свою очередь, нелегальным путем осуществляется приток мигрантов и сектантов ваххабитского толка, которые вносят раскол в мусульманскую общину России. Поэтому здесь проблемы национальной безопасности в этноконфессиональном смысле приобретают особый смысл. Исходя из этого, необходима выработка четкой и взвешенной национальной политики нашей страны и нашей области.

Теоретическая новизна темы состоит в анализе существующего законодательства в области национальной политики и анализе среды национального положения в России, а также сферы этнонациональной безопасности в Российской Федерации и Челябинской области.

Практическая новизна темы состоит в разработке взаимодействия между институтами государственной власти и институтами гражданского общества наиболее плодотворного механизма реализации государственной национальной политики в Российской Федерации и Челябинской области, а также в разработке мер по противодействию в области экстремизма.

Цель данного исследования заключается в том, что оперируя складывающейся этнополитической ситуацией, выявить возможные проблемные зоны в области безопасности, а также в сфере развития национального законодательства России и Южного Урала.

Задачей исследования является анализ и выработка на основе всего существующего материала рекомендаций по налаживанию диалога между национальными меньшинствами и органами государственной власти в законодательной сфере.

Предметом исследования являются вопросы, связанные с решением национальных проблем в нашей стране и в частности Челябинской области, а также вопросы национальной безопасности, которые в свою очередь весьма трудоемки и недоработаны. Одним из главных в этом направлении остается вопрос о российских границах.

Объектом исследования являются общественные объединения, национально-культурные центры, институты реализации государственной национальной политики, отношения между национально-культурными объединениями, национальными автономиями и орга-

нами государственной власти и местного самоуправления. Как решаются данные вопросы в высших эшелонах власти.

Также в первую очередь под объектом исследования понимаются сами национальные меньшинства Российской Федерации и Южного Урала, и то, как они взаимодействуют между собой и что делают для того, чтобы национальная политика в стране реализовывалась.

В данной научно исследовательской работе автор в основном использует литературу двух авторитетных авторов, которые в свою очередь специализируются на вопросах национальной политики и национальной безопасности.

Так, Р. Г. Абдулатипов (кстати, бывший советник президента по национальной политике) много пишет о несовершенстве современной системы реализации национальной политики в книге «Национальный вопрос и государственное устройство России», о федеративном устройстве государства «Основы национальных и федеральных отношений». Много у него написано и о статусе малочисленных народов.

Следующий автор десятков научных трудов и монографий, заслуженный профессор, президент тюркской академии, одна из бывших заместителей Абдулатипова Р. Г. – Л. М. Алмаева. Она также пишет о несовершенстве национальной политики, в особенности расставляет акценты на проблемы изучения родного языка национальных меньшинствами, и, в свою очередь, занимается проблемами финансирования национальных программ в Челябинской области, так как здесь занимала пост президента Ассамблеи народов Южного Урала.

2.3.1. Проблемы реализации и совершенствования национальной политики в Российской Федерации

2.3.1.1. Конституция Российской Федерации как правовая основа осуществления государственной национальной политики

Российская Федерация – одно из крупнейших в мире многонациональных государств, на территории которого проживает более 200 народов. Каждый из них обладает уникальными особенностями менталитета, быта, культуры. Многонациональность России всегда была ее богатством. Разумное и бережное распоряжение им – огромный потенциал единства и благополучия России.

Настоящее и будущее Российской Федерации, ее развитие как демократического правового государства, обеспечение национальной безопасности и сохранение территориальной целостности возможны только в условиях межнационального мира и согласия.

Конституция Российской Федерации – правовая основа осуществления государственной национальной политики. В то же время конституционные принципы нуждаются в развитии с учетом меняющихся социальных потребностей. Эту задачу призвано решать федеральное законодательство. Вместе с тем действующие законодательные акты не в полной мере отражают запросы общества.

Возможно, следовало бы начать с принятия новой редакции концепции государственной национальной политики Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента РФ в июне 1996 г. Необходимость этого отмечалась Президентом Российской Федерации в ходе встречи с представителями III Всемирного конгресса татар в январе 2003 г. Правительству Российской Федерации было поручено рассмотреть вопрос о внесении в концепцию соответствующих корректив.

Со времени принятия данной концепции в стране произошли заметные перемены – как в области межнациональных отношений, так и в области разграничения полномочий между государственными органами различного уровня, их взаимодействия с общественными объединениями. Следует учитывать новые тенденции экономического

развития страны, имеющиеся достижения в становлении институтов гражданского общества.

В этой связи актуальной становится работа по уточнению текста названной концепции, где должна быть дана характеристика целей принятия ее новой редакции, конституционных принципов государственной национальной политики, пересмотрена структура документа.

Целесообразно показать, что в осуществлении политики вообще и национальной в частности немаловажна роль концептуальных документов, позволяющих четко определить соответствующие ориентиры, порядок их использования в конкретных отношениях.

Необходимо четко отразить, что основы построения национальных отношений заложены в Конституции Российской Федерации, которая определяет принципы осуществления национальной политики:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его национальной принадлежности, языка и культуры,
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по национальному признаку, а также действий, направленных на разжигание национальной розни,
- признание прав национальных меньшинств, в том числе права на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации,
- свободное определение каждым своей национальной принадлежности,
- государственная поддержка развития национальных культур и языков.

В разделе, отражающем современное состояние и перспективы развития национальных отношений в Российской Федерации, было бы целесообразно осветить состояние национальных отношений, обусловленное современной социально-экономической и политической ситуацией. Важно определить основные направления сохранения самобытности, развития национальных культур, родных языков. С учетом этого – указать цели, сформулировать актуальные задачи государственной национальной политики.

Возможно, в первую очередь следует учесть тот фактор в развитии общества, в условиях наличия которого решение проблемы совершенствования межнациональных отношений во многом связано с общим низким уровнем состояния культуры межнационального общения. Именно эта ситуация является благодатной почвой для культивирования ксенофобии, взращивания различного рода предрассудков, предубеждений, становится причиной конфликтов в сфере отношений между народами, способствует проявлениям экстремизма.

Опыт последнего десятилетия развития российской государственности потребовал дополнительных мер со стороны государственных органов власти. Важная роль при этом должна быть отведена нормам федерального законодательства, укрепляющим правовую основу противодействия экстремистской деятельности, оперативного реагирования на случаи проявления антисемитизма, антирусских или антикавказских настроений.

Основной упор следовало бы сделать на развитие институтов гражданского общества. К сожалению, до сих пор этой проблеме уделяется недостаточно внимания, она не стала пока четко отработанным направлением в государственной национальной политике. В связи с этим важно определить комплекс мер по воспитанию толерантности в общественном сознании. В данном случае речь должна идти не просто и не только о терпимости в отношении "не своих" культур, а о формировании установок толерантного сознания, о взаимном уваже-

нии, взаимообогащении посетителей разных этнокультурных традиций. По-прежнему важной задачей остается обеспечение гибкого реагирования на изменения социально-политической ситуации, выявление причин межэтнической напряженности.

Необходимо констатировать, что в Правительство РФ поступает довольно противоречивая информация, касающаяся вопросов реализации государственной национальной политики. Так, не во всех субъектах Федерации отмечается глубокое понимание сущности протекающих этнических процессов. В то же время в более чем 40 субъектах РФ выделяются определенные средства на осуществление государственной национальной политики. Например, в Пермской области на эти цели в 2001 году выделялось 10,6 млн. руб., в 2002 году – 11,0 млн. руб., в Новосибирской области – 10,228 тыс. руб. (2002 г.); 14417 тыс. руб. (2003 г.). Практика показывает, что в тех регионах, где этому вопросу уделяется пристальное внимание, обстановка в области межнациональных отношений спокойнее.

2.3.1.2. Мониторинг среды межнациональных отношений

Проблема постоянного мониторинга межнациональных отношений на территории Российской Федерации остается востребованной. Большую работу в этом плане проводят научные учреждения, а также руководители органов власти во многих субъектах Федерации (Пермская, Новосибирская, Оренбургская, Свердловская области, Краснодарский край и др.). Однако очевидно, что для повседневной практики необходимо проведение специального мониторинга в рамках регионов – групп субъектов Федерации – с учетом учреждения федеральных округов. Инициатива получила поддержку как со стороны Администрации Президента РФ, так и со стороны полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Например, с марта 2001 г. подготовлены четыре выпуска мониторинга этноконфессиональной ситуации в федеральных округах.

Имеющийся материал, итоги исследований позволяют сделать некоторые выводы. Так, несмотря на существующие трудности, улучшается обстановка на юге России. Благодаря активной позиции руководства республик Ингушетия и Северная Осетия – Алания нормализуется обстановка на Северном Кавказе. Решительные действия, как федерального центра, так и органов власти на местах привели к положительным результатам состоявшегося в Чеченской Республике референдума. Его убедительные итоги открывают новые возможности для урегулирования ситуации в Чеченской Республике в целях свободного пользования гражданскими правами, эффективного функционирования органов власти на основе принятой республиканской Конституции.

Основным источником формирования федеральных информационных ресурсов по вопросам, связанным с осуществлением современной национальной политики (национальный и языковой состав населения), стала Всероссийская перепись населения 2002 г. В процессе ее проведения в целом удалось выполнить требования Конституции РФ о праве граждан на этническую самоидентификацию.

В этой связи необходимо продолжить практику мониторинга, опираясь в данной работе на независимых экспертов. Это позволит своевременно реагировать на возникающие противоречия. Этнический и конфессиональный фактор присутствуют постоянно. Причиной конфликтов они становятся тогда, когда государство не замечает вовремя новые социальные реалии.

2.3.1.3. Плюсы и минусы государственной национальной политики РФ

В последнее время в центре внимания находится и вопрос о влиянии миграции на межнациональные отношения. Вызывает беспокойство неконтролируемый приток мигрантов. Переселенцы, как правило, стремятся в густонаселенные экономически благополучные районы (например, Черноморское побережье Краснодарского края и др.), что зачастую приводит к резкому изменению традиционного национального состава местного населения, вызывает противоречия. В связи с этим актуальны привлечение переселенцев в малозаселенные, но перспективные места, выработка моральных и материальных стимулов для данных целей.

По-прежнему непросто остается положение северных народов. В силу различных факторов (природных, исторических, социально-культурных, медико-биологических) их представители исторически подвергаются негативным воздействиям современной цивилизации.

Приняты законодательные акты, закрепляющие права этих народов на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту исконной среды их обитания, традиционного образа жизни и природопользования. Действует новая федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года». Общий объем финансирования мероприятий программы предусмотрен в сумме 2 млрд. 274 млн. рублей, из них 33 процента составляют средства федерального бюджета.

Реализуются аналогичные региональные программы в Бурятии, Республике Саха (Якутия), Таймырском, Ханты-Мансийском, Эвенкийском автономных округах. Готовится региональная программа в Чукотском автономном округе.

Несмотря на некоторые заметные подвижки в этом вопросе, в экономическом развитии, повышении уровня и условиях жизни коренных малочисленных народов не произошло перелома. Реальна угроза их исчезновения, в первую очередь в связи с нарушением экологического равновесия. Поэтому очевидна недопустимость бесконтрольного промышленного освоения территории традиционного природопользования.

Имеются определенные достижения в проведении языковой государственной политики. В системе государственного образования функционируют около 9 тыс. национальных школ, в которых изучаются более 80 языков народов России. В стране организовано радиовещание на 56 языках, ведутся телепередачи на 69 языках, издаются сотни газет и журналов на языках национальных меньшинств. При поддержке органов власти субъектов Федерации решаются вопросы изучения языков, дисперсно расселенных этнических меньшинств (корейцы, цыгане, греки, немцы, евреи и другие).

Вместе с тем предпринимаемых усилий в данном направлении недостаточно. Было бы целесообразно в новом варианте Концепции рассмотреть вопрос об организации радиопередач на языках народов России с учетом реальных потребностей в регионах. Возможно, нужен федеральный телеканал с передачами на языках народов России.

Обучение и распространение родных языков не должно происходить в ущерб свободному знанию русского языка – государственного языка Российской Федерации. Слабое его преподавание является нарушением права национальных меньшинств на равное положение в собственном государстве, обеспечиваемое в том числе и через свободное владение русским языком.

Продолжая работу Консультативный совет по делам автономий при Правительстве РФ, в состав которого входят все лидеры федеральных национально-культурных автономий, а также представители отдельных федеральных министерств и ведомств. Создан ряд экспертных советов, в частности, по проблемам тюрк-месхетинцев, цыган, преподаванию истории народов и национальных отношений в общеобразовательной школе и вузах и другие.

Россия активно участвует в деятельности ООН, ОБСЕ, Совета Европы. Поэтому реализация ратифицируемых ею международных документов по правам национальных меньшинств в центре постоянного внимания органов государственной власти.

В новых условиях существования российской государственности важным было бы обращение к организационно-правовым формам осуществления государственной национальной политики Российской Федерации, их совершенствованию.

Однозначно, что национальная политика должна выражать интересы граждан и обеспечивать реализацию предусмотренных Конституцией Российской Федерации их прав и свобод, создавать условия для соблюдения принципов, закрепленных Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств. В этой связи перспективным является развитие многовариантных форм национально-культурной самоорганизации граждан с учетом многонационального состава населения России, дисперсного проживания граждан различных национальностей на территории страны.

Можно констатировать многовариантность форм национально-культурной самоорганизации граждан, которую позволяет обеспечить национально-культурная автономия, призванная, как представляется, стать основным инструментом национальной политики. Будучи важнейшим институтом гражданского общества, она является главной организационно-правовой формой защиты прав конкретных этнических общностей на сохранение самобытности.

В рамках национально-культурной автономии значительно упрощается разработка предложений по вопросам национального развития, поскольку именно она является собственно выразителем интересов соответствующей этнической общности, с одной стороны, а с другой – способна успешно взаимодействовать с государственными органами в области подготовки и реализации соответствующих программ.

В связи с этим национально-культурная автономия могла бы стать реальным координатором деятельности различных национальных общественных объединений (центров, землячеств, общин и др.), а в некоторых случаях – взять на себя осуществление отдельных государственных полномочий.

Национально-культурная автономия – важное средство выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве. Будучи экстерриториальным общественным формированием, национально-культурная автономия, не ущемляя конституционных прав субъектов Российской Федерации, расширяет возможности в осуществлении государственной национальной политики на региональном уровне.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» является специальным законодательным актом в рассматриваемой области. Он принят в развитие положений Федерального закона «Об общественных объединениях». В рамках реализации созданной законодательной основы на начало 2003 года зарегистрировано 15 федеральных, более 300 региональных и местных национально-

культурных автономий, а также более тысячи других национальных общественных организаций.

Между тем в обществе сохраняются предрассудки в отношении института национально-культурной автономии закона «О национально-культурной автономии» нередко трактуется неоднозначно, не всегда в соответствии с его действительным смыслом. Искусственно усложняется вопрос о том, кто является этническим меньшинством, несмотря на то, что в 1998 году Российская Федерация ратифицировала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. Поэтому в уточняющемся варианте Концепции актуально, по всей видимости, не столько толкование действующего федерального законодательства, сколько совершенствование его воплощения в практику.

В этой связи следует также определить концептуально роль федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в целях эффективного решения вопросов сохранения национально-культурной самобытности народов.

Наделение полномочиями по координации вопросов национальной политики, некоторых министерств и ведомств – одна из важных организационно-правовых форм проведения национальной политики. Однако этого для эффективной государственной национальной политики явно недостаточно. Осуществление названных полномочий вряд ли будет успешным без продуманного взаимодействия с консультативными советами при органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, широкие возможности, для образования которых предоставило действующее федеральное законодательство. Поэтому необходимо предусмотреть механизм включения в состав консультативных органов, помимо делегатов от национальных общественных объединений, также представителей министерств и ведомств, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с обеспечением взвешенного проведения национальной политики (образование, культура, здравоохранение, средства массовой информации и др.).

Не следует забывать и о других важных организационно-правовых формах осуществления государственной национальной политики. Например, такими формами представляются также подготовка и исполнение федеральных и региональных программ национально-культурного развития народов, которые могут быть составной частью федеральных и региональных программ социально-экономического развития страны в целом либо отдельных ее регионов.

В качестве самостоятельного мог бы быть и раздел, раскрывающий вопросы совершенствования законодательной основы государственной национальной политики Российской Федерации. В нем необходимо предусмотреть характеристику современной законодательной основы осуществления национальных отношений, перспектив ее развития. Законодательство в области национальных отношений (в том числе положения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств) регулирует специфические права, позволяющие представителям различных этнических общностей сохранять свою национально-культурную самобытность. Использование названных прав не должно наносить ущерб правам граждан, интересам государства и общества.

Следует подчеркнуть, что успешное проведение национальной политики невозможно без строгого соблюдения конституционных норм. Демократизация национальных отношений, сохранение самобытности каждого с учетом интересов государства и общества – главные условия разработки законодательных новелл, их надлежащей

реализации.

Актуальным в области совершенствования законодательства в связи с проведением национальной политики представляется принятие следующих мер:

- развитие в российском законодательстве положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств,
- защита прав коренных малочисленных народов в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации,
- совершенствование регулирования использования государственных и национальных (родных) языков на территории Российской Федерации,
- принятие дополнительных законодательных мер по государственной поддержке соотечественников за рубежом.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии», являясь частью законодательства Российской Федерации о защите прав национальных меньшинств, определяет организационно-правовые формы (национально-культурная автономия) национально-культурной самоорганизации граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям. Национально-культурные автономии согласно действующему закону обладают широкими правами по сохранению языка, развитию образования, культуры народов и национальных групп. Им предоставляется поддержка – как организационная, методическая, так и материально-техническая, финансовая со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем имеющийся потенциал участия национально-культурных автономий в решении государством проблем гражданского общества реализуется еще далеко не полностью. Во многом такое положение объясняется недостатками самого закона, совершенствование которого непосредственно связано с развитием в российском законодательстве положений рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Недостатки видятся, прежде всего, в том, что данный Федеральный закон не содержит четкого разграничения государственных полномочий по вопросам оказания поддержки национально-культурным автономиям.

Исходя из существующей практики действия этого закона, а также проводимого разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, полагаем, что на федеральном уровне должны быть сосредоточены полномочия, касающиеся регулирования вопросов образования, деятельности национально-культурных автономий, определения основ оказания им государственной поддержки.

Поскольку в федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматриваются средства на поддержку федеральных национально-культурных автономий, Правительство РФ могло бы устанавливать общий порядок распределения выделенных бюджетных средств между национально-культурными автономиями. Исходя из общего объема этих средств, а также решений Правительства РФ по их распределению, федеральные органы исполнительной власти должны осуществлять организацию проведения конкретных мероприятий национально-культурными автономиями. При этом выбор проектов для государственной финансовой поддержки будет зависеть от мнения представителей национально-культурных автономий.

В свою очередь субъекты РФ должны оказывать государственную поддержку региональным национально-культурным автономиям за счет собственных средств. Муниципальные образования могут по своей инициативе выделять средства на их поддержку.

Организацию проведения конкретных мероприятий в области национально-культурного развития, осуществляемых за счет средств субъектов Федерации, целесообразно возложить на региональные органы исполнительной власти. Это могут быть мероприятия, направленные на создание групп в дошкольных учреждениях, классов или учебных групп в образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке либо с изучением национального (родного) языка и других предметов этнокультурного компонента; охрана памятников истории и культуры, являющихся частью культурного наследия народов Российской Федерации и представляющих ценность для граждан, относящих себя к определенным этническим общностям, и другие полномочия. Понятно, что проведение этих мероприятий будет осуществляться с учетом мнений представителей национально-культурной автономии, которые будут отражать местные особенности национально-культурного развития.

В связи с этим следовало бы уточнить порядок создания национально-культурных автономий, предусмотреть различные формы участия в них отдельных граждан. Каждый должен реально получить возможность для свободного развития национальной самобытности в различных ее проявлениях (углубленное изучение родного языка, получение информации на родном языке, развитие театрального искусства, литературы и др.).

В этом отношении в законе содержатся некоторые не вполне продуманные положения. Так, для создания местных национально-культурных автономий он требует обязательного наличия на соответствующей территории зарегистрированных местных общественных объединений граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Таким образом, гражданам, относящим себя к определенной этнической общности, требуется первоначально создать соответствующие местные общественные объединения, зарегистрировать их в установленном порядке, и только затем данные объединения вправе создавать местную национально-культурную автономию.

Такая сложная процедура ничем не обоснована. Кроме того, она сдерживает процесс создания национально-культурных автономий. Поэтому целесообразно упростить этот порядок. Право образования местной национально-культурной автономии, в случае отсутствия соответствующих местных общественных объединений, может быть предоставлено непосредственно гражданам (на собраниях, конференциях и т.п.) без образования для этих целей промежуточной общественной организации.

Порядок образования федеральных и региональных национально-культурных автономий также мог бы быть уточнен. Они могли бы учреждаться делегатами более половины уже зарегистрированных в установленном порядке (а не образованных, как это предусмотрено в законе) национально-культурных автономий, поскольку правоспособность юридических лиц возникает с момента их регистрации.

Неурегулированным в законе остался порядок создания национально-культурных автономий в сложнопостроенных субъектах Российской Федерации (краях и областях с входящими в их состав автономными округами), что также негативно отражается на создании в них национально-культурных автономий.

Вне законодательного регулирования и вопрос о том, может ли кто-либо быть членом сразу двух и более национально-культурных автономий. Считаем, что решаться он должен, безусловно, положительно. В противном случае реализация прав тех, кто считает родной культуру двух или более народов России, будет необоснованно ограничена.

ваться. Не должно существовать необоснованных законодательных ограничений права иностранных граждан на участие в национально-культурной автономии, если они постоянно проживают в России.

Создание национально-культурных автономий не означает ликвидации национальных общественных объединений, в том числе и выступивших в качестве учредителей национально-культурной автономии. В настоящее время в субъектах Федерации действуют на законном основании и те, и другие объединения граждан. Такой порядок вполне оправдан при условии, что его осуществление будет отражать важную функцию национально-культурной автономии, связанную с координацией деятельности различных национальных общественных объединений граждан одной этнической общности.

Эти и другие недостатки регулирования требуют необходимой доработки закона с учетом накопленной практики организации и деятельности национально-культурных автономий.

Отдельная проблема – оказание государственной поддержки коренным малочисленным народам. Недостаточное внимание к нуждам названных народов создало угрозу их исчезновения как самостоятельных этносов. В этой связи важнейшим направлением законодательного процесса стала разработка специальных законодательных актов, устанавливающих юридические гарантии возрождения, сохранения и развития малочисленных народов России, защищающих их права и законные интересы.

Принятие упомянутых выше федеральных законов, гарантирующих права коренных малочисленных народов Российской Федерации, сыграло существенную роль. Несмотря на имеющиеся недостатки, в целом, говоря о значении данных актов, следует отметить, что их принятие свидетельствует о реальном признании государством своей обязанности соблюдать и защищать права коренных малочисленных народов. Вместе с тем действие федерального законодательства ослабляется отсутствием в нем точных критериев создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Поддержка традиционного природопользования не должна восприниматься как социально-культурная изоляция названных народов. Требуют дальнейшего законодательного регулирования вопросы обеспечения их прав в таких важнейших областях, как образование, здравоохранение, культура, социальная поддержка и др.

Ориентиром в решении проблем малочисленных народов должны стать международные правовые акты, противодействующие политике геноцида, этноцида, дискриминации по признаку национальной принадлежности. Что касается международных правовых актов о коренных народах, то их применение должно осуществляться с учетом особенностей России.

Помимо этого, важнейшим направлением законодательного процесса стала разработка специальных законодательных актов, устанавливающих гарантии сохранения самобытности коренных малочисленных народов России.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в соответствии и в развитие конституции РФ осуществляет комплексное правовое регулирование жизненно важных проблем малочисленных народов. Вместе с тем закон не устанавливает порядок подтверждения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам. В этой связи представляется целесообразным допустить его положение, согласно которому определение данного порядка следует возложить на Правительство РФ.

В законе не указаны виды традиционной хозяйственной деятельности и традиционных промыслов коренных народов, а также критерии отнесения той или иной хозяйственной деятельности к традиционному виду. Он содержит целый ряд декларативных положений. Такие установления в дальнейшем, при доработке данного акта, следует устранить. Кроме этого, закон не в полной мере обеспечивает должный правовой режим защиты прав представителей названных народов. Это связано, в том числе и с тем, что обязанности государственных органов по обеспечению упомянутых прав четко не определены.

Меры, касающиеся защиты прав коренных малочисленных народов, содержащиеся в федеральном законодательстве, решают только незначительную часть объективно существующих проблем. Не до конца решены вопросы законодательного обеспечения прав этих народов в таких важнейших для них сферах, как образование, здравоохранение, культура, социальная поддержка и др.

Одна из актуальных задач, стоящих в настоящее время перед государством в связи с решением проблем коренных малочисленных народов, – это рассмотрение вопроса о возможной ратификации конвенции N 169 МОТ «О коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Как известно, Россия участвует в проведении Международного десятилетия коренных народов мира (период с 1995 по 2004 гг.). В настоящее время Российская Федерация также принимает участие в подготовке проекта Декларации о правах коренных народов. Данное обстоятельство, а также принятие указанных выше федеральных законов делает реальной постановку вопроса о ратификации упомянутой конвенции.

Вместе с тем, как представляется, ратификация конвенции должна быть осуществлена с оговорками в связи с тем, что ее отдельные положения не вполне коррелируют с российским законодательством. Например, это касается понятия «коренной народ». Дело в том, что в соответствии с положениями конвенции большая часть народов, населяющих Российскую Федерацию, может подпасть под действие данного международного документа, поскольку Конвенция не связывает защиту коренных народов с их малочисленностью. Таким образом, в Российской Федерации теряется смысл применения ее положений. Поэтому Россия могла бы ратифицировать данную конвенцию в целях защиты прав именно коренных малочисленных народов, что потребует соответствующей оговорки по статье 1.

Оговорки должны касаться также ст. 14 Конвенции. Она устанавливает, что за коренными народами признаются права собственности на земли, которые они традиционно занимали. Вместе с тем действующее в России законодательство не закрепляет за коренными малочисленными народами право собственности на земли территорий традиционного природопользования.

Следует отметить, что в целом, несмотря на необходимость внесения определенных корректив, тем не менее, это не препятствует ратификации Конвенции, поскольку она предусматривает для государств возможную гибкость в применении ее норм. Ратификация конвенции – важный шаг на пути вхождения России в мировое сообщество. По сути, это свидетельство стремления к сохранению в государстве создаваемой тысячелетиями культуры малочисленных народов.

Одна из важных проблем регулирования национальных отношений – уточнение правового режима использования языков в Российской Федерации. Конституцией РФ признается и гарантируется индивидуальная языковая свобода граждан, в соответствии с которой они вправе пользоваться родным языком, выбирать язык общения, воспи-

тания, обучения и творчества.

В целях сохранения исторически сформировавшейся языковой общности Конституция предоставляет республикам в составе Федерации право устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Вместе с тем в федеральном законодательстве не вполне определены правовые предпосылки для установления государственного языка республик (соотношение языковых групп, знание языка населением республики и др.).

Установление государственного языка республики не должно приводить к ущемлению прав граждан в данном субъекте Федерации. В связи с этим в федеральном законе требуется установление пределов использования государственных языков республик с тем, чтобы не предъявлялись чрезмерные требования к их знанию, изучению и использованию.

Существует проблема определения уровня знания государственного языка Российской Федерации лицами, ходатайствующими о приобретении российского гражданства. Данные положения, возможно, следует отразить в федеральном законодательстве о языках, устанавливаемом статус государственного языка Российской Федерации.

Важным направлением государственной национальной политики Российского государства по-прежнему остается государственная поддержка соотечественников за рубежом. Происходящие в последнее десятилетие геополитические изменения в мире и, прежде всего, на постсоветском пространстве выдвинули эти проблемы в число первоочередных.

Юридическую основу деятельности органов государства в данной сфере на сегодняшний день составляет Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Вместе с тем важно дополнительно проработать и законодательно закрепить механизм возвращения зарубежных соотечественников на Родину, их обустройства.

Развитие законодательства в области национальных отношений требует существенной доработки федерального законодательства, в котором должны быть конкретизированы права граждан, относящих себя к определенной этнической общности.

При подготовке новой редакции концепции, ее итоговый проект, необходимо обсудить на совещании, с участием, как представителей органов государственной власти, так и общественности.

2.3.2. Проблемы реализации и совершенствования региональной национальной политики в Челябинской области

2.3.2.1. Цели, задачи региональной национальной политики

Рассматривая Концепцию региональной национальной политики, надо отметить основные цели и задачи этой политики.

Итак, целью региональной национальной политики является создание условий полноправного социального и национально-культурного развития всех народов нашего региона, упрочнение общероссийской, гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина и признания его высшей ценностью.

Практическая реализация национальной политики нашей области непосредственно связана с решением основных задач в четырех важнейших сферах общественной жизни, которые нам необходимо рассмотреть.

Политическая, государственно-правовая сфера. Задачами в этой сфере общественной жизни являются:

- развитие и укрепление Челябинской области как субъекта Российской Федерации, в равной мере отстаивающего права и интересы

представителей всех этносов, составляющих единый многонациональный народ Южного Урала,

- формирование областной правовой базы, обеспечивающей реализацию национальной политики, в том числе на уровне местного самоуправления Челябинской области,

- объединение усилий всех звеньев государственной власти и управления, общественно-политических организаций и конфессий, которые действуют на территории нашей области, для достижения межнационального согласия, утверждения реального равноправия граждан, различных национальностей и вероисповедания, укрепления отношений взаимопонимания и сотрудничества между ними,

- обеспечение правовых, организационных и материальных условий, которые способствуют учету и удовлетворению национально-культурных запросов народов, осуществлению поддержки национально-культурных объединений нашего региона,

- проведение систематического сбора и анализа информации по вопросам национальных отношений в Челябинской области, организация фундаментальных и прикладных исследований,

- выработка прогнозов и моделей развития межнациональных отношений,

- разработка и принятие законов и других нормативных актов, направленных на предотвращение и разрешение межнациональных конфликтов,

- проведение государственной политики обеспечения защиты национальной чести и достоинства граждан независимо от их национальной принадлежности,

- решительная борьба со всеми проявлениями национального экстремизма, который насаждает в обществе межнациональную вражду и ненависть.

Социально-экономическая сфера. В данной сфере можно выделить 6 основных задач. К ним относятся:

- разработка и реализация специальных программ, направленных на охрану традиционной среды обитания народов нашей области, улучшение экологической и демографической ситуации в области,

- разработка программ экономического развития Челябинской области на основе учета интересов, традиционных форм хозяйствования и опыта трудовой деятельности всех народов области,

- рациональное использование многообразия хозяйственных возможностей нашего региона, наличие в нем культурного и этнотерриториального, научно-технического и кадрового потенциала, его природных и этнокультурных ресурсов,

- поощрение всех форм социально-экономической деятельности, направленных на подъем благосостояния народов Южного Урала, совершенствование его научного, информационного и культурного пространства на основе использования всего этнокультурного и этнохозяйственного потенциала народов области,

- принятие мер по выравниванию уровня социально-экономического развития городов и районов области.

- развитие региональных систем коммуникации и информации как части единого экономического, информационного, культурно-образовательного пространства нашей страны.

Духовная сфера. Задачами данной сферы жизни общества являются:

- создание системы добровольного формирования и распространения идей дружбы народов, духовного единства и межнационально-

го согласия, культуры межнационального общения, воспитания чувства патриотизма, гордости за свою многонациональную Родину,

- бережное отношение к традиционным для Челябинской области верованиям,

- создание оптимальных условий для укрепления семьи, возрождение этнокультурных традиций, развитие семейных отношений и усиление роли семьи в национальном, межнациональном и культурном воспитании подрастающего поколения,

- сохранение и развитие историко-культурного наследия народов Челябинской области, распространение объективной информации об их прошлом и настоящем, создание в обществе атмосферы уважения к их достижениям, дальнейшее развитие традиций взаимодействия культур славянских, тюркских славянских финно-угорских и других народов в рамках общего евразийского этнокультурного пространства,

- обеспечение оптимальных условий для развития и сохранения русского языка как общегосударственного и средства межнационального общения, а также языков других народов, населяющих область,

- противодействие всем формам духовной агрессии и деятельности деструктивных организаций на территории области.

Область внешних связей. Здесь можно выделить две основных задачи:

- заключение субъектами Российской Федерации двусторонних и многосторонних договоров и соглашений по сотрудничеству в области образования, культуры, информации, укреплению социально-экономических связей,

- своевременное решение проблем беженцев и вынужденных переселенцев, пребывающих на территории нашей области, как из других субъектов Российской Федерации, так и из государств ближнего и дальнего зарубежья.

2.3.2.2. Проблемы реализации национальной политики в Челябинской области

Челябинская область – один из многонациональных субъектов Российской Федерации, на территории которого проживает более 111 народов. В связи с этим национальная политика правительства области проводится в соответствии со специальной разработанной концепцией, закрепляющей право граждан на сохранение и развитию культуры, национальных традиций и обычаев.

В настоящее время в области действуют 46 национальных сообществ и Ассоциация народов, объединяющая национально-культурные центры, которые в пределах своих возможностей и компетенции осуществляют просветительскую, образовательную, научно-исследовательскую, издательскую и иную деятельность. Практическим выражением этой многогранной работы является проведение традиционных ежегодных смотров и фестивалей художественной самодетельности, праздников, конкурсов, конференций и семинаров.

Для развития национальных языков при поддержке правительства действуют 24 детских сада и 80 школ с изучением татарского и башкирского языков, а также 1 школа, где преподается казахский язык. На базе Челябинского госуниверситета функционирует единственное в Уральском регионе отделение восточных языков, где идет подготовка учителей родного языка и специалистов по вопросам национальной культуры.

При поддержке областной власти издаются газеты на национальных языках: «Дуслык» и «Тэп йорт» на татарском языке, «Туган як» и «Уралым» на башкирском языке и «Озги» на азербайджанском языке. Во многих районных и городских газетах публикуются приложе-

ния, освещающие многонациональную жизнь области.

В конфессиональной сфере политика правительства Челябинской области выстраивается в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации и соглашениями о сотрудничестве, заключенными с главами традиционных конфессий: Патриархом Московским и Всея Руси Алексием II, Верховным Муфтием России Талгатом Таджуддином, Главой Русской старообрядческой православной церкви митрополитом Алимпием.

Благодаря сотрудничеству с представителями традиционных конфессий в области не получили широкого распространения радикальные религиозные течения, в том числе ваххабизм.

Сохранения культурного, духовно-нравственного потенциала народов было и остается одним из важнейших условий укрепления национальной безопасности страны. В силу этого этноконфессиональная политика как фактор национальной безопасности всегда будет входить составной частью в политику правительства Челябинской области, и присутствовать в ее созидательном потенциале.

Региональная национальная политика Челябинской области реализуется посредством разработки и выполнения областных и местных программ развития народов, населяющих ее территорию, поддержка общественных инициатив национально-культурных образований, эффективной реализации принципов регулирования межнациональных отношений, налаживания конструктивного диалога между органами государственной власти и народами Челябинской области.

Механизм реализации региональной национальной политики предусматривает:

- формирование единой системы реализации региональной национальной политики, как на уровне государственной власти, так и на уровне органов местного самоуправления, а также создания инфраструктуры, обеспечивающей национально-культурную, информационную и образовательную потребность народов Челябинской области,
- разработку и осуществление областных и местных программ национального развития с учетом экономических и политических реформ преодоления кризиса в Российской Федерации и Челябинской области,
- совместное решение межнациональных проблем в среде федеративных и национальных отношений, участие в разработке и реализации федеральных и региональных программ,
- осуществление информационного обеспечения основных направлений национальной политики, содействие освещению национальных проблем в средствах массовой информации и распространение объективных знаний об истории и культуре народов Челябинской области,
- организацию подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственных служащих, специализирующихся в области национальной политики,
- учет отечественного и зарубежного опыта при разработке региональных программ предотвращения и разрешения конфликтов на этнической почве,
- создание общественного совета по возрождению, развитию национальных культур народов, проживающих на территории Челябинской области, с участием исполнительной, законодательной власти Челябинской области, представителей национально-культурных объединений, науки, политических партий и движений,
- осуществление государственной поддержки национально-культурных объединений, включая национальные молодежные и детские организации, содействовать их развитию.

В ходе реализации Концепции государственной национальной политики Челябинской области необходимы разработка и принятие программы национального развития Челябинской области, законов и нормативных актов, направленных на гармонизацию межнациональных отношений.

В выработке и реализации государственной национальной политики призваны участвовать органы государственной власти и местного самоуправления Челябинской области.

Для реализации государственной национальной политики органы государственной власти области предусматривают средства в соответствующих статьях бюджета на реализацию программ национально-культурного развития и межнационального сотрудничества, учитывают потребности в формировании и расходовании фондов национального развития, представляют национально-культурным объединениям (автономиям) иную помощь и содействие в соответствии с законодательством Российской Федерации и Челябинской области.

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством о местном самоуправлении решают вопросы финансирования местных программ национально-культурного развития народов и национально-культурных объединений. Настоящая Концепция представляет собой изложение общих, принципиальных подходов к решению проблем в сфере национальных отношений.

В частных разговорах и в СМИ довольно часто звучат сомнительные сентенции: «Лица кавказской национальности – злодеи, разваливающие государство», «Евреи, растаскивающие державное добро». Есть и другая крайность: «Русские, которые всех угнетают». Не смолкают и призывы «отменить национальности», ликвидировать автономии. А из противоположного лагеря доносится голоса о суверенитете, территориальном обособлении как чуть ли не о единственном способе развития народов. Слышны и другие возгласы: «какая национальная политика, когда большинство населения – бедняки, которым совсем не до нее!» И – вердикт: «в нищей стране национальной политики быть не может».

Исторический опыт свидетельствует: попытки загнать национальный вопрос вглубь, отложить его решение до лучших времен оказываются, в конечном счете, контрпродуктивными и опасными. Это не означает, что надо искусственно будоражить национальные чувства людей, но и пренебрегать ими недопустимо.

Национальные отношения в Челябинской области внешне выглядят благополучно. Наш регион считается одним из субъектов Федерации, где сложившись стабильные, гармоничные межнациональные и межконфессиональные отношения, отсутствуют предпосылки для межэтнических конфликтов. В городе и области зарегистрировано около 40 национально-культурных организаций, действует Дом дружбы народов, регулярно собирается Ассамблея народов Челябинской области. Областным правительством утверждены «Основные направления реализации государственной национальной политики в Челябинской области на 2004-2010 годы». Однако проблем больше, чем успехов. Можно проводить большое количество мероприятий, но если не решена проблема изучения родного языка, трудно говорить о развитии национальной культуры.

В многонациональном государстве речь может идти только о школе билингвистической, выпускники которой знают государственный (то есть русский) и родной языки. Модель такой школы проста: в начальных классах все обучение ведется на родном языке, а государственный изучается как одна из дисциплин. С 5-го по 11-й класс на-

оборот: все предметы преподаются на русском, а на родном языке изучаются литература, история конкретного этноса, нации. И еще одно условие: изучение обоих языков начинается на этапе дошкольного образования. Разумеется, для русских билингвизм не нужен, коли их родной язык «совпадает» с государственным.

Мировой опыт этой концепции убедителен: ипозычное население в развитых странах владеет и родным, и государственным языками. Только подлинное равенство языков, провозглашенное нашей Конституцией, может обеспечить реальную дружбу народов, сохранить уникальную поликультурную цивилизацию России. Но пока вопрос изучения родного языка решается волей и энтузиазмом отдельных учителей, директоров школ и детских садов. Очень часто изучение родного языка детьми зависит от желания родителей, которые, как правило, под самыми разными предлогами не соглашаются отдавать своих отпрысков в национальные классы или кружки. Потому что большинство из них – представители ассимилированного, обрусевшего поколения советского и постсоветского периода. Они не виноваты в этом, но и не осознают собственной ущербности от незнания родного языка, отчуждения от своей культуры. Эти люди скорее назовут имя популярного рок-музыканта, чем «своего» национального писателя или композитора. Чтобы не повторять ошибок прошлых лет, с ними нужно много работать, терпеливо объяснять важность духовного развития их детей на основе знаний родного языка, национальной культуры, истории, обычаев и традиций.

Вторая важная проблема – отсутствие правовой основы для национальной политики в стране и области. Вот и челябинские «Основные направления», носят рекомендательный характер и не имеют силы закона. Для эффективной же национальной политики необходимы хотя бы два региональных закона – о родном языке и о развитии национальной культуры. Пока это остается лишь мечтой многих руководителей национально-культурных объединений. Надо также признать, что отсутствие общероссийской государственной программы национальной политики (хотя ее концепция была принята еще в 1996 году), соответствующих федеральных законов затрудняет или даже не позволяет принимать нормативные акты на местах.

До сих пор не решается проблема представительства многих наций Челябинской области в выборных органах власти, не говоря уже об исполнительных. Хотя выход есть: принять, наконец, региональный закон по закреплению национального квотного представительства. Для этого нужно всего лишь создать дополнительный одномандатный избирательный округ на территориях, где компактно проживают те или иные нации (Аргаяшский, Кунашакский, Нагайбакский районы, крупные города). Уточню, что речь не о депутатах определенной национальности, которые избираются обычным путем, а о «специальных», «квотных» депутатах, которые будут защищать именно национальные интересы граждан, формировать региональную национальную политику. Конституция РФ позволяет это делать там, где есть необходимость. Чтобы провести такую норму в области, не нужно ждать федеральных законов.

Но никакие законы и программы не будут работать без гарантированного финансового обеспечения. В свое время Ассамблея народов Челябинской области предлагала включить в областной бюджет отдельную статью на развитие наций. Но, увы, деньги находятся на все, кроме духовной сферы: Правда, есть прогресс: некоторые мероприятия финансируются властями, из бюджета выделяются деньги для Дома дружбы народов. Однако системы нет, действует чиновничий прин-

ции: «Хочу – даю деньги, не хочу – не даю». Информация о том, что делается в области и в Челябинске для национально-культурного развития, также бывает слабой или недостаточной. СМИ очень скупо освещают жизнь в национальном ракурсе. Редкое исключение – «Челябинский рабочий», выпускающий вклады на башкирском и татарском языках. А где же информация для всех на государственном языке? Давно пора создать на областном телевидении программу о межнациональных отношениях, вести постоянные рубрики в газетах. Многие ли знают о работе консультативного совета по национальной политике при губернаторе или общественного совета по межнациональным отношениям при ЗСО? Если бы их деятельность была публичной, широко освещалась, она стала бы более эффективной. Например, областных депутатов общественность могла бы спросить, почему они не принимают законы, нужные для национального развития?

Поэтому для России и области приемлема научно обоснованная, дальновидная национальная политика с достойным правовым, финансовым и информационным обеспечением. Нужна систематическая работа органов власти всех уровней, способствующая самобытному развитию, собиранию народов и культур. Не надо уговаривать россиян жить дружно – надо создавать условия, морально-политический климат для совместной достойной жизни всех наций в составе единого государства.

Пять лет в нашей области действует концепция развития национальной региональной политики Южного Урала. В области создано более сорока национально – культурных центров, регулярно проводятся национальные культурные и спортивные мероприятия, открыт областной Дом дружбы народов. Между тем, общая концепция морально устарела и необходима выработка новых основ национальной политики. Предложенный проект включил в себя 7 разделов. Национальная политика рассмотрена в нем не только в культурном, но и в социально-экономическом аспекте. Разработчики предусмотрели в проекте такие направления как распространение культурного опыта народов, населения Челябинскую область, развитие этнокультурного образования, издание литературы на национальных языках, информационную поддержку национальной политики. Проект был одобрен, как губернатором Челябинской области Петром Суминым, так и членами правительства. На основе рассмотренного проекта в дальнейшем будут разрабатываться, и приниматься адресные целевые программы национально-культурного развития народов Челябинской области.

При реализации регионально национальной политики Челябинская область использует программно-целевой подход, который обеспечивает объединение усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления и национально-культурных общностей и объединений в достижении общей цели. Таковой целью является – учет и удовлетворение национально-культурных запросов всех народов проживающих в нашей области, улучшение качества их жизни, обеспечение межнационального согласия и предотвращение обособления народов по этническим признакам.

Рассматривая Концепцию региональной национальной политики, необходимо выделить основные ее направления, которыми являются: разработка на региональном и местном уровнях программ политико-правового, социально-экономического, национально-культурного, духовно-нравственного развития и сотрудничества народов области, а так же их своевременная реализация.

Вышеназванные программы должны учитывать и обеспечивать общенациональные, региональные и местные особенности народов

области. Также они должны указывать содействие в решении проблем культурно-языкового сотрудничества народов нашей области и за пределами области, а также оказывать содействия национально-культурным объединениям (автономия) в решении задач их развития и налаживания межнационального сотрудничества.

Таким образом, анализируя вышеизложенное, для проведения в жизнь указанных программ необходимо:

- органам власти и национально-культурным объединениям принимать меры по сохранению и развитию национальных культур, налаживанию межнационального сотрудничества в соответствии с действующим законодательством,

- создавать атмосферу уважения к самобытному духовному наследию народов, национальным традициям, распространять объективную информацию об истории и культуре народов, дружбе и сотрудничестве национальностей,

- сохранять памятники истории и культуры как часть культурного наследия России и Челябинской области, использовать их в интересах национального воспитания,

- расширять сферу использования национальных языков, способствовать развитию двуязычия и общественного многоязычия,

- реализовать в нашей области федеральную целевую Программу «Русский язык»,

- оказывать материальную, правовую, организационную и другую помощь национально-культурным объединениям в осуществлении их деятельности, создании образовательных и культурных учреждений и развитии различных форм воспитания и обучения на национальном языке.

Национальная политика Челябинской области должна выражать интересы всех народов, обеспечивать реализацию возможностей удовлетворения потребностей народов с учетом различных форм самоорганизации и самоопределения, которые предоставлены Конституцией РФ, Уставом Челябинской области, нормами международного права.

Складывающаяся национально-политическая ситуация как в России в целом, так и в каждом ее регионе в отдельности, требует обновления законодательства о национально-государственном устройстве Российской Федерации. Изменились и по-новому трактуются многие аспекты государственно-правового статуса республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономии. Обострились проблемы защиты прав и интересов малочисленных народов и национальных меньшинств. Специального внимания требуют вопросы правового обеспечения национального развития русского народа и народов, не имеющих национально-территориальных образований, российского казачества. Все эти и другие проблемы имеют место и на территории нашей области.

Ситуация, складывающаяся в области национальной политики нашей области, в целом, по-моему, мнению, стабилизируется. Однако, несмотря на это, есть определенные отрицательные моменты, связанные, прежде всего, с пробелами в нашем законодательстве, когда принимается какой-либо закон, но нет сопутствующих ему подзаконных актов, которые конкретизируют положения данного закона, способствуют проведению его в жизнь. Это напрямую относится и к национальной политике Южного Урала. Также здесь необходимо заметить, что в связи с недостаточным финансированием программ, связанных с национальной политикой Южного Урала, затормаживается разрешение назревающих национальных проблем.

Есть и положительные моменты: за несколько лет деятельности национально-культурных центров наглядно прослеживаются и кое-какие результаты – от робких обсуждений проблем национальной культуры и политики, дилетантских поверхностных знаний – до научных работ, монографий о народах Южного Урала, авторских программах для классов народной культуры.

2.3.2.3. Этнополитическая ситуация в Челябинской области

Челябинская область – это один из многонациональных субъектов нашей страны. Приведем данные переписи населения Челябинской области 2002 года, по которым видно, что в нашей области в то время проживало свыше 110 народов, в том числе:

Русские	82,3%
Татары	5,7%
Башкиры	4,6%
Украинцы	2,1%
Немцы	1,1%
Казахи	1,0%
Белорусы	0,6%
Мордва	0,5%
Чуваши	0,3%
Евреи	0,1%
Другие национальности	1,1%

Таблица № 4. Национальный состав Челябинской области.

Все народы, проживающие на территории нашей области, кроме языка и конфессиональной принадлежности, обладают присущими только им чертами развития материальной и духовной культуры, бытового уклада, социально-профессиональной структуры. Их историческая судьба в составе России различна.

Основой, формирующей государственность нашей страны, является наличие общего для всех проживающих на территории нашей области народов понимания следующего аспекта: процветание области может быть обеспечено только при соблюдении принципа «единства в многообразии», который предполагает равенство прав всех народов Челябинской области, независимо от национальной, конфессиональной и расовой принадлежности.

Необходимо выделить несколько тенденций, которые оказывают непосредственное влияние на межнациональные отношения в нашей области:

- стремление народов нашей области к самоопределению и активный процесс интеграции российского общества,
- возрастающая самостоятельность нашей области и воля граждан к упрочению общероссийской государственности,
- потребность в проведении курса социально-экономических реформ и различная степень готовности и участия в них этносов Челябинской области, обусловленной их исторической и культурно-хозяйственной спецификой,
- стремление к сохранению и развитию этнокультурной самобытности народов Челябинской области, ориентация на общероссийские и мировые духовно-нравственные ценности.

На развитие межнациональных отношений общественное влияние оказывает наследие исторического прошлого, в котором заложены опыт и традиции сотрудничества и дружбы народов Челябинской области. Именно они обеспечивали значительный прогресс в нацио-

наивно-государственным строительстве, экономике, культуре, науке, образовании, достигнутый Челябинской областью в XX веке.

Вместе с тем всем народам страны был нанесен серьезный ущерб тоталитарной системой, массовыми депортациями и репрессиями, разрушением и унификацией многих национально-культурных ценностей. Однако на ряду с достижениями в развитии и сотрудничестве народов, которые имелись в советский период, проводился курс на унификацию, который и заложил основу нынешних противоречий.

Здесь уместно привести примеры, в которых прослеживается тенденция лиц, владеющих родным языком.

Национальности	Считают родным язык своей национальности		
	1970 год	1979 год	1989 год
Русские	99,98%	99,97%	100%
Татары	82,2%	77,7%	72%
Башкиры	91,0%	88,2%	74,3%
Казахи	88,7%	87,1%	84,0%
Чуваши	56,0%	52,5%	52,7%

Таблица № 5. Отношение к языку.

Крупное промышленное строительство, интенсивное развитие оборонного комплекса вызвали приток рабочей силы из других регионов страны и из сельских регионов области. Это существенно изменило в регионе социально-демографическую и этническую ситуацию, а авария на химкомбинате «Маяк» в 1957 году и его деятельность повлияли на экологическую обстановку.

На Западно-Уральской территории радиоактивному загрязнению подверглись районы проживания башкир и татар, в связи с чем пострадало 46,6% башкирского, 6,2% русского и 14% татарского населения.

После распада СССР, и, следовательно, изменения геополитической ситуации наша область становится пограничной территорией, которой сегодня необходимо решать проблемы беженцев, миграции населения из стран ближнего и дальнего зарубежья. Этот существенным образом отражается на современном этнополитическом состоянии народов Челябинской области, развитие социально-этнической структуры и инфраструктуры, возможности удовлетворения национально-культурных потребностей.

Значительные сдвиги в национальном самосознании, происшедшие у всех народов как России в целом, так и Челябинской области, неподготовленность общества к кардинальным изменениям создают определенную напряженность в развитии национальных и межнациональных процессов.

Проводя анализ этих реалий, можно сказать о необходимости нового осмысления этнополитической ситуации на Южном Урале и поиска результативных механизмов разрешения существующих проблем. Современный этап развития многонационального государства основан на принципе федерализма и гражданского общества. Конституция Российской Федерации утвердила тип государственного устройства, который обуславливает развитие федеральных отношений на базе демократических принципов. В их основу положены общепризнанные нормы:

- равноправия и самоопределения народов,
- сохранение самобытности и развития единой российской государственности,

- приоритета прав и свобод человека независимо от национальной принадлежности и территории проживания,
- защита прав малочисленных народов и национальных меньшинств.

Здесь выделяют теоретические проблемы, которые требуют решения на современном этапе:

- развитие и совершенствование федеративных отношений, которые обеспечивают гармоническое сочетание самостоятельности нашей области и целостности России, которые способствуют национальному развитию и межнациональному сотрудничеству народов нашей области, а также народов всей России,

- развитие национальных культур и языков и народов нашей области, укрепление духовной общности народов Южного Урала и России,

- сохранение и развитие традиционной среды обитания народов области, этноэкологической системы, улучшение социально-демографической ситуации,

- укрепление объективных возможностей всестороннего развития и сотрудничества национальностей, проживающих на Южном Урале, формирование высокой культуры межнационального общения,

- преодоление недоверия в отношениях между национальностями, и националистических настроений.

Анализируя вышеперечисленные аспекты, можно сделать вывод о том, что задачи перспективного развития нашей области требуют новых концептуальных подходов. Полиэтничность населения Южного Урала – это, прежде всего, развитие и созидательная деятельность всех народов, населяющих нашу область, а национальный вопрос не должен занимать второстепенное место или становиться предметом политической конъюнктуры и спекуляцией в борьбе за власть.

Также надо отметить, что при реализации этой концепции необходимо, чтобы были разработаны конкретные программы национального развития и межнационального сотрудничества, что бы учет общественного мнения, опора на научный анализ и прогноз, оценка последствий принимаемых решений стал и нормой. А национальная политика должна носить всеобъемлющий, стратегический характер, давать надежные перспективы для равноправного развития и всестороннего сотрудничества всех народов Челябинской области. Поэтому чрезвычайно важное значение здесь приобретает единство позиций всех органов государственной власти и местного самоуправления, различных политических и общественных движений.

2.3.2.4. Принципы программы национально-культурного возрождения

Социально-культурное развитие составляет ядро национального возрождения народов. В этой связи необходимо привести основополагающие принципы, на которых должна основываться работа по национально-культурному возрождению:

- свобода творческой деятельности и выбора каждым народом своего пути развития,

- уникальность языка и культурного многовекового наследия народов,

- сохранение и оздоровление социокультурной и экологической среды жизни человека,

- защита культуры как важнейшего проявления общественного прогресса,

- взаимность духовного обогащения народов, ориентация культуры не только на национальные, но и на общечеловеческие ценно-

сти, гуманистические нормы нравственности и уважения к культурам других народов.

Процесс национального возрождения предполагает создание необходимых материальных предпосылок для решения назревших проблем. В этой связи, я считаю, национальное возрождение должно быть тесным образом связано с развитием производственной деятельности, которое соответствовало бы условиям местной экономической среды.

В этих целях необходимо следующее:

- предусмотреть равномерное вхождение в рынок всех регионов и национальных групп в области, обеспечение равномерного функционирования различных форм собственности и свободы предпринимательства,

- способствовать тому, чтобы производственная деятельность соответствовала исконным традициям населения, его психологии, опыту, профессиональному уровню, трудовой мотивации,

- создавать условия для развития фермерских хозяйств, индивидуальных и коллективных производств, традиционных народных ремесел и промыслов,

- оказывать содействие народным умельцам путем предоставления им налоговых льгот, материально-техническим обеспечением,

- предусматривать целевое финансирование реставрации памятников истории, культуры и архитектуры, отражающих национальный колорит этнических групп и т.д.

2.3.2.5. Аспекты безопасности в области противодействия экстремизму в этноконфессиональной сфере Челябинской области

В данном пункте речь пойдет о внешней безопасности в этноконфессиональной сфере в Южно-Уральском регионе. Почему именно здесь, потому что в нашем регионе проживает большой процент мусульманского населения, в первую очередь это, прежде всего татары и башкиры, а также всевозможные организации исламского толка. Поэтому реальной угрозой для Челябинска является ваххабитское течение. Напомним: это радикальное течение ислама возникло 150 лет назад в Саудовской Аравии, когда та еще была британской колонией. Создано оно было, как нынешний компьютерный вирус, для очень простой цели: отвлечь мусульман от борьбы за независимость. Ведь суть ваххабизма – принимать только чистый Коран, без всяких интерпретаций, а значит, это идеология нетерпимости. В Саудовской Аравии он утверждался через кровь тысяч и тысяч людей, но это внутренние «разборки» мусульман очень устраивали колониальную Великобританию.

В России настоящих ваххабитов, к сожалению нет. А те, кто называет себя ваххабитами, скорее всего завтра станут фашистами, послезавтра – семитами, в зависимости от того, кто и за что будет им платить.

Также хотелось бы отметить, что одним из основных каналов «экспорта» в область радикального течения ислама являются миссионеры из мусульманских стран, где ваххабизм является общепризнанной нормой. Многие из них имеют к исламским экстремистским организациям самую непосредственную принадлежность. Открытость границ с Казахстаном позволяет беспрепятственно проникать на территорию России потенциальным наемникам и экстремистам. Так в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий Управлением ФСБ России по Челябинской области в 2002 году предотвращена попытка незаконного перехода на территорию России группа сомалийцев в количестве 16 человек.

Группа иностранных нарушителей границы, сопровождаемая сержантом казахской милиции, была задержана при попытке в обход

таможенных и пограничных постов проникнуть с территории Казахстана в Россию в районе города Троицка Челябинской области. Задержанные являлись крайне фанатичными мусульманами и, предположительно, направлялись в отряды незаконных вооруженных формирований Чечни.

Необходимо отметить, что происходящие в Уральском регионе процессы отражают развитие ситуации в мусульманстве всей России: постоянные конфликты в мусульманских общинах, раскол в высшем духовном управлении и постоянная борьба за власть. На главенствующие роли в стране претендуют несколько исламских центров: Духовное управление мусульман России во главе с Талгатом Таджуддином, Духовное управление мусульман центральноевропейского региона России с Равилем Гайнутдином и духовное управление мусульман азиатской части России, возглавляемое Нафигуллой Ашировым. ДУМ АЧР и другие менее крупные объединения, пытаясь укрепить свои позиции и влияние, стремятся получать финансовую помощь от религиозных зарубежных организаций. При этом богатые и влиятельные мусульманские организации, проповедующие экстремистские учения – ваххабизм, получают возможность экспортировать это учение в разные регионы России, в том числе и на Урал.

В настоящее время ваххабизм может взорвать республики Российской Федерации с компактным проживанием мусульман. Пока ваххабизм на Урал проникает «идейный», но все последние события, в первую очередь, на Северном Кавказе показывают, что от него до экстремизма недалеко. Ваххабиты твердят: ислам в России «грязный», его надо очистить. И готовят проваххабитски настроенные кадры. В отдельных медресе (ближайшее – в Бугуруслане) преподают арабы, палестинцы, египтяне, сирийцы, ливанцы, где пичкают молодежь ваххабистской идеологией.

По имеющимся данным, медресе финансируется Саудовской Аравией, при этом, выделяются дополнительные средства на проведение выездных летних лагерей (семинаров) для начинающих изучать ислам. Из их числа наставники, большинство из которых представители спецслужб, подбирают кандидатов на учебу в Королевство Саудовская Аравия. Кроме того, имеются сведения о причастности лиц, прошедших обучение в медресе и летних лагерях, к совершению террористического акта в Беслане.

Основателем Бугурусланского медресе является муфтий Духовного управления мусульман «Ассоциация мечетей России» (ДУМ АМР) Шангареев (регистрация в Оренбурге). Исмаил Шангареев, также как и вышеупомянутый Н. Аширов, претендует на мусульманские религиозные объединения, подчиняющиеся Таджуддину. В целях распространения своего влияния в текущем году Шангареев попытался ввести в Челябинской области пост «эмира» и назначить на эту должность своего сторонника, выпускника Бугурусланского медресе.

С первых дней пребывания в Челябинске сторонники ДУМ АМР противопоставили себя деятельности местных мусульманских лидеров, структурно входящих в состав Центрального духовного управления мусульман России. Они пытались скомпрометировать традиционные основы ислама суннитского толка, чем внесли элементы конфронтации в мусульманскую общину. Неблагоприятно сложившаяся обстановка послужила поводом для действий различных зарубежных экстремистских организаций. В мечетях области появились сторонники партии «Хизб ут-Тахрир» (кстати, Верховный суд России своим решением от 14 февраля 2003 года признал партию террористической и запретил ее деятельность на территории России), которые в мусульман-

ский праздник «Ураза-байрам» разбросали листовки, в которых приводились факты уголовного преследования правоохранительными органами членов этой партии, а также отрицалась связь сторонников «Хизб ут-Тахрир» с экстремистскими и террористическими организациями. Одновременно сотрудниками ФСБ России по Челябинской области была получена информация о том, что в приграничных районах Республики Казахстан с Челябинской областью также обнаружены листовки партии «Хизб ут-Тахрир», но уже с призывами введения в Средней Азии исламского правления, основанного на законах шариата. Анализ поступающей информации показал, что экспансия ваххабизма в Россию осуществляется в пять этапов.

Первый этап – внедрение в общество путем обучения молодежи, оказание гуманитарной помощи, строительство мечетей, медресе и других культовых зданий.

Второй этап – подбор и увеличение численности сторонников в мусульманских общинах субъектов Российской Федерации.

Третий этап – внедрение их на посты руководителей мечетей, медресе и т.д.

Четвертый этап – после создания сильной финансовой и кадровой базы ваххабиты заявляют о себе как о политическом движении.

Пятый этап – организация массовых беспорядков и захват власти.

Из вышеизложенного следует, что распространение ваххабизма на территории Южного Урала представляет серьезную угрозу национальной безопасности как фактор, способный в значительной степени активизировать деятельность национал-радикально настроенных лиц и дать дополнительный импульс обострению межэтнических и межконфессиональных отношений. Оценивая обстановку по вышеуказанной пяти-этапной системе, можно сделать обоснованный вывод, что в настоящее время первые два этапа проникновения ваххабизма в область выполнены. Исходя из вышеизложенного, позитивному изменению ситуации в мусульманской общине России могли бы способствовать государственные меры по подготовке квалифицированных кадров мусульманского духовенства и формированию мусульманской интеллигенции, способных стать проводниками общегосударственных идей. Необходимо реорганизация системы подготовки исламских религиозных деятелей, переориентация ее на российские теологические учебные заведения, лицензирование в Министерстве образования их деятельности. Российский ислам в значительной степени отличается от направлений, исповедуемых в исламских государствах Ближнего и Среднего Востока. В связи с этим подготовка кадров мусульманского духовенства за рубежом создает серьезную проблему во взаимоотношениях исламских религиозных деятелей России с молодежью, прошедшей обучение за рубежом и занимающей впоследствии вакантные места и должности в руководстве общинами. Это может привести к расколу верующих по национальному и внутри конфессиональному признаку. Именно нехваткой квалифицированных исламских религиозных деятелей во многом и объясняется распространение ваххабизма в России.

Таким образом, при реализации и совершенствовании национальной политики в Российской Федерации и Челябинской области в частности на основе всего вышеизложенного следует учитывать то, что основной упор при реализации данной политики следует сделать на развитие институтов гражданского общества. К сожалению, до сих пор этой проблеме уделяется недостаточно внимания, она не стала пока четко отработанным направлением в государственной национальной политике. В связи с этим важно определить комплекс мер по воспитанию толерантности в общественном сознании. В данном слу-

чае речь должна идти не просто и не только о терпимости в отношении «не своих» культур, а о формировании установок толерантного сознания, о взаимном уважении, взаимообогащении носителей разных этнокультурных традиций. Практика показывает, что в тех регионах, где этому вопросу уделяется пристальное внимание, обстановка в области межнациональных отношений спокойнее.

Следует учесть тот фактор в развитии общества, в условиях наличия которого решение проблемы совершенствования межнациональных отношений во многом связано с общим низким уровнем состояния культуры межнационального общения. Именно эта ситуация является благодатной почвой для культивирования ксенофобии, взращивания различного рода предрассудков, предрассудков, становится причиной конфликтов в сфере отношений между народами, способствует проявлениям экстремизма и угрожает национальной безопасности народов.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о противодействии экстремизму в этноконфессиональной сфере. Анализ существующей информации показал, что экспансия ваххабизма в Россию осуществляется в частности и через Южный Урал. Поэтому распространение ваххабизма на территории Челябинской области представляет серьезную угрозу национальной безопасности как фактор, способный в значительной степени активизировать деятельность национал-радикально настроенных лиц и дать дополнительный импульс обострению межэтнических и межконфессиональных отношений. В связи с этим необходимо реорганизация системы подготовки исламских религиозных деятелей, переориентация ее на российские теологические учебные заведения, лицензирование в Министерстве образования их деятельности. Именно нехваткой квалифицированных исламских религиозных деятелей во многом и объясняется распространение ваххабизма в России.

Также необходимо заметить, что действие федерального законодательства ослабляется отсутствием в нем точных критериев создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Поддержка традиционного природопользования не должна восприниматься как социально-культурная изоляция названных народов. Требуют дальнейшего законодательного регулирования вопросы обеспечения их прав в таких важнейших областях, как образование, здравоохранение, культура, социальная поддержка и др.

Ориентиром в решении проблем малочисленных народов должны стать международные правовые акты, противодействующие политике геноцида, этноцида, дискриминации по признаку национальной принадлежности. Что касается международных правовых актов о коренных народах, то их применение должно осуществляться с учетом особенностей России.

В этой связи необходимо продолжить практику мониторинга, опираясь в данной работе на независимых экспертов. Это позволит своевременно реагировать на возникающие противоречия. Этнический и конфессиональный фактор присутствуют постоянно. Причиной конфликтов они становятся тогда, когда государство не замечает вовремя новые социальные реалии.

Следует подчеркнуть, что успешное проведение национальной политики невозможно без строгого соблюдения конституционных норм. Демократизация национальных отношений, сохранение самобытности каждого с учетом интересов государства и общества – главные условия разработки законодательных новелл, их надлежащей реализации.

Еще одной важной проблемой остается - отсутствие правовой основы для национальной политики в стране и области. Вот и челябинские «Основные направления» носят рекомендательный характер и не имеют силы закона. Для эффективной же национальной политики необходимы хотя бы два региональных закона - о родном языке и о развитии национальной культуры. Пока это остается лишь мечтой многих руководителей национально-культурных объединений. Надо также признать, что отсутствие общероссийской государственной программы национальной политики (хотя ее концепция была принята еще в 1996 году), соответствующих федеральных законов затрудняет или даже не позволяет принимать нормативные акты на местах.

Поэтому для России и области приемлема научно обоснованная, дальновидная национальная политика, которая учитывала бы последние тенденции развития современного общества и реагировала на процессы глобализации в изменяющемся мире. Эффективно работала в сфере обеспечения национальной безопасности своих граждан и страны. У нас для этого есть все. Нужна лишь систематическая работа органов власти всех уровней, способствующая самобытному развитию, собиранно народов и культур. Не надо уговаривать россиян жить дружно - надо создавать условия, морально-политический климат для достойной совместной жизни всех наций в составе единого государства.

Литература

1. Абдулатипов Р. Г. Этнополитология. - СПб.: Питер принт, 2004. - 313 с.
2. Алмаева Л. Мы разные, но вместе на одной земле: в Ассамблее народов области сегодня сотрудничают пять национально-культурных центров // Челябинский рабочий, 1999. - № 13. - С. 5-6.
3. Алексеев Н. Н. Науки общественные и естественные в историческом взаимоотношении их методов: Очерки по истории и методологии общественных наук. - М.: Наука, 1999. - 123 с.
4. Арутюнян Ю. В. и др. Этносоциология. - М.: Просвещение, 1998. - 271 с.
5. Ваххабиты XVIII-XX века: Историческое исследование / Сост. Шумов С. А., Андреев А. Р. - М.: Монолит-Евролини-Традиция, 2002. - 171 с.
6. Возжеников А. В. Национальная безопасность: Теория, политика, стратегия. - М.: НПО «Модуль», 2002. - 240 с.
7. Вдовин А. И., Зорин В. Ю., Никонов А. В. Русский народ в национальной политике. - М.: Изд-во «XX век», 1998. - 130 с.
8. Границы безопасности и безопасность границ / Под ред. В. Е. Хвошева: Юж.-Урал. гос. ун-т. - Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. - 467 с.
9. Гусейнов Г., Драгунский Д., Сергеев С. Этнос и политическая власть // Век XX и мир. - 1989. - № 9. - С. 32-42.
10. Дмитриев А. В. Этнический конфликт: Теория и практика. - М.: Мысль, 1998. - 223 с.
11. Кандель П. Е. Национализм и проблема модернизации в посттоталитарном мире // Политические исследования. - 1994. - № 6. - С. 38-52.
12. Калпелер А. Россия - многонациональная империя. - М.: Изд-во «Прогресс-Традиция», 1997. - 345 с.
13. Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года. - М.: Изд-во «Проспект», 2001. - 46 с.
14. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909.

15. Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Российская газета. – 2002. – № 18. – С. 2-15.
16. Концепция региональной национальной политики Челябинской области. – Челябинск: Издание Администрации области, 1998. – 15 с.
17. Кряжков В. А. Статус малочисленных народов России. – М.: Высшая школа, 1999. – 62 с.
18. Медведев Н. П. Национальная политика России: От унитаризма к федерализму. – М.: Аспект пресс, 1993. – 340 с.
19. Национальная доктрина России: Проблемы и приоритеты. – М.: Аспект пресс, 1994. – 52 с.
20. Прусаускас А. А. Этнонационализм, многонациональное государство и процессы глобализации // Политические исследования. – 1997. – № 2. – С. 34-48.
21. Реабилитация народов России: Сборник документов. – М.: Промсвещение, 2000. – С. 7-24.
22. Соглашение о сотрудничестве между Патриархом Московским и Всея Руси Алексием II от 19 июня: Издание Правительства РФ. – 1998. – 23 с.
23. Соглашение о сотрудничестве с Верховным Муфтием России Талгатом Таджуддином от 19 июня: Издание Правительства РФ. – 1998. – 26 с.
24. Соглашение о сотрудничестве с Главой Русской старообрядческой православной церковью митрополитом Алимпием от 19 июня: Издание Правительства РФ. – 1998. – 30 с.
25. Ступишин В. Самоопределение народов: Традиции и действующее право // Общественные науки и современность. – 1994. – № 2. – С. 22-34.
26. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 82.
27. Федеральный закон «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом». Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. – № 208 // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.
28. Федеральный закон «О национально-культурной автономии». Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2004 г. – № 520 // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2965.
29. Федеральный закон «Об общественных объединениях». Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2005 г. – № 645 // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст.1930.
30. Хамзина А. «Ваххабизм пришел на Урал»? // Духовные аспекты национальной безопасности. – 2004. – №1. – С. 95-104.

2.4. Тенденции развития экологических угроз в Южно-Уральском регионе (В. Е. Васильева, В. Е. Хвошев)

В последнее время средства массовой информации обрушивают на нас сведения о надвигающихся на человечество экологических бедствиях. Стремительный научно-технический прогресс, расширение сфер и масштабов воздействия человека на окружающую среду привели к противоречию экономического и социального развития общества с ограниченными возможностями биосферы. В результате не умеренного потребления загрязнены воздух и вода, отравлена пестицидами пища, опустыниваются пахотные земли, усиливаются эрозийные процессы почвы, озерам и лесам угрожают кислотные дожди, разрушается защищающий планету озоновый слой, изменяется климат, исчезают многие виды животных и растений, истощаются жизненно необходимые ресурсы, повышается радиационная угроза, угрожающая всему живому на земле.

В настоящее время человечество, с одной стороны, уходит от непосредственной угрозы ядерной войны, а с другой – приближает себя к экологической катастрофе. Поэтому экология, экологическая угроза, окружающая среда, экологическая безопасность прочно стали объектами внимания государства и общества.

Проблема развития экологических угроз в значительной степени связана с Южным Уралом и уходит историческими корнями к началу XVIII столетия. Одним из важнейших преобразований Петра I стало создание Горнозаводской промышленности Урала, когда стала проводиться политика поощрения промышленной деятельности, свободы предпринимательства, предоставлялись земли под заводы. А в годы Великой Отечественной войны в нашем крае сосредоточилось основное производство по обеспечению страны военной техникой. Именно в это время появились промышленные гиганты, от которых по сей день страдает окружающая среда области.

Челябинская область играет важную роль в производственной жизни страны, а это означает, что по загрязнению окружающей среды мы также находимся в числе первых.

Область занимает первое место по объему образующихся токсичных отходов, третье место – по объемам выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников в атмосферу (6,5% от общероссийского уровня) и восьмое место – по объемам сброса загрязненных сточных вод в водные объекты (3% от общероссийского уровня).

Территория Южного Урала исторически стала местом реализации отечественной ядерной программы. На территории области расположены три из десяти закрытых административно-территориальных образований, в которых сосредоточены производства, составляющие полный ядерный цикл: разработка, производство, обращение и хранение ядерного оружия, отработанного ядерного топлива и радиоактивных отходов ядерного цикла. Все это привело к тому, что область стала местом с очень серьезными экологическими проблемами. Актуальность их решения особенно возрастает еще и потому что в политике и в социальной сфере не вполне оправданно отдаются приоритеты другим проблемам, таким как борьба с международным терроризмом, национальными и конфессиональными противоречиями, при этом забывая о том, что в первую очередь необходимо решать проблемы, напрямую касающиеся жизни и здоровья каждого человека.

При этих обстоятельствах выявление тенденций развития экологических угроз, их факторный анализ становятся приоритетными целями научных исследований. Для достижения этих целей необходимо решить ряд задач:

- выявить связи экологических угроз и национальной безопасности,
- ранжировать экологические угрозы Южно-Уральского региона,
- исследовать соответствующую нормативно-правовую базу,
- оценить деятельность государственных органов в области охраны окружающей среды,
- составить обзор экологических движений, действующих на территории Южно-Уральского региона, выявить основные направления их деятельности и формы взаимодействия с населением и органами государственной власти области,
- определить эффективность взаимодействия государственных органов и гражданских экологических движений в укреплении экологической безопасности,
- разработать рекомендации по совершенствованию региональной экологической политики.

Предметом анализа в этом разделе монографии является динамика экологических угроз в Челябинской области и существующая экологическая политика, делается попытка развития региональной экополитологии, уточнения динамики развития экологических угроз в Южно-Уральском регионе, совершенствования системы воспитания и образования молодежи, партнерства органов государственной власти и гражданских экологических движений.

2.4.1. Основы региональной экополитики

2.4.1.1. Экологические проблемы и национальная безопасность государства

В условиях, когда планета Земля становится единым домом человечества, многие противоречия, конфликты, проблемы могут перерасти локальные рамки и приобрести глобальный характер. Сегодня важно осознать неразрывную связь природы и общества, вспомнив слова А. И. Герцена о том, что «природа не может перечить человеку, если человек не перечит её законам». С одной стороны, природная среда, географические и климатические особенности оказывают значительное воздействие на общественное развитие. Эти факторы могут ускорять или замедлять темп развития государства и народов, влиять на общественное развитие труда. С другой стороны, общество влияет на естественную среду обитания человека. История человечества свидетельствует как о благотворном влиянии деятельности людей на естественную среду обитания, так и о пагубных последствиях этого влияния. Нет необходимости доказывать, что общественная жизнь находится в постоянном изменении. Справедливо утверждал Гегель, что общественное развитие есть движение вперёд от несовершенного к более совершенному. Критерии прогресса – в развитии разума, общественной нравственности,²⁰⁶ что лежит в основе совершенствования всех сторон жизни общества.

Вспомним известные слова тургеневского героя Базарова: «Природа – не храм, а мастерская, и человек в ней работник». К чему ведёт и уже привела эта установка сегодня хорошо известно на конкретных фактах. Остановимся лишь на некоторых из них. Рост масштабов хозяйственной деятельности человека, бурное развитие научно-технической революции в странах усилили отрицательное воздействие на природу, привели к нарушению экологического равновесия на планете. Возросло потребление в сфере материального производства природных ресурсов. За годы после второй мировой войны было использовано столько же минерального сырья, сколько за всю предыдущую историю человечества. Поскольку запасы угля, нефти, газа, железа и других полезных ископаемых не возобновляемы, они будут исчерпаны, по расчётам учёных через несколько десятилетий. Но даже если ресурсы и относятся к категории возобновляемых, это вовсе не значит, что с ними все в порядке. Большинство этих ресурсов на деле быстро убывает, вырубка леса в мировом масштабе значительно превышает прирост древесины, площадь лесов, дающих земле кислород, уменьшается с каждым годом. Главный фундамент жизни – почвы повсюду на Земле деградируют. В то время как Земля накапливает один сантиметр чернозёма за 300 лет, ныне один сантиметр почвы погибает за три года. Не меньшую опасность представляет собой загрязнение планеты. Мировой океан постоянно загрязняется из-за расширения добычи нефти на морских промыслах. Огромные нефтяные пятна губительны для жизни океана. В океан сбрасываются мил-

²⁰⁶ История философии. Учебник для частных учебных заведений. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2001. – 576 с.

люны тонн фосфора, свинца, радиоактивных отходов. На каждый квадратный километр океанской воды сейчас приходится 17 тонн различных отходов суши. Самой уязвимой частью природы стала пресная вода. Сточные воды, пестициды, удобрения, ртуть, мышьяк, свинец и многое другое в огромных количествах попадают в реки и озёра. Сильно загрязнены Дунай, Волга, Рейн, Миссисипи, Великие Американские озёра. По заключению специалистов, в некоторых районах земли 80% всех болезней вызваны недоброкачественной водой. Загрязнение атмосферного воздуха превзошло все допустимые пределы. Концентрация вредных для здоровья веществ в воздухе превышает медицинские нормы во многих городах в десятки раз. Кислотные дожди, содержащие двуокись серы и окись азота, являющиеся следствием функционирования тепловых электростанций и заводов, несут гибель озёрам и лесам. Авария на Чернобыльской АЭС показала экологическую угрозу, которую содержат атомные электростанции, а они эксплуатируются в 26 странах мира. Исчезает вокруг городов чистый воздух, реки превращаются в сточные каналы, повсюду груды мусора, свалки, искалеченная природа – такова бросающаяся в глаза картина безумной индустриализации мира. Главное, однако, не в полноте списка этих проблем, а в осмыслении причин их возникновения, характера и, что самое важное, в выявлении эффективных путей и способов их разрешения. Подлинная перспектива выхода из экологического кризиса в изменении производственной деятельности человека, его образа жизни, его сознания. Научно-технический прогресс создаёт не только «перегрузку» для природы; в наиболее прогрессивных технологиях он даёт средства предотвращения негативных воздействий, создаёт возможности экологически чистого производства. Возникла не только острая необходимость, но и возможность изменить суть технологической цивилизации, придать ей природоохранительный характер, ведь сохранение и бережное отношение к окружающей природной среде является основной функцией любого государства, заботившегося о своей национальной безопасности.

Обеспечение безопасности страны в настоящее время, обычно связывают с защитой от изменений, навязываемых ей изнутри или извне.

Национальная безопасность – некое состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз во всех сферах жизнедеятельности²⁰.

Национальная безопасность любого государства – чрезвычайно сложная функциональная многоуровневая система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности и общества, общества и государства. В этом взаимодействии и противоборстве большую роль играют внешние и внутренние факторы, с одной стороны, влияющие на благополучие общества и негативно влияющие на развитие государства либо наоборот – негативно влияющие на жизнь и здоровье людей, а с другой стороны, положительно влияющие на процветание государства. Оптимальное соотношение этих составляющих образует относительную экологическую безопасность.

Экологическая безопасность отражает состояние защиты жизненно важных интересов в области охраны окружающей среды личности, общества и государства.

²⁰ Крыдова И. А. Проблема безопасности России в контексте Глобалистики. М.: ИИ-ФРАН, 2001. – 240 с.

Направления и способы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации осуществляются в соответствии с Концепцией национальной безопасности.

В концепции содержатся рекомендации и основные направления деятельности государства в сфере экологии:

- рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения,
- 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.

Можно заметить, что в законе о безопасности от 1992 года, экологической проблематике уделяется более значимое место, так как здесь кроме основных направлений деятельности государства в области экологической безопасности содержатся еще и конкретные подходы к выработке стратегии укрепления экологической безопасности. В ст.1 Закона РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. сказано, что безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

К основным объектам безопасности относятся личность – ее права и свободы, общество – его материальные и духовные ценности, государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Субъектами безопасности являются государство, общество (защищенность общественного порядка и спокойствия, материальных и духовных ценностей) и личность (защищенность жизни и здоровья, прав и свобод, имущества, чести и достоинства).

При выработке стратегии обеспечения экологической безопасности наиболее приемлемыми являются следующие подходы: оборонительный – укрепление экологической безопасности путем уменьшения уязвимости отечественных экосистем от внешних воздействий, адаптивный – усиление приспособляемости экосистем к внешним изменениям и, наконец, кооперативный – международное сотрудничество для устранения опасного воздействия на окружающую среду.

Таким образом, концепция национальной безопасности и ее экологическая часть представляют собой базу для разработки нормативно-правовых актов. Деятельности политических институтов, независимых общественных организаций.

Экологическая функция государства относится к основным функциям современного правового государства, при этом ее реализация неразрывно связана с социальной функцией (внутренняя функция) и функцией по сотрудничеству с другими государствами (внешняя функция).

Любому государству как социальному институту присуща двойственная природа. С одной стороны, государство реализует и защищает интересы господствующей элиты, с другой – долгосрочные интересы всего населения. Экологическая функция государства на современном этапе отвечает интересам всего населения, причем как нынешних, так и будущих поколений. В этом смысле выполнение экологической функции государства, относящейся к общесоциальной природе государства, не редко вступает в диалектическое противоречие с экологической политикой, реализуемой в интересах отдельных групп населения.

Государство призвано одновременно выполнять, как сугубо классовые задачи, так и общие дела, вытекающие из природы всякого общества.

Отношение государства к природе, роль экологии в государстве определяются доминирующей в общественном сознании экологической парадигмой.

В историческом развитии общественного экологического сознания и отношений общества и природы можно выделить различные этапы, характеризующихся различными взглядами на роль человека и природы. Рассмотрим основные экологические парадигмы общественного сознания с точки зрения цивилизационного подхода. Эффективность этого подхода в анализе отмечает О. С. Звонарева²⁰⁸. По-видимому, именно в исследовании экологической функции государства цивилизационный подход оказывается весьма полезным, так как позволяет оценить ценностное значение природы в различных политических системах. Цивилизационный подход предполагает рассмотрение права в качестве нормативно-ценностного регулятора, а государства, власти, политики – в их ценностном измерении. Он позволяет проследить и выявить тот исторический социокультурный контекст, в котором формируются те или иные политико-правовые феномены.

Итак, рассмотрим цивилизационные типы отношений общества и природы, которые во многом определяют экологическую функцию государства.

Антропоцентрическая концепция отношения общества к природе характерна для западной цивилизации и уходит своими корнями в господствовавшую в средневековых государствах христианскую догматику. Христианство было единственной официальной идеологией средневековых государств, где значительную роль играли церковные иерархи. Эта идеология предполагала жесткую иерархичность как в социальной жизни, так и в отношениях человека и природы. Выстраивалась четкая вертикаль: Бог – человек – другие твари. Человек признавался венцом Творения.

Дальнейшее развитие антропоцентрическая концепция получила с успехами науки и техники, а также в связи с получившими популярность в эпоху Возрождения взглядами гуманизма. Успехи науки и техники давали все большую независимость человека от природы и вселяли уверенность в способности человека покорять себе силы природы. Гуманистические взгляды также прославляли человека как венца Творения, которому другие природные создания даны в услужение.

Антропоцентрическая концепция в современной западной цивилизации принимает формы потребительского отношения к природе.

На различных этапах развития антропоцентрических взглядов государство видело свою экологическую функцию, прежде всего, в охране права собственности на природные объекты. Несмотря на потреби-

²⁰⁸ Звонарева О. С. О цивилизационном подходе в теории государства и права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2005. № 4. С. 173-180.

тельское отношение к природе, уже в древние времена было понятно, что некоторые природные объекты нуждаются в специальной охране.

Биоцентрическая концепция призывает самоценность природных объектов наравне с человеком. Такое отношение к природе характерно для первобытных обществ, которые были полностью зависимы от природной стихии, и для восточных философских концепций. В частности, для ряда восточных философских школ и религиозных учений характерно обожествление тех или иных животных (растений), запрет на убийство животных и растений без нужды.

Биоцентрические способы хозяйствования демонстрируют коренные народности, например, кочевые народности Севера, которые возвращаются на предыдущее место стоянки через промежуток времени, необходимый для восстановления чувствительных северных экосистем.

В государствах, где элементы биоцентризма являются частью господствующей идеологии, вводятся специальные законодательные ограничения воздействия человека на природные объекты, охрана которых не сопряжена напрямую с охраной полезных для человека видов. То есть охрана данных природных объектов (священных животных, заповедных лесов и рек) ведется не для сохранения благоприятных для человека условий, а по причине самоценности объектов природы.

Экоцентризм – новая экологическая парадигма, которая, скорее, существует в современных концепциях, чем в массовом сознании. Ее сущность – избежание крайностей антропоцентризма и биоцентризма, поиск гармоничного сосуществования социума и природы через оптимизацию потребностей человека.

Основные идеи экоцентризма и так называемой концепции устойчивого развития легли в основу многих международных документов и системы экологического права многих государств, в том числе – Российской Федерации.

В современных государствах разработано обширное природоохранительное законодательство, которое четко регулирует деятельность людей и различных организаций в области использования природной среды (приняты законы об охране животного мира, атмосферного воздуха, природных ресурсов, вод, земли, лесов). Во многих странах разработаны и действуют национальные программы по охране окружающей среды, предусматривающие применение активных мер воздействия к нарушителям ее целостности. В США, например, действует Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды, разработаны долгосрочные программы по предупреждению загрязнения атмосферы, водоемов и почвы производственными и бытовыми отходами. Предусмотрены конкретные предупредительные меры по ограждению окружающей среды от отрицательного влияния деятельности людей. При президенте США функционирует консультативный орган – Совет по качеству окружающей среды, Федеральное агентство по охране природного мира, наделенное широкими полномочиями по контролю за выполнением законодательства.

В Великобритании, Казахстане, России, на Украине, во Франции, ФРГ, Швеции и других странах существуют специализированные министерства и ведомства по контролю и регулированию деятельности в области окружающей среды, системы законодательных актов, которые предусматривают жесткие меры юридической ответственности за нарушения их требований. Наряду с высшими и местными органами государственной власти контроль за точным и строгим соблюдением природоохранительного законодательства осуществляют и органы прокурорского надзора.

Природа является единственным базисом для жизни и развития общества. Именно поэтому экологическая функция государства исторически развивалась из природоресурсного права, необходимости управления природными ресурсами, включая регулирование права собственности на природные объекты и их охрану.

Среди множества определений функции государства можно отметить приводимую ниже дефиницию в статье Н. Д. Вершило²⁰⁶. Функция государства – основные направления его деятельности, обусловленные объективной потребностью объединенных обменными отношениями людей решать общие дела, содержание которых задано характером исторически определенного общества. Они проявляются в его взаимодействии с обществом, носят исторический характер и особенно значительно могут измениться при реализации новой цивилизационной модели развития.

Понятие функции государства не нужно отождествлять с понятием «политика государства». Политика больше связана не с интересами государства в целом, а с интересами тех конкретных групп, которые стоят в данное время у власти, поэтому конкретная политика в рамках одной и той же функции государства может осуществляться по-разному. Так, в некоторых странах на разных этапах их развития функции государства приобретали выраженную классовую направленность (диктатура пролетариата, построение социалистической экономики). Однако в функциях государства могут проявляться как классовые, так общесоциальные начала.

Осуществляя свои функции, государство использует набор конкретных средств. В его механизме образуются соответствующие органы, в бюджете выделяются необходимые средства, создается законодательная база для регулирования конкретных направлений деятельности.

Функции государства по-разному классифицируются в науке. Самым распространенным является деление функций на внутренние и внешние. Внутренние функции характеризуют деятельность государства внутри данной страны. Внешние функции направлены на решение задач государства на международной арене.

Экологическая функция рядом авторов относится к внутренним функциям государства, в то время как другие полагают, что она включает в себя как внутреннюю, так и внешнюю составляющую, поскольку выполнение экологической функции государства сопряжено с сохранением всей биосферы, а следовательно носит отчасти и международный, внешний характер.

Экологическая функция тесно примыкает к социальной функции государства, что связано с обязанностью государства обеспечивать экологическую безопасность населения.

В рамках реализации экологической функции государство устанавливает правовой режим природопользования, принимает меры при экстремальных экологических ситуациях, проводит спасательные работы, оказывает помощь жертвам бедствий и т.д. К числу приоритетных функций государства относятся защита прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка.

Функция сотрудничества по глобальным проблемам современности приобретает актуальное значение на нынешнем этапе развития. Она направлена на поиск взаимоприемлемых решений проблем, кото-

²⁰⁶ Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. – 2005. – № 4. – С. 11-14.

²¹⁰ Зюнарева О. С. О цивилизационном подходе в теории государства и права // Известия высших учебных заведений. Правоведение – 2003. – № 4. – С. 173-180.

рые затрагивают интересы не только отдельных народов и стран, но и человечества в целом и требуют международного реагирования. К числу таких глобальных проблем относится, например, всеобщая заинтересованность мирового сообщества в предотвращении крупных экологических или техногенных катастроф, подобных аварии на Чернобыльской АЭС, которая переросла территориальные пределы одного государства. Мировое сообщество заинтересовано также во всеобщей охране природных ресурсов и глобального климата от крупномасштабного вреда, который причиняется производственной деятельностью человека.

Содержание каждой функции государства складывается из совокупности однородных аспектов государственной деятельности. Сходные стороны государственной деятельности объединяются в одну функцию, исходя из специфики и характера тех общественных отношений, на которые они воздействуют. Содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы, оно намного шире. Общество в равной степени заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природных ресурсов, включая распоряжение в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также охрану экологических прав и законных интересов субъектов.

В отличие от функций многочисленных государственных органов (финансовых, судебных, прокуратуры), специально предназначенных для определенной деятельности, функции государства охватывают его деятельность в целом.

Функции государства нельзя отождествлять с формами и методами их реализации. Основными правовыми формами осуществления функций современного государства являются правотворчество, исполнительно-распорядительная и правоохранительная деятельность. Государство в соответствии с теми задачами, которые стоят перед ним на том или ином этапе развития, может использовать методы убеждения, поощрения или принуждения в их различных сочетаниях. Конкретная же функция государства представляет собой единство содержания, форм и методов осуществления государственной власти, неразрывно связанных с данным направлением деятельности государства.

Исторически экологическая функция развивалась из охраны права собственности на природные объекты.

Природоохранные положения были включены в правовые системы государств Древнего мира²¹¹. Так, Геродот оставил свидетельства о том, что в Персии загрязнение или даже «неуважительное» отношение к воде сурово каралось, существовал строжайший запрет загрязнять реки, в них запрещалось даже мыть руки. В Афинах эпохи Соломона, согласно Плутарху, особенное внимание обращалось на рациональное использование водных ресурсов и правильное ведение сельского хозяйства.

Одно из первых упоминаний об охране природных объектов в российском праве содержалось в «Русской правде» (1016 год): предусматривалась охрана общинной собственности, в том числе лесов; предусматривался штраф за уничтожение борти.

Соборное уложение 1649 года рассматривало ловлю рыбы в чужом пруду, добычу бобров и выдр как кражу имущества, особо охранялась рыба в государевых прудах. Например, в статье 8 Главы III «О

²¹¹ Кушнаренко И. А. Перспективы усиления экологической функции государства и права. - М.: ИИПОН РАН, 2000.

Государеве дворе...» Соборного уложения указывалось: «А будет кто без государева повеления в дворцовых селех учнет в государевых прудех и в озерах рыбу ловити, и на том взяти на государя пеня, или ему наказание учинити, что государь укажет».

В XIV веке вводился заповедный характер лесных оборонительных засек. Вырубка деревьев в засечной черте строго воспрещалась. В современном лесном законодательстве России сохранился термин «леса обороны».

В XVII веке охрана лесных массивов Сибири связывалась с пушным промыслом.

Таким образом, необходимость охраны собственности на природные ресурсы и ограничения природопользования была осознана на ранних стадиях формирования государственности. Прежде всего, это было связано с охраной экономических интересов правящих классов, а также с поддержанием обороноспособности государства (например, охрана оборонительных засек, охрана корабельных лесов).

Намного позже стало формироваться санитарное законодательство, направленное на поддержание благоприятных условий жизни общества. В качестве исторических примеров можно привести следующие акты. В 1640 Михаил Федорович Романов издал Указ, чтобы падежную скотину захоранивали за городской чертой. В 1833 году были приняты правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных зданий в Санкт-Петербурге». Правила, в частности, предписывали все вредные газы поглощать или сжигать. По вредности предприятия делились на 3 категории, причем предприятия третьей категории должны были размещаться за городской чертой. Аналогичные санитарные правила и нормы в отношении предприятий действуют и сейчас.

Другими словами, с развитием государства его экологическая функция стала включать не только охрану природы как экономического и стратегического базиса, но и как среды для жизнедеятельности населения.

Н. Д. Вершило²¹², полемизируя с И. А. Кушнаренко²¹³, считает, что запреты и правила в сфере природопользования в древние эпохи не могут быть отнесены к экологической функции государства. По мнению Н. Д. Вершило, функция государства возникает только тогда, когда у населения, объединенного в государство, появляются потребности естественного развития, удовлетворению которых должно способствовать государство, формируя то или иное направление своей деятельности, в том числе – экологическое.

Изложенный Н. Д. Вершило подход, по-видимому, не вполне верен. Конечно, запреты, действовавшие в сфере природопользования в исторических правовых системах, не могут рассматриваться как реализация целостной экологической функции государства. Но эти запреты и правила фактически выполняли экологическую функцию – в той части, в какой в ней возникала потребность в те исторические эпохи. Поэтому современную экологическую функцию государства можно рассматривать как результат развития ранних правовых систем, включающих в том числе и охрану природных ресурсов.

²¹² Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. - 2005. - № 4. - С. 11-14.

²¹³ Кушнаренко И. А. Перспективы усиления экологической функции государства и права. - М.: ИНИОН РАН, 2000.

Таким образом, как отмечает в своей статье Н. Д. Вершило²¹⁴, экологическая функция государства призвана соблюдать баланс между экологическими и экономическими интересами общества и неразрывно связана с социальной, которая включает в себя право каждого индивида на благоприятную окружающую среду.

Основная форма осуществления функций государства – правовая. Правовая форма существует во взаимосвязи трех основных направлений правовой деятельности государства – правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной. В целях обеспечения реализации определенной функции государство создает для этого необходимую правовую основу, организует исполнение принятых правовых норм и обеспечивает их защиту от нарушений.

Экологическая функция государства отражается в правовых отношениях, что обуславливает появление соответствующей экологической функции права. Под экологической функцией права следует понимать юридическое воздействие на общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений людей. Цель экологической функции права состоит в обеспечении качества окружающей природной среды в условиях хозяйственного развития общества средствами правового регулирования. Эта цель достигается путем разработки и применения норм права, отражающих требования экологических закономерностей во взаимодействии общества и природы, закрепляющих научно обоснованные нормативы хозяйственного воздействия на природу. В этой связи огромное значение в реализации экологической функции права имеет система экологических нормативов, включающих две большие группы: нормативы качества окружающей среды и нормативы воздействия на окружающую среду.

В современном российском праве экологическая функция государства закреплена в статье 9 Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Статья 42 Конституции РФ гарантирует право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Современные представления об экологической функции отдельных государств и всего мирового сообщества нашли свое отражение в целом ряде международных правовых актов. Наиболее важные из них:

1. Рио-де-Жанейрская Декларация по окружающей среде и развитию. Включает 27 принципов, определяющих права и обязанности стран в деле обеспечения развития и благосостояния людей,

2. Повестка дня на XXI век. Этот документ также носит декларативный характер. В соответствии с Повесткой принимались национальные программы действий на XXI век, в том числе – и национальная программа Российской Федерации. Именно в Повестке дня на XXI век в расширенном виде изложены принципы устойчивого развития применительно к деятельности государств в различных сферах (экономической, социальной).

²¹⁴ Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. – 2005. – № 4. – С. 11-14.

Декларация по окружающей среде и развитию 1992 года, принятая в Рио-де-Жанейро, провозглашает следующие принципы²¹⁵:

1. Единственный путь обеспечения долгосрочного экономического прогресса – его увязка с охраной окружающей среды,

2. Государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы, но без ущерба окружающей среде за пределами их границ,

3. Государства должны разработать международное законодательство о компенсации за ущерб, который деятельность, осуществляемая под их контролем, наносит за пределами их территорий,

4. Государства должны применять принцип принятия мер предосторожности для охраны окружающей среды,

5. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие научной определенности не исползуется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды,

6. Искоренение нищеты и неравенства в уровне жизни в различных частях мира необходимо для обеспечения устойчивого роста и удовлетворения потребностей большинства населения,

7. Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

Повестка дня на XXI век включает в себя самые различные аспекты развития и охраны окружающей среды:

1. Социальные и экономические аспекты (включая международное сотрудничество, борьбу с бедностью, демографию и так далее).

2. Сохранение и рациональное использование ресурсов (включая защиту атмосферы, борьбу с уничтожением лесов, с опустыниванием и засухой, экологически безопасное использование биотехнологий, охрану пресных вод, сохранение биоразнообразия и так далее).

3. Усиление роли основных групп населения (роль женщин в обеспечении устойчивого развития, роль детей и молодежи, деловые и промышленные круги, научные и технические круги, укрепление роли коренного населения, усиление роли фермеров).

Кроме того, в настоящий момент действует значительное количество международных правовых актов в области экологии и охраны природы, как двусторонних, так и многосторонних, которые имеют обязательный характер для подписавших их государств. Среди наиболее значимых международных соглашений в этой сфере можно отметить на институциональном уровне Экологическую программу ООН (ЮНЕП), созданную в 1972 на международной конференции по окружающей среде и развитию в Стокгольме. Она по сей день играет значительную роль в координации экологических договоренностей, достигаемых под эгидой ООН²¹⁶.

Право и государство в их современной модификации выработаны долгим и трудным поиском человечеством путей самосохранения и выживания. И с этих позиций проблема устойчивого развития не нова, она существует столько, сколько существует человечество. Однако каждый этап его развития выдвигал своими вызовами, ответы на которые должны были дать государства и правовые системы.

²¹⁵ Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро. Сост.: М.: Китинг. – Женева: За наше общее будущее, 1993.

²¹⁶ State of the world: Redefining global security. A Worldwatch institute report on progress toward a sustainable society. – New York-London: W.W. Norton & Company, 2005.

При всей значимости различных норм и институтов, действующих в сообществе, важнейшее место занимают правовая нормативность и институт государственности. Однако в последние 10-15 лет²¹⁷ начинает складываться мнение о том, что сама по себе государственно-правовая система не гарантирует успех в решении экологических проблем. Расширяя упрощенное понимание жесткого экологического контроля, выход из экологического кризиса видится за счет социальных программ, в которых доминируют права граждан на благоприятную природную среду, за счет социологических методов получения и анализа экологической информации, за счет расширения информационного обеспечения общественных организаций и населения и контроля над органами власти.

Что касается России, то, как отмечает в своей статье Г. В. Выпханова²¹⁸, в федеральном законодательстве прослеживаются попытки определения содержательной стороны процесса устойчивого развития. Например, в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию предусмотрено осуществление последовательного перехода к устойчивому развитию, обеспечивающего сбалансированного решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений.

Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» одобрил основные положения стратегии устойчивого развития, предусматривающей два направления действий:

- решение текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов,
- реализацию закрепленного в Конституции Российской Федерации права граждан на благоприятную окружающую среду и прав будущих поколений людей на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития.

Принципиальная значимость этого документа состояла в том, что официально на самом высоком уровне была зафиксирована масштабность проблемы перехода России к устойчивому развитию и необходимость принятия государством адекватных мер. В частности, для решения текущих первоочередных задач Правительству РФ поручалось утвердить План действий Правительства Российской Федерации по охране окружающей среды на 1994-1995 годы в качестве первого этапа реализации основных положений указанной стратегии, а для основательной подготовки к перспективным преобразованиям – разработать проект концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития, обеспечивающей сбалансированное решение задач социально-экономического развития на перспективу и сохранения благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей населения.

Утвержденный План действий Правительства Российской Федерации по охране окружающей среды на 1994-1995 годы (утвержден постановлением Правительства от 18 мая 1994 № 496) предусматривал реализацию 96 мероприятий по подготовке законодательных и

²¹⁷ Там же.

²¹⁸ Выпханова Г. В. Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития России и ее регионов // Экологическое право. - 2005. - № 5. - С. 7-12.

других нормативно-правовых актов, а также целевых программ, необходимых для решения остро назревших экологических проблем. Этот план в основном был выполнен за исключением некоторых незавершенных разработкой программ, перешедших в новый План действий Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования на 1996-1997 годы (утвержденный постановлением Правительства от 19 февраля 1996 г. № 155).

Таким образом, в России создается правовая основа для перехода к устойчивому развитию, хотя и законодательная база, и правоприменение явно не достаточны для того, чтобы говорить об успешном движении к устойчивому развитию.

В настоящее время в Российской Федерации существует законодательная база, охватывающая все аспекты, касающиеся экологии.

В первую очередь основные положения закреплены в Конституции Российской Федерации являющейся нормативно-правовым актом, обладающим высшей юридической силой. В ней содержится множество статей, в которых так или иначе регулируются общественные отношения в области окружающей среды. Например, ст. 9²¹⁹:

«1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

В ст. 42 Конституции РФ четко определено, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В Конституции закрепляются только основы государственного и общественного устройства, а конкретные механизмы прописываются в нижестоящих по компетенции нормативно-правовых актах, либо в международных договорах и соглашениях. Как и в других государствах, этот конституционный тезис представляется слишком общим, нуждается в конкретизации, подкреплении иными актами и правоприменением. Иски граждан, основанные на этой статье Конституции РФ, либо остаются без удовлетворения, а если удовлетворяются, то остаются нереализованными, как это случилось в Подмосковье, где муниципальные образования оказались не в состоянии выполнить решения судов о переселении граждан, проживающих в неблагоприятных шумовых условиях вблизи аэропорта Быково.

Статья 58 определяет обязанности по сохранению природы и окружающей среды, обязует бережно относиться к природным богатствам. В ст. 41 говорится о поощрении деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. «Об становлении основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации» говорится в п. «е» ст. 71. В п. 1 «в» ст. 114 правительство Российской Федерации обеспечивает проведение государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. И, наконец, ст. 72 содержит данную формулировку: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

²¹⁹ Конституция Российской Федерации. — М: Издательство «Юридическая литература». Администрации Президента Российской Федерации. 1994.

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры...».

Помимо конституции, в которой обозначены общие положения, существуют кодексы и законы, направленные но более конкретную и четкую регламентацию механизмов и путей реализации норм права, кроме того, содержат в себе множество растолковывающих и уточняющих норм:

- Земельный кодекс РФ,
- Закон РФ «О недрах» (в ред. ФЗ от 3 марта 1995 г.),
- Водный кодекс РФ,
- Лесной кодекс РФ,
- ФЗ «О животном мире»,
- ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»,
- Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
- Закон «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Отдельно выделяют Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года, как основополагающий законодательный акт в области охраны природы. Граждане Российской Федерации в законе наделяются определенными правами и обязанностями.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», предусматривает блок полномочий правительства в области природопользования и охраны окружающей среды.

Также действуют многочисленные постановления Правительства РФ, например от 23.12.1993 № 1362 «Об утверждении положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации».

Российская федерация является страной с обширной территорией, богатой природными ресурсами. И поэтому первоочередная задача органов природоохранной деятельности состоит в надзоре за соблюдением действующего законодательства в сфере охраны природных ресурсов нашей страны от уничтожения, либо их неправомерного использования. Все полномочия и механизмы органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды определяются действующим законодательством.

Федеральный закон № 52-ФЗ от 30.03.99 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. № 1146 от 6.10.94 г. «Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге». К сожалению, существующая законодательная база, фактически не приводит к реальным результатам в области экологической безопасности.

По мнению многих авторов, на сегодняшний день для России и ее регионов назрела необходимость перехода от декларативного провозглашения принципов устойчивого развития к разработке и реализации реальной концепции и конкретных механизмов обеспечения такого развития. Это обусловлено с одной стороны, современными экологическими проблемами; неблагоприятным состоянием окружающей среды во многих городах и регионах России; негативными явлениями в экономике и природопользовании, например, преобладанием ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики; быстрым истощением природных ресурсов. С другой стороны – кризисом государственной экологической политики. Наиболее ярко кризис государственной экологической политики в Российской Федерации проявляется в совмещении контрольно-надзорных и хозяйственно-

эксплуатационных функций в Министерстве природных ресурсов, в ведении которого находятся как федеральные агентства, эксплуатирующие природные ресурсы, так и федеральная служба по надзору в сфере природопользования, что фактически противоречит статье 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Другим примером кризиса государственной экологической политики может быть путаница в разделении полномочий между федеральной службой по надзору в сфере природопользования и федеральной службой экологического, технологического и атомного надзора. Целый ряд полномочий, включая такой важнейший правовой механизм, как государственная экологическая экспертиза, находится в ведении обеих служб, при этом попытки разделить объекты экологической экспертизы между этими службами приводит к нарушению принципа комплексности экологической экспертизы, закрепленному в статье 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Анализ правовой базы показывает, что международные правовые нормы по устойчивому развитию получили отражение в российском экологическом законодательстве. Это, в первую очередь, «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», а также Указ Президента «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Правительством РФ было принято Постановление «О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации», которая должно было быть разработано на основе указанной Концепции. Такой документ был подготовлен, но лишь одобрен в основном Правительством РФ в декабре 1997 года.

Наиболее полно вопросы устойчивого развития оказались закреплены в Национальном плане действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001. Однако необходимой юридической силы этот план не получил, поскольку приказом Госкомэкологии России от 31.12.1998 г. № 786 были утверждены далеко не все мероприятия. Рекомендации международных форумов по вопросам охраны окружающей среды и обеспечению устойчивого развития были учтены в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ. Экологическая доктрина не имеет достаточной юридической силы для того, чтобы стать серьезной правовой основой для развития Российской Федерации по пути устойчивого развития.

Как отмечают в своем обзоре М. М. Бринчук и другие²²⁰, в настоящее время российское экологическое законодательство развивается в значительной степени стихийно: решения о разработке того или иного акта принимаются Государственной Думой, Президентом или Правительством волевым порядком, без всестороннего учета экологической ситуации в России, потребностей общества и научных представлений о системе экологического законодательства. Нередко нужные законопроекты не разрабатываются или не принимаются, а силы и средства затрачиваются на разработку недостаточно актуальных законопроектов. В частности, уже на протяжении нескольких лет ученые говорят о необходимости разработки федеральных законов, регулирующих вопросы экологического страхования и статистической информации в сфере экологии, но эти законы так и не разработаны. Ждет своего принятия и закон о зонах экологического бедствия,

²²⁰ Бринчук М. М. и др. Проблемы развития системы российского экологического законодательства. // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 53-66.

в связи с чем норма Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающая виды территорий с особой экологической ситуацией, остается недействующей.

В то же время можно отметить и позитивные тенденции в развитии российского экологического права. В частности, новый закон «Об охране окружающей среды» включает в себя самые различные правовые механизмы, направленные на реализацию экологической функции государства. Например, в законе дается определение «экологического аудита», «экологического страхования», отдельные разделы посвящены вопросам экологической экспертизы, экологического нормирования, определен принцип разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций.

Таким образом, можно сказать, что развитие государства на современном этапе неминуемо приводит к появлению его экологической функции, которая реализуется через экологическую функцию права. Исторически экологическая функция развивалась из необходимости охраны права собственности на природные ресурсы и охраны природных ресурсов, игравших значительную роль в поддержании суверенитета – обороноспособности и экономической независимости (леса обороны, корабельные сосны, среда обитания пушного зверя).

На современном этапе реализация экологической функции государства во многом зависит от доминирующей экологической парадигмы, а также от исторически сложившейся правовой системы, наличия экономической базы и других факторов. Признанной мировым сообществом основой для формирования экологической политики государства является концепция устойчивого развития, однако неразработанность теоретической базы этой концепции создает существенные проблемы в однозначности ее трактовки и практической реализации.

Экологическая функция Российской Федерации закреплена в Конституции Российской Федерации, получила свое развитие в законах и подзаконных актах. Однако при этом имеются существенные пробелы в российском экологическом законодательстве, а также в правоприменительной практике в области реализации экологической функции государства.

2.4.2. Динамика экологических угроз в Южно-Уральском регионе

2.4.2.1. Анализ разновидностей экологических угроз

Челябинская область относится к регионам с серьезными нарушениями условий окружающей среды и ее негативными изменениями. Загрязнение природы здесь обусловлено прошлой и текущей хозяйственной деятельностью, сопровождаемой образованием значительного количества загрязняющих веществ, отрицательно воздействующих как на здоровье человека, так и на внешний мир. Область занимает первое место по объему образующихся токсичных отходов, третье место – по объемам выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников в атмосферу (6,5 % от общероссийского уровня) и восьмое место – по объемам сброса загрязненных сточных вод в водные объекты (3 % от общероссийского уровня). По гидрохимическому состоянию поверхностных вод территории области относится к наиболее напряженной группе территорий РФ²²¹.

В наибольшей степени подвержено воздействию техногенного загрязнения среда и население крупных городов области. Города Че-

²²¹ Мир без границ – война без фронтов? / Под редакцией В. Е. Хвошова. – Челябинск. Изд-во ЮУрГУ. 2002. – С. 143.

лябинск, Магнитогорск и Карабаш включены в приоритетный список городов России по уровню загрязнения атмосферы.

На территории области расположены действующие предприятия ядерного комплекса России, а 23 тыс. кв. км загрязнено радионуклидами вследствие прошлой деятельности ПО «Маяк».

В области насчитывается около 600 промышленных предприятий, имеющих значительные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, из которых около 40 %, не имеют утвержденных санитарно-защитных зон (СЗЗ). В старых уральских городах предприятия традиционно размещены в центре жилой застройки, как, например, в городах Нязепетровск, Верхний Уфалей, Кыштым, Златоуст, Карабага, Касли, Аша, Куса, Катав-Ивановск. Ряд предприятий, построенных в военные годы, в дальнейшем «обросли» жилыми поселками и соответственно не имеют санитарно-защитных зон. К этим предприятиям относятся Челябинский трубопрокатный завод, Челябинский электрометаллургический комбинат, ОАО «Челябинские строительные дорожные машины», Челябинский завод металлоконструкций, некоторые предприятия г. Магнитогорска.

Население крупных городов области проживает в условиях сверхнормативного загрязнения окружающей среды.

Обеспечение экологической безопасности в соответствии с Конституцией относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Особенности экологической обстановки определяют деятельность органов государственной власти по обеспечению экологической безопасности населения области, снижению техногенной нагрузки на население и окружающую среду от текущей деятельности промышленных предприятий.

Челябинская область является примером беспрецедентного сочетания чрезвычайно высоких техногенных нагрузок, обуславливающих сверхнормативное загрязнение всех компонентов биосферы. Основным фактором остроты экологической ситуации в области является высокая концентрация природозагрязняющих и природоразрушающих производств, преобладание таких экологически опасных отраслей промышленности, как черная и цветная металлургия, химическая и горнодобывающая промышленность, машиностроение и радиационные объекты атомной энергии. Непродуманные в экологическом отношении подходы привели к значительному загрязнению окружающей среды.

Важную роль в экологии региона играет атмосферное загрязнение, обусловленное присутствием в воздухе различных газообразных и твердых веществ, которые оказывают неблагоприятное влияние на живые организмы и растительность, ухудшают их жизненные условия или наносят материальный ущерб. Атмосферное загрязнение может быть связано с естественными процессами: извержением вулканов, лесными пожарами, пыльными бурями. В условиях города оно создается, как правило, в результате производственной деятельности человека (антропогенно).

Источниками антропогенного загрязнения воздуха являются дымовые трубы промышленных предприятий, электростанций, котельных, автомобильный, речной, железнодорожный транспорт, авиация. Выбросы бывают организованными и неорганизованными. Выбросы, поступающие из труб промышленных предприятий, являются специально организованными и направленными, в которых осуществляется

поглощенные части вредных веществ, за счет системы фильтров (степень очистки до 45%)²²².

Основными загрязняющими веществами в выбросах являются твердые частицы (пыль, сажа, металлы) и газообразные вещества (окись углерода, двуокись серы, окислы азота). В городах выбросы данных частиц достигают сотни тысяч тонн в год. Перечисленные, основные загрязняющие средства содержатся в выбросах почти каждого источника. Тепловые электростанции, котельные, предприятия химии, металлургии, цементные заводы, предприятия целлюлозно-бумажной промышленности, которые в большом объеме находятся на территории Южного Урала, имеют установки сжигания топлива. Все они в большем или меньшем количестве выбрасывают атмосферу твердые вещества, двуокись серы, окислы азота, окись углерода, углеводороды. Одним из самых опасных канцерогенных углеводородов является бензапирен. Он поступает в атмосферу с продуктами сгорания топлива. Бензапирен составляет 1-2 % массы выбрасываемой сажи. Его опасность состоит в том, что при большой концентрации в атмосфере он вызывает раковые заболевания. Концентрация данного вещества в атмосферном воздухе на территории Южного превышает норму в десять раз.

Негативное влияние на человека факторов производственной и природной среды обитания носит выраженный характер и в сочетании с социальными факторами, в значительной степени обуславливает ухудшение медико-демографических показателей на территории Южного Урала. В том числе и по этой причине сохраняется устойчивая тенденция превышения смертности над рождаемостью.

Естественная убыль населения наблюдается по всей территории области. В восьми городах областного подчинения с пригородными зонами и в пяти районах число умерших превышает число родившихся и два и более раз, например: в Нязепетровском районе – в 2,8 раза, Саткинском районе – в 2,5, городах Касли и Коркино – в 2,3 раза.

В Челябинской области средний возраст умерших мужчин 59,4 года, женщин – 70,6 года. Ожидаемая продолжительность жизни у родившихся в 2006 г. мальчиков – 49,7, девочек – 68,5 года²²³.

Основными причинами смертности населения являются болезни органов системы кровообращения (57,9%), несчастные случаи (17,0%), новообразования (16,8%), болезни органов дыхания (5,8%).

В 2001 г. отмечается увеличение младенческой смертности. В 2000 г. она составляла 16,0, а в 1999 г. – 17,1 на 1000 родившихся. Основными причинами младенческой смертности остаются патология перинатального периода, врожденные аномалии, болезни органов дыхания, травмы и отравления, инфекционные заболевания²²⁴.

В структуре заболеваемости ведущее место занимают:

- у детей – болезни органов дыхания (50 %), болезни органов пищеварения (6,7 %), инфекционные и паразитарные болезни (7,2 %), травмы и отравления (4,8 %), болезни глаза (4,6%),
- у подростков – болезни органов дыхания (35,7 %), болезни глаза (11, 5%), травмы и отравления (7,1 %), болезни мочеполовой

²²² А. А. Анфимов, С. Н. Бадьев. Урал и экология: Уч пособие. – Екатеринбург: Банк культуры. Информ., – 2001. – 285 с.

²²³ Комплексный доклад о состоянии окружающей природной среды Челябинской области в 2003 году Главного Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области. – Челябинск. 2004 год. – 58 с.

²²⁴ Софья С. П. Сборник докладов областной научно-практической конференции, посвященный 30-летию Дня окружающей среды // Правительство Челябинской области. – Челябинск. 2002.

системы (6,7 %), болезни костно-мышечной системы (7,1 %),

• у взрослых – болезни органов дыхания (22,1 %), болезни системы кровообращения (11,0 %), травмы и отравления (9,3 %), костно-мышечной системы (7,2 %), болезни мочеполовой системы (6,2 %).

В области сложилась тенденция к повышению общего числа случаев заболеваний у детей, подростков и взрослых. В 2001 г. по сравнению с 2000 г. заболеваемость по этим возрастным группам населения возросла соответственно: у детей – на 6,3 %, у подростков – на 16,2 %, у взрослых – на 5,5 %.

Для населения Челябинской области острой проблемой остаются злокачественные новообразования²²⁵. Уровень заболеваемости населения раком достаточно высок и наблюдается устойчивая тенденция роста. Так, в 1994 г. показатель заболеваемости злокачественными новообразованиями составил 316 на 100000 населения, в 1998 г. – 352,5, в 1999 г. – 354,6, то есть прирост заболеваемости населения злокачественным новообразованиями за последние шесть лет составил 12,2 %.

Специалистами Госсанэпиднадзора Челябинской области совместно с заинтересованными ведомствами осуществляется мониторинг компонентов системы «среда – здоровье» для получения данных о численности населения области, подверженного сверхнормативному воздействию различных факторов окружающей среды, влияющих на здоровье населения, а также ранжирования причин воздействия и их изученности. Исходными данными мониторинга приняты административно-территориальные образования городской и сельской местности.

Проведенные исследования выявили корреляционную между заболеваемостью населения и факторами окружающей среды г. Челябинска, в частности, между нитратами, содержащимися в питьевой воде, и болезнями крови и кроветворных органов, между металлами (мышьяк, никель, свинец, медь), также содержащимися в питьевой воде, и болезнями крови и кроветворных органов, органов пищеварения, новообразованиями, болезнями мочеполовой системы, системы кровообращения, нервной системы. И в большей степени выявлено влияние химических веществ на заболеваемость детей.

Состояние атмосферного воздуха территории Челябинской области характеризуется продолжением поступления в воздушную среду загрязняющих веществ. В 2002 году количество загрязняющих веществ, отошедших от стационарных источников, составило 4,4 млн. тонн (в 2001 г. – 5,2 млн. тонн), из них уловлено и обезврежено 3,4 млн. тонн, или 77,3 %. Всего в воздушный бассейн стационарными источниками выброшено 977 тыс. тонн вредных веществ (на 1,6 % больше, чем было в 1998 г.), из них 244,3 тыс. тонн твердых и 732,7 тыс. тонн газообразных и жидких веществ²²⁶.

Наибольшее загрязнение воздуха отмечается, как и в предыдущие годы, в районах размещения предприятий топливно-энергетического комплекса, черной и цветной металлургии. На предприятия этих отраслей приходится почти 90 % всех выбросов вредных, веществ области.

Несмотря на уменьшение общего объема выбросов вредных веществ в атмосферу за последние девять лет (следствие спада промышленного производства), качественное состояние воздушного бас-

²²⁵ А. Бирюкова, З. В. Усольцева. Экология – один из факторов заболеваемости и смертности населения Челябинской области // Вопросы статистики. – № 1, 2001.

²²⁶ Чернобровцев Г. Ф. Сборник научных статей научно-практической конференции: Охрана атмосферного воздуха. Проблемы и пути решения // Администрация Челябинской области Главнос Управление по радиационной и экологической безопасности. Челябинский дом ученых. – Челябинск. 2002.

сейна области по-прежнему остается неудовлетворительным. Воздух загрязнен сажей (1496,3 тонны), диоксидом марганца (66У.2 тонны), синильной кислотой (666,3 тонны), сероуглеродом (617,8 тонны), фенолом (377,3 тонны), свинцом и его неорганическими соединениями (97,2 тонны), пятиокисью ванадия (37,7 тонны), формальдегидом (6,9 тонны), бензапиреном (0,4 тонны) и другими вредными специфическими веществами, многие из которых относятся к 1-му и 2-му классам опасности.

Наиболее загрязнен атмосферный воздух в г. Магнитогорске, который включен в приоритетный список городов с наибольшим уровнем загрязнения атмосферы. Высока загрязненность воздуха в г. Челябинске, повышена в г. Златоусте.

По данным наблюдений Челябинского областного центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей природной среды, в 1999 индекс загрязнения атмосферы в Магнитогорске был очень высоким – 73 (с учетом бензапирена), в Челябинске высокий – 10,2 (без учета бензапирена), Златоусте – 9,4 (без учета бензапирена), что соответствует повышенному уровню загрязнения²²⁷. В целом по области (по расчетам Госсанэпиднадзора) повышенному воздействию отходящих газов промышленных объектов подвержено 44,1 % от общей численности населения.

На территории Южного Урала существует, единственная в России, зона экологического бедствия, где уровень загрязнения атмосферного воздуха превышает в 30 раз предельно допустимые нормы. Карабаш – особая точка на карте Челябинской области. Первые официальные исследования экологической ситуации и здоровья населения проводились здесь в 1980-1993 годах. Оценки ученых и сведения, полученные за эти годы, показали, что этот город не пригоден для существования человека. Ученые, проанализировав источники загрязнения Карабаша, пути поступления потенциально вредных веществ в организм человека, их концентрации в атмосфере и биологических объектах, медико-демографические параметры, пришли к выводу, что для улучшения экологической ситуации в городе необходимо прежде всего изменить режимы газо- и пылеочистки некоторых технологий выплавки меди и систему питьевого водоснабжения города, а также отказаться от потребления пищевых продуктов, выращиваемых на территории Карабаша. В настоящее время здесь ведется работа по улучшению экологической ситуации.

С увеличением общего количества автомобилей в области (более 540 тыс. единиц, из них свыше 200 тыс. единиц состоит на учете в г. Челябинске) отмечается увеличение выбросов от автотранспорта, удельный вес которых от общего количества выбросов составляет около 30 %. По данным Госкомэкологии Челябинской области, валовые выбросы от автотранспорта увеличились с 1992 г, почти в два раза (с 54,1 до 96,0 тыс. тонн/год). 13,3% населения области подвержено повышенному воздействию выхлопных газов автотранспорта. В г. Челябинске, например, в 2002 г. уровень загрязнения атмосферного воздуха по содержанию окиси углерода в 9,7% проб превысил предельно допустимые концентрации, по содержанию свинца – в 7,5% проб, по содержанию окислов азота – в 5,5% проб. Такое положение дел специалисты госсанэпидслужбы в значительной степени связывают с

²²⁷ Федосеева И. И. Сборник докладов областной научно-практической конференции, посвященный 30-летию Дня окружающей среды // Правительство Челябинской области. - Челябинск, 2002.

влиянием выбросов от автотранспорта. В настоящее время это одна из новейших и острых проблем, которая требует скорейшего решения²²⁸.

По-прежнему актуальна в Челябинской области проблема качества питьевой воды. Большинство поверхностных водоемов, используемых в виде источников централизованного питьевого водоснабжения крупных городов, характеризуются низким качеством воды. Из-за малого расхода рек сточные воды, поступающие в водоемы, не имеют достаточного разбавления. Большинство водоемов и водотоков области загрязнено различными химическими соединениями в концентрациях, значительно превышающих ПДК, особенно реки Урал, Сим, Уфалейка, Миасс. Ощущается нехватка питьевой воды.

По данным Всемирной организации здравоохранения через воду передается до 85 процентов всех заболеваний. В 2005 году вирусологическая лаборатория Центра госэпиднадзора в Челябинской области исследовали водопроводную воду. Антиген вирусного гепатита «А» обнаружен в восьми процентах проб, в более шести – ротавирус, также зафиксированы аденовирусы, вирусы эхо, Коксаки. В области увеличивается уровень острой кишечной инфекции (в 2002 году 266,8 случая на сто тысяч населения, в 2003 году – 301,9)²²⁹.

По данным Госсанэпиднадзора Челябинской области, 18,8% и 20,9% от общей численности населения потребляют питьевую воду, не отвечающую требованиям санитарных норм, соответственно по химическим и бактериологическим показателям. Это связано, по-видимому, с увеличением антропогенной нагрузки на водоемы, неудовлетворительным их санитарным состоянием и неэффективным выполнением водоохраных мероприятий, с одной стороны, с другой – дефицитом водных ресурсов в регионе, неблагоприятным природным минеральным и микроэлементным составом водоисточников, аварийным состоянием сетей и недостаточно хорошим эффектом очистки систем водоподготовки.

По данным Комитета природных ресурсов Челябинской области, в 2002 г. из 850,7 млн. кубометров сточных вод, сброшенных предприятиями области в поверхностные водные объекты, лишь 0,47 млн. кубометров воды (0,06%) нормативно очищено, 734,6 млн. кубометров воды (86,4%) сбрасываются и водоемы загрязненными.

Доля нестандартных проб воды по санитарно-химическим показателям за 2003 г. составила 32,2%, в том числе по содержанию тяжелых металлов – 2,7%. Из санитарно-химических показателей превышают допустимые уровни цветность, мутность, жесткость, нитриты, аммиак, из тяжелых металлов превышают предельно допустимые концентрации железо, марганец. Крайне неудовлетворительное качество воды по санитарно-химическим показателям в питьевых водоисточниках городов Троицка, Копейска, Еманжелинска, Магнитогорска, а также Увельского, Агаповского, Аргашского, Брединского, Верхнеуральского, Красноармейского, Кунашакского, Еткульского, Чебаркульского районов²³⁰.

²²⁸ Морозова В. С. Сборник научных статей научно-практической конференции: Охрана атмосферного воздуха. Проблемы и пути решения, Администрация Челябинской области. Главное Управление по радиационной и экологической безопасности. Челябинский дом ученых. – Челябинск. 2002.

²²⁹ Терехина О. И болезни в одной котле // Южно-Уральская панорама, № 49 от 29 апреля 2004 года.

²³⁰ А. Бирюкова, З. В. Усольцева. Экология – один из факторов заболеваемости и смертности населения Челябинской области // Вопросы статистики. – №1, 2001.

Опасность здоровью населения несут отходы промышленных предприятий, загрязняющие почву на территории населенных пунктов. Челябинская область по-прежнему занимает лидирующее место в России по объемам образования токсичных отходов.

По данным государственной статистической отчетности формы № 2-ТП (токсичные отходы), на промышленных предприятиях области за 2002 г. образовалось 11,8 млн. тонн промышленных отходов всех классов опасности, из них 107 тыс. тонн составляют отходы 1-2-го классов опасности. Использовано и обезврежено на промышленных предприятиях 8043,2 тыс. тонн (68%), передано другим предприятиям для использования, обезвреживания, хранения, захоронения 786,0 тыс. тонн (6,6%).

Полностью обезврежены промышленные отходы гальванических производств, относящиеся к отходам 1-го класса опасности. Из веществ 2-го класса опасности на 99,5% обезврежена серная кислота, на 45,5% – нефтепродукты. Из веществ 3-4-го классов опасности в полном объеме использованы и обезврежены отходы, содержащие медь, на 86,1% – вещества, содержащие фосфор. Недостаточно мер предпринимается для обезвреживания асбеста, веществ, содержащих элементы свинца и нефтешламов, доля их обезвреживания в объеме образовавшихся за год токсичных отходов составила соответственно 8,7%, 4,7 и 0,3%.

В большинстве территорий области отсутствуют полигоны для захоронения промышленных отходов. Строительство новых полигонов сдерживается по причине отсутствия финансирования. Образующиеся на предприятиях промышленные отходы 3-го и 4-го классов опасности, по согласованию с госсанэпидслужбой, частично захораниваются на бытовых свалках.

Значительная часть промышленных отходов (всех классов опасности) временно складирована на территориях, предприятий, золошлакоотвалах и хранилищах. Например, на золоотвале Южноуральской ГРЭС накоплено около 1 млн. тонн золы и шлаков, на хранилище ЗАО «Южуралзолото» складировано 588,6 тыс. тонн отходов обогащения руд.

На полигонах промышленных отходов предприятий города Верхнего Уфалея («Уфалейникель», «Уралэлемент»), которые практически исчерпали свою мощность, складированы отходы всех классов опасности.

В г. Челябинске промышленные отходы предприятий: ОАО «ЧТЗ», ОАО «Челябинский автоматико-механический завод» и других, складированы на городской свалке в специально оборудованных траншеях. Вещества 1-го и 2-го классов опасности накапливаются преимущественно на территориях промышленных предприятий. Вопрос по их утилизации остается открытым.

Таким образом, в настоящее время основной вклад в загрязнение окружающей среды вносит текущая деятельность предприятий-природопользователей, которая сопровождается выбросами сбросами образованием отходов производства.

Не рациональное использование природных ресурсов (лесных) является не менее важной современной экологической проблемой, так как существование зеленых лесных массивов необходимо для естественного очищения воздуха. Не зря считается, что зеленые насаждения – это легкие планеты.

Вереницы грузовых машин со свежесрубленными дровами, идущих преимущественно в сторону Челябинска, стали привычной картиной для жителей Еткульского, Троицкого и Кыштымского районов. Сельчане пишут жалобы на тотальную вырубку леса в разные ин-

станции – от райсовета до областной прокуратуры. Тем временем леса редуют на глазах.

Причину тотальной вырубki леса связывают с недоработкой в законодательстве в области охраны лесных ресурсов, в частности, с новым Лесным кодексом. Когда действовал старый Лесной кодекс, владельцами лесного фонда в СССР являлись лесхозы министерств обороны, путей сообщения и сельского хозяйства. Все занимались охраной и обустройством лесов. Все боролись с незаконными вырубками. Привычный порядок нарушил новый кодекс, принятый Госдумой в 1997 году. Там записали, что лес является федеральной собственностью, без уточнения субъектов пользования. Это подожгло начало борьбы за лесные массивы между разными ведомствами²³¹.

В конце 90-х годов Минсельхоз создал ФГУП «Челябинсксельхозлес», куда вошли районные сельские лесхозы. Но вскоре появилось постановление губернатора, по которому сельские лесхозы, доля которых на Южном Урале незначительна, ликвидировались, их территории передавались в ведение Минлесхоза. Однако через некоторое время арбитражный суд отменил постановление губернатора, в частности, ликвидацию сельских лесхозов. Следом вышел приказ Минсельхоза о передаче тех же лесов опять в его руки. Эта процедура проведена не была – леса формально остаются у местной администрации (государственным лесхозе), но сельские лесхозы возрождаются, возвращая себе прежние владения²³².

Из областного бюджета не выделяются средства для новых посадок и леса бесконтрольно выпиливают: за год в области вырубается тысячи деревьев. Существующая бесконтрольность зеленых массивов может привести к их уничтожению.

2.4.2.2. Специфика радиационной угрозы в Челябинской области

Территория Челябинской области исторически стала местом реализации отечественной ядерной программы. На территории области расположены три из десяти закрытых административно-территориальных образований Минатома России, в которых сосредоточены производства, составляющие полный ядерный цикл: разработку, производство, обращение и хранение ядерного оружия, отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов. Реализация ядерной программы СССР в первые годы ее осуществления нанесла значительный ущерб здоровью населения и экономике Челябинской области. Радиационные аварии на производственном объединении «Маяк» привели к радиоактивному загрязнению отдельных территорий Челябинской области.

В 1949-1956 гг. в реку Теча, которую население использовало в питьевых и хозяйственных целях, было сброшено 76 млн. куб. м среднеактивных отходов суммарной активностью 2,75 млн. Кюри. Речная пойма оказалась загрязненной на протяжении 1000 км, пострададо прожиавающее на реке население, более 900 человек получили хроническую лучевую болезнь. В 1957 году на предприятии произошел взрыв емкости-хранилища высокоактивных отходов, в окружающую среду было выброшено 20 млн. Кюри. Радиоактивное облако активностью в 2 млн. Кюри рассеялось над территориями Челябинской, Свердловской, Тюменской областей, образовалась Восточно-Уральский радиоактивный след (ВУРС). Загрязнению подверглась территория площадью 23,5 тысячи кв. км, на которой проживало око-

²³¹ Лесной Кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 года.

²³² Крехова Н. Лес на двух хозяев // Челябинский рабочий от 27 марта 2004 года.

ло 380 тысяч человек²³³. В 1967 году произошло обнажение берегов водоема-накопителя радиоактивных отходов – озера Карачай, что привело к ветровому разбросу радиоактивных донных отложений на прилегающие территории площадью 1800 кв. км. Многие годы даже сами специалисты не имели полного представления об этих авариях и их последствиях. А недостаток официальной информации породил слухи и домыслы.

В настоящее время, ученые утверждают, что главными причинами аварий стали несовершенство технологии хранения и отсутствие опыта обращения с радиоактивными отходами. Защитные мероприятия проводились на Тече и ВУРСе, но их эффективность оказалась разной.

Попытаемся разобраться почему. Авария на реке Тече случилась впервые и власти, союзные и областные, оказались не готовы к принятию срочных мер по защите населения. Об этом свидетельствуют многочисленные постановления Совета Министров СССР, которые издавались с завидной регулярностью, но выполнялись очень плохо. Безусловно, одной из причин явилась нехватка средств. Но главные все же связаны с растерянностью лиц, ответственных за принятие конкретных решений. Одно из первых постановлений Совета Министров СССР запрещало использовать воду Течи на всем ее протяжении. Издал соответствующее распоряжение и Челябинский облисполком, но из-за его секретности о запрете практически никто не знал, и жители прибрежных сел пили речную воду.

Этот случай загрязнения речной системы не знал прецедентов в мировой практике, как по санитарным последствиям, так и по масштабам защитных мероприятий. Однако они проводились с большими задержками, не в полном объеме и без должной оценки радиационной обстановки. В результате даже наиболее радикальное мероприятие – переселение оказалось неэффективным. Эффективность защитных мер на ВУРСе оказалась значительно выше. Больше тысячи человек, проживавших в деревнях Бердяниш, Салтыково и Галикаево, расположенных вблизи взорвавшегося хранилища, были эвакуированы в течение первых же суток после аварии. Это позволило избежать случаев лучевой болезни. В дальнейшем проводилось плановое переселение жителей наиболее загрязненных сел – всего около десяти тысяч человек. Сто шесть гектаров земель были выведены из хозяйственного оборота, из них больше половины – сельскохозяйственные земли. Это позволило уменьшить поступление радионуклидов в организм местных жителей с продуктами питания. Однако и сейчас некоторые люди получают «грязное» молоко, выпасая скот и ведя покосы на загрязненной пойме реки. Ежегодные дозы могут превышать допустимый уровень облучения, хотя о появлении новых случаев лучевой болезни говорить не приходится, так как дозы эти в сотни, тысячи раз меньше пороговых. Парадокс в том, что, не имея достаточных площадей для пастбищ и покосов, жители прибрежных сел Течи не могут производить чистые продукты питания, что лишает их всякого смысла проживания в сельской местности. Нужно заметить, что защитные мероприятия сами по себе оказали неблагоприятное влияние на жизнь облученного населения. Они изменили уклад и образ жизни людей, подвергли их хроническому психологическому стрессу, который, по мнению Международной комиссии по радиологической защите, также способен причинить ущерб здоровью облученных людей и их потомкам.

²³³ Андреева Е. X. Взрывная волна Маяка // Вечерний Челябинск от 5 ноября 2002 года.

Первые специализированные медосмотры жителей прибрежных сел были организованы только спустя два года после начала сбросов радиоактивных отходов. Но оказались неэффективными, так как число пострадавших превысило ожидаемое количество. Уже в первые годы было диагностировано 949 случаев хронической лучевой болезни у жителей верховьев Течи²³⁴. Ситуация осложнялась и тем, что большинство облученного населения были жителями мелких и средних деревень, раскиданных по обширной территории Челябинской, Свердловской и Курганской областей и удаленных от крупных городов, где расположены специализированные медицинские учреждения. Понятно, что и общая материальная база местного здравоохранения была недостаточной для оказания адекватной помощи пострадавшим. И только в 1955 году в Челябинске и Шадринске были созданы специализированные диспансеры для медицинского наблюдения за облученным населением и его лечения. Когда у врачей отсутствовал какой-либо опыт диагностики и лечения подобных болезней, в Челябинске был организован филиал Института биофизики Минздрава СССР. Десять лет назад его реорганизовали в Уральский научно-практический центр радиационной медицины при Минздраве России. Многолетние исследования, проведенные там, показали, что в условиях комбинированного облучения у жителей прибрежных Течи сел, может быть, повышенная заболеваемость лейкозом. За сорок лет наблюдений зарегистрировано 964 случая смерти от рака и пятьдесят – от лейкоза²³⁵. Волнует людей вопрос о влиянии облучения на их потомков. Многолетние наблюдения за здоровьем детей и внуков облученных жителей, прибрежных сел реки Теча и ВУРСа не позволили выявить каких-либо серьезных изменений в состоянии их здоровья. При том, что в последние годы анализ медицинских последствий проводится в тесном сотрудничестве с учеными Японии, США и Европы, которые имеют большой опыт подобной работы в своих странах. Международное сотрудничество позволяет к тому же оказывать непосредственную помощь облученным людям. Ярким примером явился проект медицинских телеконсультаций «РАТЕМА», над которым в 1995-1998 годах совместно с Ульским университетом работал Уральский научно-практический центр радиационной медицины. Большое значение имеет проблема многолетнего информационного прессинга в отношении облученного населения. Благоприятной средой для восприятия тех или иных сведений из «информационного шума» являются реальные социальные проблемы. Безработица, низкий уровень заработной платы и жизни в целом являются характерными атрибутами нашего бытия, но особенно выражены они в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению. У жителей накопилось много проблем, не решавшихся годами. Многие населенные пункты таких территорий в свое время были отнесены к неперспективным и до сих пор занимают отстающее положение по качеству дорог, обеспеченности средствами связи, торговым обслуживанием, автобусным сообщением. То же можно сказать и о школах, детских садах, библиотеках. Именно социальные проблемы наиболее остры в этих районах. И решать их предстоит не столько Минатому, сколько местным органам власти.

К современным проблемам относится и критический уровень воды в последнем озере Течинского каскада водохранилища, куда ранее

²³⁴ Мир без границ - война без фронтов? / Под редакцией В.Е. Хвоцева. – Челябинск. Изд-во ЮУрГУ. – 2002. – С. 143.

²³⁵ Казина Т. Деву о ядерном взрыве. Знакомьтесь: юрист-жолог // Вечерний Челябинск. – 1997. – 22 июня.

обрасывались радиоактивные отходы. Сегодня каскад существует в том виде, в котором он был создан в 50-е годы прошлого века при выполнении программы по созданию в нашей стране ядерного оружия. Площадь его акватории превышает 70 квадратных километров, а объем радиоактивно загрязненной воды составляет 340 миллионов кубометров активностью более 300 тысяч Кюри. Водоёмы эксплуатируются в бессточном режиме и отделены от речной сети боковыми дамбами и плотиной, замыкающей каскад. Это сооружение, отнесенное к объектам повышенной опасности, находится на пределе своих технических возможностей²³⁶.

Подъем уровня в каскаде привел к повышенной фильтрации загрязненной воды через плотину и боковые дамбы. С этим связано поступление радиоактивных веществ в открытую гидрографическую сеть. Ежегодно в реку Теча, на берегах которой проживает девять с половиной тысяч человек, поступает 20-30 Кюри радиоактивности.

С повышением в каскаде уровня воды стала реальной опасность радиоактивного загрязнения грунтовых вод. Закарстованные известняки с полостями в западной части каскада не гарантируют естественной преграды. Не надежна и восточная часть с ее трещиноватыми вулканитами. В сочетании с возможным аварийным выбросом радиоактивной воды в реку Теча это может привести к усилению радиоактивности в ближайшей речной системе в 5-6 раз.

В имеющихся прогнозах не исключается и полное разрушение плотины конечного водоема. В этой ситуации, по оценке специалистов, в реку Теча поступит до 10-15 тысяч Кюри. Для ликвидации возможных последствий такой аварии может понадобиться ограничение хозяйственной деятельности населения по берегам рек Исеть, Тоболь, Иртыш. Обь, гидрографически связанных с Течей. Далее через Карское море, радиоактивные воды неизбежно попадут в акваторию Северного ледовитого океана, что создаст серьезные глобальные проблемы.

Вместе с тем три крупнейшие радиационные аварии и катастрофы Челябинская область уже пережила, четвертой – с Теченским каскадом водоемов – допустить нельзя.

Оптимальным решением проблемы переполнения водной системы могло бы стать строительство выпарной установки для снижения уровня воды в каскаде. Требуемый для этого источник теплоснабжения мощностью 120 мегаватт мог бы появиться с началом функционирования Южно-Уральской АЭС. Однако строительство атомной станции в настоящее время прекращено, а других альтернативных решений принято не было.

В рамках федеральных отраслевых программ сделано не мало для повышения безопасности гидротехнических сооружений водоема. Тем не менее, это позволяет только замедлить, но не остановить ухудшение ситуации в целом. Не дают особого эффекта и обращения областной администрации в федеральные органы власти, хотя ситуация с Теченским каскадом неоднократно становилась предметом обсуждения на заседании Совета Безопасности.

Сегодня население Урала реально подошло к черте, от которой их отделяет всего несколько лет. По расчетам специалистов, без учета влияния возможных природных катаклизмов, такого относительно благополучного времени осталось от 3-х до 5-ти лет. После этого предотвратить аварийный слив загрязненной воды в открытую гидрографиче-

²³⁶ Риекин В. Удар по маяку // Челябинский рабочий от 10 января 2003 г.

²³⁷ Мир без границ – война без фронтов? / Под редакцией В. Е. Хвошева. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2002. – С. 161.

скую сеть будет практически невозможно. Летом 2002 года до максимально разрешенного уровня в каскаде осталось 26 сантиметров.

Сложившаяся обстановка требует срочного принятия ряда решений. Очевидно, что на высшем государственном уровне необходимы следующие первоочередные меры по обеспечению радиационной экологической безопасности Теченского каскада водоемов.

Во-первых, повышение устойчивости плотины конечного водоема. Доведя его до первого класса капитальности, можно выиграть время для дальнейших действий. Но и в этом случае уже через 7-10 лет уровень воды в водоеме вновь достигнет порога аварийного сброса.

Во-вторых, снижение поступления воды в водоем. Для этого нужно ввести в эксплуатацию систему перехвата грунтового потока и очистку правобережного обводного канала, что также позволит поддерживать нормальный баланс.

В совокупности, по расчетам специалистов, реализация первого и второго направлений работ позволит отодвинуть аварийный порог на 10-14 лет.

В-третьих, очистка и отведение от каскада водоемов очищенной части сбросных вод в левобережный канал и далее – в реку Теча. Это принципиальное решение одной из важнейших проблем экологической безопасности региона имеет подготовительное технико-экономическое обоснование с частично выполненной соответствующей рабочей документацией. Необходимо срочно организовать строительство очистных сооружений, что позволит стабилизировать уровень водоема на отметках ниже порога аварийного сброса.

Однако даже полная реализация этих мер не гарантирует безопасности из-за возможности возникновения форс-мажорных обстоятельств. Условия водности в регионе остаются трудно предсказуемыми, а это значит, что аварийный сброс не исключен. Поэтому Администрация области предлагает внести изменения в инвестиционные программы Минатома России в частности продолжения строительства Южно-Уральской АЭС. Наличие такой станции позволило бы поступательно проводить программу полной реабилитации Теченского каскада водоемов, включая очистку воды от радионуклидов и консервацию радиоактивных донных отложений, не говоря уже о значительном экономическом эффекте, который высоко оценивается специалистами. Но пока данный вопрос остается открытым, хотя в значительной степени требует незамедлительного решения.

Природоохранной деятельностью (сбором, переработкой и захоронением радиоактивных отходов) с 1963 года занимается государственное унитарное предприятие Челябинский специализированный комбинат «Радон». Обслуживает он сейчас (в отличие от прошлых одиннадцати) всего лишь три области: Челябинскую, Курганскую и часть Оренбургской. Технологии, по которым в нашей области происходит захоронение, во всем мире уже давно считаются устаревшими. Приповерхностное хранение в грунте, как на территории могильника, обеспечивает беспрепятственную жизнь в течение ста пятидесяти лет, затем необходим увоз РАО в федеральное хранилище. Но вот мультibarьерную защиту Россия себе позволить пока не может из-за дороговизны проекта. В Германии, например, РАО хранят в соляных блоках, в Бельгии – в специальных глинах, в Финляндии – в гранитах, во Франции приняли решение оставлять отходы в комплексе на поверхности. Однако во всех случаях создается защита из 5-6 барьеров.

В нашей же стране до сих пор нет даже закона о радиоактивных отходах. Вернее, он есть – появился еще в 1995 году, но по сей день не подписан президентом. Анатолий Грешняков, директор челябинского

СК «Радон», надеется на его утверждение (вместе с этим решится, превратить ли Челябинскую область в место постоянного захоронения РАО или оставить временным хранилищем). Планируется, что в ближайшее время вверенное ему предприятие переведут из Госстроя в Минатом. Тогда финансирование комбинатов, занимающихся природоохранной деятельностью, еще более ухудшится. Сейчас «Радон» получает из федерального и областного бюджета только половину суммы, которая ему требуется, а с переходом в Минатом положение может стать критическим.²³⁸ Челябинский спецкомбинат нуждается в срочной реконструкции. Износ оборудования в его лабораториях составляет до восьмидесяти процентов, что не обеспечивает радиационную безопасность населения. Деньги – 10 миллионов – на приведение объекта к требованиям существующих норм федеральным бюджетом уже выделены. Но вот приступить к реконструкции в Челябинске никак не могут: проект, разработанный в 1996 году, устарел. Его доработка и согласование с соответствующим государственным органом потребует не мало времени и сил. Судьба предприятия, которое является судьбоносным для всех нас, пока еще не ясна.

Челябинская область считается наиболее неблагоприятной в отношении радиоактивной безопасности. У нас насчитывается более двенадцати тысяч радиоактивных источников. Проблемы, связанные с обеспечением безопасности населения, порождаются многими факторами. Во-первых, деятельностью печально известного ПО «Маяк» (авариями и их последствиями, потенциальной опасностью, сохраняющейся при переработке ядерного топлива). Во-вторых, работой более девяноста промышленных предприятий, деятельность которых связана с РАО. В-третьих, наличием в медицинских учреждениях гамма и других аппаратов. В-четвертых, имеющимися в области четырнадцатью территориями, аномальными по природе, то есть с месторождениями урана.

В последнее время предметом острых дискуссий стал вопрос о ввозе отработанного ядерного топлива в Россию, в частности, на территорию Южного Урала. Сторонниками его ввоза стали развернувшие мощную лоббистскую кампанию руководители Минатома, видные представители академической науки, руководящие чиновники, депутаты Госдумы и бизнесмены, по-видимому, рассчитывавшие на получение солидных прибылей от сделки с ОЯТ.

Аргументация сторонников за ввоз ОЯТ в Россию сводилась к тому, что страна в течение 10 лет за переработку и хранение 20 тыс. тонн ОЯТ сможет получить 20-21 млрд. долларов. Из этих денег 2,5 млрд. долларов должно уйти предприятиям Минатома на развитие мощностей, 35 % – государству в виде налогов, 30-40 % на очистку радиоактивных, загрязненных территорий. Регионам было обещано выплатить значительную компенсацию. Поэтому многие из них поддержали сделку с ОЯТ. Сторонники ввоза ОЯТ в Россию утверждали, что их транспортировка в страну абсолютно безопасна, что в результате переработки ОЯТ продукты такой переработки будут использоваться для производства свежего ядерного топлива. Это особенно важно потому, что запасы урана в России незначительны. И, наконец, утверждалось, что в результате принятия соответствующих законов и заключения контрактов со странами, готовыми ввозить ОЯТ в Россию, она займет важное место на мировом рынке, которое будет потеряно, если в этом плане ничего не предпринимать.

²³⁸ Шелькова С. Экскурсия на могильник: Раднаши // Вечерний Челябинск. – 2000 год. 28 августа.

Лоббистская кампания в поддержку ввоза в РФ ОЯТ дала свои результаты. В декабре 2000 года Госдума РФ в первом чтении приняла поправки к Законам «Об охране окружающей среды», «Об использовании атомной энергии», «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории РФ», которые сделали возможным ввоз в Россию отработанного ядерного топлива. Однако противникам такого ввоза удалось добиться того, что в марте 2001 года рассмотрение таких поправок было отложено на неопределенное время. Тем не менее, в апреле 2001 года состоялись парламентские слушания на тему «О состоянии и государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации», в ходе которых сторонниками ввоза ОЯТ в Россию была одержана «победа». А 18 апреля 2001 года Госдума большинством в 244 голоса (против 114, воздержалось 7) приняла законы, разрешающие ввозить из-за границы и хоронить на территории России отработанное ядерное топливо. После одобрения этих поправок Советом Федерации законы были подписаны Президентом. Это было сделано вопреки воле значительной части населения РФ, выступающей против ввоза ОЯТ в страну. Были проигнорированы тяжелые для России последствия, которыми, на наш взгляд, чревато реализация этого решения.

Представители российского отделения «Гринпис» считают, что если Россия примет чужой «ядерный мусор», то она превратится в международную свалку. В стране в настоящее время накоплено 14 тыс. тонн собственного отработанного ядерного топлива с атомных электростанций. Его переработкой занимаются в настоящее время предприятия Томск-7, Красноярск-26 и завод РТ-1 при химкомбинате «Маяк»²³⁹. На химкомбинате «Маяк» в течение двух лет не работает печь, отходы хранятся в жидком виде, а это опасно, ибо бочки с отходами могут взорваться, что приведет к повторению катастрофы 1957 года. Ввезенные же ОЯТ станут дополнительной нагрузкой для мощностей предприятия, на котором из-за сложной экологической ситуации в Челябинской области разрешено перерабатывать только 200 тонн в год. В России существуют всего два хранилища для ОЯТ. Одно из них заполнено на 40 % на территории Южного Урала, другое – на 90 %, т.е. возможности для хранения собственных ОЯТ практически исчерпаны. Следовательно, для хранения и переработки ОЯТ необходимо будет расширять существующие и создавать новые мощности, на что уйдет значительная часть обещанных 20 млрд. долларов.

Серьезные проблемы могут возникнуть и с транспортировкой ОЯТ. Железные дороги, по которым пойдут составы с топливом, являются аварийными. На них эксплуатируется 232 тыс. дефектных рельсов, а состояние локомотивного состава вызывает особую тревогу. Применяемые в России контейнеры не отвечают нормам как международной, так и российской безопасности. Составы охраняются необученными солдатами, которые не имеют ни средств индивидуальной защиты, ни средств связи, ни инструкций о том, как вести себя при аварии.

В поправках к законам, разрешающим ввоз ОЯТ в Россию, не содержится четких норм, обязывающих их поставщиков забирать продукты переработки обратно, тем более в виде образовавшихся в результате переработки отходов. А это означает, что такие отходы могут остаться в России на территории Урала навечно и РФ будет работать

²³⁹ Экологическая безопасность России. Материалы Всероссийского совещания по борьбе с экологическими правонарушениями. – М.: Изд-во «Юридическая литература». – 1997.

на создание в других странах стерильно чистой атомной энергии, приняв на себя заботу о всех «грязных» стадиях ядерного процесса.

В целом же, делая общий вывод о последствиях ввоза ОЯТ для ядерной безопасности Челябинской области и для страны в целом, нельзя не согласиться с оценкой, которую дал этому известный российский эколог, профессор, член-корреспондент РАН, Президент Центра экологической политики России А.В. Яблоков. В интервью газете «Московский комсомолец» 10 апреля 2001 года (№78), он говорил, что «Минатом с желанием получить 20 млрд. долларов похож на пьяницу, продающего свою квартиру за ящик водки. Для пьяницы ящик водки – предел мечтаний, огромное богатство и ему наплевать, что, получив сегодня желанный ящик водки, его семья теряет квартиру навсегда. Впрочем, аналогия не вполне точная. Минатом старается продать не принадлежащую ему территорию против желания людей – ведь 90 % россиян против этой дурно пахнущей затеи».

К счастью, прогнозы о тяжелых последствиях ввоза ОЯТ в Челябинскую область и в Россию пока не оправдываются, прежде всего, потому, что такого ввоза почти нет. На мировом рынке ОЯТ доминирующее положение занимают США, а там еще во времена «холодной войны» существовал категорический запрет на ввоз в СССР радиоактивных материалов, ибо считалось, что они могут быть использованы для изготовления ядерного оружия. По американским законам, страны, покупающие топливо для своих АЭС, должны потом получить разрешение на любые перемещения уже отработанного топлива. А разрешений на ввоз этого топлива в Россию США не дают.

Таким образом, проблема ввоза на территорию Челябинской области отработанного ядерного топлива еще не решена и находится в стадии развития. Остается надеяться, что до того, как ввоз все-таки произойдет, техническое состояние «Радона» и «Маяка» значительно улучшится, что позволит не только хранить ОЯТ на территории Южного Урала, но и перевозить его и перерабатывать без каких-либо угроз для жизни и здоровья населения.

2.4.3. Институциональные аспекты региональной экологической безопасности

2.4.3.1. Государственное регулирование охраны окружающей среды Южного Урала. Современное состояние. Перспективы развития

Оценивая экологическую обстановку в Челябинской области, можно охарактеризовать ее как неблагоприятную, негативно влияющую на окружающую среду и на здоровье населения.

В области предпринимаются меры, направленные на оздоровление экологической ситуации. Проблемы экологии являются предметом особого внимания властных и хозяйствующих структур, Губернатором, Правительством и Законодательным собранием области ежегодно издаются директивные документы, касающиеся вопросов экологии. Во исполнение распоряжения Губернатора области от 7 февраля 1996 г. № 130-р, в соответствии с Законом Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды», Уставом Челябинской области и Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию разработана «Программа природоохранных мероприятий оздоровления экологической обстановки Челябинской области на 1997-2000 гг., 2000-2010 гг.».

В 1999 г. разработаны областные Законы «Об отходах производства и потребления», «Об обеспеченности населения питьевой водой», «О радиационной безопасности населения Челябинской области».

Во исполнение Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации и Главного государственного инспектора Российской Федерации по охране природы от 10 ноября 1997 г. «Об использовании методологии оценки риска для управления качеством окружающей среды и здоровья населения в Российской Федерации» Центром Госсанэпиднадзора в Челябинской области совместно с Государственным комитетом по охране окружающей среды Челябинской области и другими заинтересованными организациями разработана Программа «Освоение и внедрение методологии оценки риска здоровью населения в связи с влиянием экологических факторов на территории Челябинской области». Документом определены основные цели, задачи, сроки и этапы по выполнению Программы, а также план мероприятий по освоению и внедрению методологии оценки риска для управления качеством окружающей среды и здоровья населения региона на период до 2005 г.²⁴⁰

В соответствии с Программой в области осуществляется работа по проведению регулярного мониторинга населения, подверженного сверхнормативному воздействию факторов окружающей среды. В результате провиденной работы определены контингенты риска и основные факторы вредного воздействия. Кроме того, в 1999 г. органами Госсанэпиднадзора выполнены научно-исследовательские работы по оценке изменений состояния здоровья населения в связи с влиянием экологических факторов в г. Карабаше в 1994-1998 гг., по ранжированию территории Челябинской области по степени экологической напряженности, по оценке состояния здоровья населения под влиянием среды обитания в г. Пласте и т.д.

На сегодняшний момент государственный экологический контроль на территории Челябинской области осуществляется органами исполнительной власти Российской Федерации (Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР РФ) и органами исполнительной власти Челябинской области. На территориях 38 муниципальных образований осуществляется муниципальный экологический контроль силами органов местного самоуправления.

В соответствии с ФЗ «Об охране окружающей природной среды» (№ 7 от 10.01.2002 г.) к полномочиям органов государственной власти РФ относятся:

- установление перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (ст. 65),
- установление порядка осуществления государственного экологического контроля (ст. 5),
- установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства (ст. 5).

К сожалению, соответствующие нормативные документы, устанавливающие порядок этих действий, до настоящего момента не приняты.

Основную задачу государственного экологического контроля органы исполнительной власти видят в создании условий, стимулирующих предприятия к планомерному снижению негативного воздействия на среду и население, в том числе с использованием механизма мер административного воздействия.

Однако органами уполномоченных федеральных ведомств рычаги административного воздействия используются недостаточно ак-

²⁴⁰ Комплексный доклад о состоянии окружающей природной среды Челябинской области в 2003 году. Главного Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области. – Челябинск. 2004. – 12 с.

тивно, а отсутствие перечисленных выше документов, существенно ограничивает деятельность органов исполнительной власти Челябинской области. Суммы, поступающие от исков и штрафов за нарушения природоохранного законодательства, существенно меньше, чем тот ущерб, который наносится сверхнормативным загрязнением окружающей среде и оценивается величиной платежей за загрязнение (в 2001 году сумма исков и штрафов составила 68 тыс. руб., а плата за загрязнение – 289 058 тыс. руб.). С учетом данного соотношения, показателями эффективности госконтроля следует считать либо предотвращенный эффект от выполненных предписаний либо увеличение платы за загрязнение²⁴¹.

В области более 15 тысяч предприятий, более 400 из которых относятся к крупным природопользователям с существенными объемами выбросов и сбросов. Охватить контролем деятельность всех природопользователей и обеспечить соблюдение ими природоохранного законодательства возможно только с привлечением органов местного самоуправления. Это тем более целесообразно, что к финансированию привлекаются средства бюджетов всех уровней.

Силами указанных структур на территориях муниципальных образований области организован контроль начисления и поступления платежей за лимитное, сверхлимитное и фактическое загрязнение окружающей природной среды, оценка состояния природной среды. Именно органами местного самоуправления выявляется большое количество нарушений законодательства. Но после введения в действие Административного кодекса РФ и ликвидации административных комиссий права органов местного самоуправления по применению мер к нарушителям существенно сужены. Заполнить возникший «вакуум» полномочий можно, делегировав органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия.

Правительством области осуществляется контроль за изменением состояния окружающей среды вследствие техногенного воздействия, организован мониторинг окружающей среды и здоровья населения. Он ведется на территории области территориальными подразделениями специально уполномоченных органов РФ: областным центром Госсанэпиднадзора и Челябинским центром гидрометеорологии и мониторинга (ЧГМЦ).

В рамках областного заказа областным центром Госсанэпиднадзора осуществляется социально-гигиенический мониторинг. Цель работ – выявление причинно-следственных связей между состоянием здоровья и средой обитания человека. Правовой основой социально-гигиенического мониторинга является Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» № 52-ФЗ от 30.03.99 г., Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге» № 1146 от 6.10.94 г. На территории области социально-гигиенический мониторинг проводится в соответствии с Постановлением Главы администрации Челябинской области от 26.11.96 г. № 692²⁴².

Наблюдения ЧГМЦ позволяют отслеживать изменение состояния объектов окружающей среды, в том числе фиксировать экстремально

²⁴¹ Малышев С. Н. Сборник докладов областной научно-практической конференции, посвященный 30-летию дня окружающей среды // Правительство Челябинской области. – Челябинск, 2002.

²⁴² Комплексный доклад о состоянии окружающей природной среды Челябинской области в 2003 году Главного Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области. – Челябинск, 2005. – 46 с.

высокие и высокие уровни загрязнения водных объектов, прогнозировать неблагоприятные метеоусловия. По заказу Правительства области организован мониторинг водных объектов, общих для Челябинской области и соседних регионов – Республики Башкортостан и Курганской области. Полученные результаты способствуют расширению сотрудничества между субъектами Федерации в области охраны окружающей среды.

На территории Челябинской области постановлением Губернатора от 27.08.1998 г. № 446 создана территориальная система радиационного мониторинга (ТСРМ).

В соответствии с постановлением Губернатора Челябинской области от 23 февраля 2001 года № 115 «Об информационно-аналитическом центре учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов» функции органа управления в системе государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов на территории Челябинской области осуществляет главное управление по радиационной и экологической безопасности Челябинской области, в структуре которого создан Челябинский информационно-аналитический центр учета и контроля РВ и РАО (ЧИАЦ).

Для обеспечения полноты и достоверности информации по вопросам государственного учета и контроля РВ и РАО на территории Челябинской области создана областная система государственного учета и контроля РВ и РАО (Положение о системе государственного учета и контроля РВ и РАО на территории Челябинской области, утвержденное постановлением Губернатора Челябинской области № 731 от 27.12.2001 г.).

Государственный экологический мониторинг Службой охраны окружающей среды Главного управления природных ресурсов по Челябинской области осуществляется на всей территории Челябинской области согласно законодательству российской Федерации и охватывает следующие объекты:

- антропогенные источники и типы их воздействия на окружающую среду (отходы производства и потребления, объекты размещения отходов, предприятия оборонного комплекса, предприятия с ПХБ содержащим оборудованием, сельскохозяйственные предприятия с устаревши и непригодными к использованию ядохимикатами, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (валовые выбросы по предприятиям, сокращение валовых выбросов по городам в целом и за счет выполнения мероприятий),

- особо охраняемые природные территории федерального значения,
- объекты животного и растительного мира (не отнесенные к объектам охоты и рыболовства, редкие и исчезающие виды),
- состояние окружающей среды Челябинской области.

Информация по объектам экологического мониторинга поступает от предприятий-природопользователей, структурных подразделений администраций области, территориально-отраслевых органов государственной власти, муниципальных образований и учреждений.

После реорганизации Госкомэкологии отдел мониторинга был ликвидирован. В 2003 году во исполнение постановления Правительства РФ от 31 марта 2003 года №177 в Главном управлении создан отдел анализа состояния окружающей среды, экологического мониторинга и экологической безопасности.

С целью выполнения требований природоохранного законодательства в частности организации осуществления государственного экологического мониторинга на территории Челябинской области формируется региональная база данных об источниках негативного

воздействия на окружающую среду, прослеживается ежедневная ситуация и осуществляются меры по сдерживанию и предотвращению экологических угроз. Информация о состоянии окружающей среды ежедневно поступает в различные средства массовой информации для обнародования.

В последние годы существенно и динамично меняется федеральное законодательство, регулирующие вопросы охраны окружающей среды, межбюджетных отношений, налогов и налогообложения. Кроме того, идет реформирование органов государственной власти. В таких условиях необходима оперативная разработка новых нормативных актов и корректировка ранее принятых для учета интересов всех субъектов взаимоотношений в области охраны окружающей среды и формирования взаимоотношений между ними.

Радиационная безопасность населения обеспечивается решением совокупности научно-методических, правовых, инженерно-технических, организационных и финансовых проблем. К первым из них относятся:

- теоретическое и экспериментальное обоснование допустимых дозов пределов облучения человека и других биологических объектов,
- исследование закономерностей миграции радионуклидов во внешней среде, поступления по пищевым цепочкам в организм человека,
- исследование законов распределения радионуклидов по критическим тканям и структурам человека, законов минерального обмена,
- разработка методов расчета дозовых нагрузок.

К настоящему моменту из перечисленной совокупности достаточно проработанными (изученными) являются только проблемы допустимых дозов пределов и миграции радионуклидов во внешней среде. Две другие (в особенности проблема расчета индивидуальных доз облучения граждан, проживающих на загрязненной территории) проработаны слабо. Можно утверждать, что методически и информационно проблема расчета индивидуальных доз облучения населения, проживающего на загрязненной территории, до сих пор не решена должным образом и не скоро, по-видимому, будут заметные подвижки в этом направлении. Положение, которое сложилось с расчетом индивидуальных дозовых нагрузок, ставит под сомнение вопрос о реализуемости Федерального закона «О радиационной безопасности населения» (см. ст. 3, пункт 1 и ст. 18), а также Закона Челябинской области «О радиационной безопасности населения Челябинской области» (ст. 4, пункт 1, подпункты «а» и «в»). О декларативности положений Федерального закона, имеющих отношение к индивидуальным дозам облучения населения, говорится в статье председателя Российской научной комиссии по радиационной защите (РНКРЗ), академика РАМН, профессора, доктора медицинских наук Цыба А.Ф. В ней, в частности, утверждается, что учет индивидуальных доз для всего населения не только декларативен, но и не представляет никакой необходимости. Несмотря на то, что с момента принятия Закона «О радиационной безопасности населения» прошло уже много лет, индивидуальные дозы облучения населения не разработаны, хотя защита населения, возмещение ему вреда, причиненного облучением, остаются актуальными²⁴³.

²⁴³ Концепция РФ по обращению с плутонием, высвобожденным в ходе ядерного разоружения. М.: Минатом, 1998.

²⁴⁴ Мир без границ – война без фронтов? / Под редакцией В. Е. Хвощева. - Челябинск: Изд-во ЮУрГУ. - 2002. - 195 с.

Нерешенной научно-методической проблемой является реконструкция доз от газо-аэрозольных выбросов на население, проживающее в зоне наблюдения ПО «Маяк» в первые годы работы химкомбината. В результате несовершенства первоначальных технологий очистки газо-аэрозольных выбросов персонал комбината, население г. Озерска и прилегающих населенных пунктов подверглось облучению в дозах, превышающих установленные гигиенические нормативы. И, тем не менее, до сих пор нет утвержденных методик расчета допустимых доз ни от газо-аэрозольных выбросов в целом, ни от йода-131, в частности.

Самым удивительным при рассмотрении правового обеспечения является то, что налицо очевидное повсеместное нарушение Закона «О радиационной безопасности населения». В данном случае речь идет о превышении основных дозовых пределов, устанавливаемых Законом.

Напомним, что Закон гласит:

1. Средняя годовая эффективная доза облучения не должна превышать 1 мЗв. В отдельные годы допустимы большие значения эффективной дозы при условии, что средняя эффективная годовая доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит выше указанную величину,

2. Эффективная доза за период жизни (70 лет) не должна превышать 70 мЗв.

Результаты расчета эффективных доз, накопленных за 40 лет (с 1957 по 1997 год) жителями населенных пунктов, расположенных на территории ВУРСа, показывают, что, по крайней мере в 9 населенных пунктах, наблюдается превышение второго дозового предела, причем в некоторых населенных пунктах средняя эффективная доза за период жизни превышает 350 мЗв. Индивидуальная доза облучения при этом может превышать среднее значение в несколько раз.

В результате деятельности ПО «Маяк» и радиационных аварий, имевших место в Челябинской области, сформировалась когорта населения, насчитывающая более 10 тыс. человек, накопившая эффективные дозы за период проживания в зоне радиоактивного загрязнения более 70 мЗв и более 350 мЗв²⁴⁵. Никакими льготами и компенсациями жители данных населенных пунктов не пользуются, хотя в соответствии со статьей 26 Закона «О радиационной безопасности населения» они имеют право на возмещение вреда, причиненного их здоровью. Речь, следовательно, идет уже о нарушении властными структурами Законов о радиационной безопасности.

Необходимо сказать несколько слов и о так называемых «Региональных регламентах». Региональные регламенты – это документ, устанавливающий для данного конкретного региона (например, для Челябинской области) свои собственные гигиенические нормативы (дозовые пределы), которые по заложенной в них идее должны быть ниже регламентов Федеральных. Регламенты имеют силу регионального закона. Они должны содержать гигиенические нормативы для воды, продуктов питания, строительных материалов, среды обитания человека и т.д. Основная цель разработки Регламентов – это закрепление достигнутого состояния «чистоты» окружающей среды и среды обитания человека. Отсутствие Регламентов неизбежно приведет в условиях интенсификации развития атомной промышленности к постепенному сползанию содержания радиоактивных веществ в объектах

²⁴⁵ Цыб А. Ф. Концепция Федерального Закона О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «О радиационной безопасности населения». Бюллетень по атомной энергии. 2/2002.

внешней среды и в продуктах питания к верхнему пределу, определяемому Федеральными гигиеническими нормативами. Челябинская область, имеющая на своей территории самый мощный в стране радиохимический комплекс по переработке отработавшего ядерного топлива (ОЯТ), своих собственных Регламентов не имеет, хотя в плане подготовки региональных нормативно-правовых документов такой пункт был запланирован на II кв. 2000 г. У наших соседей в Свердловской области такие Регламенты есть.

В настоящее время в России законодательно определено, что для привлечения к радиационно-опасным работам необходимо добровольное согласие граждан и что «ликвидаторами» могут быть только мужчины старше 30 лет²⁴⁰. Однако, ни одно из этих положений не нашло своего отражения ни в нормативных документах силовых ведомств, ни в планах чрезвычайного реагирования на радиационные аварии на ядерных объектах или при транспортировке радиоактивных материалов. Такое положение при реагировании на крупную радиационную аварию может реализоваться в двух противоположных, негативных сценариях:

1. Либо не в полной мере будут выполнены аварийные планы в части привлечения сил и средств территориальных служб постоянной готовности, подразделений министерства обороны (МО) и подразделений министерства по чрезвычайным ситуациям (МЧС), что отрицательно скажется на защите населения,

2. Либо, в нарушение российского законодательства, к ликвидации радиационной аварии незаконно будут привлечены и подвергнуты риску переобучения сотни или тысячи сотрудников милиции, пожарных, военнослужащих, сотрудников медицинских и других учреждений.

Финансовые, а также и организационные проблемы сложились в г. Озерке с медицинским обслуживанием населения и работников ПО «Маяк». Оказывается, что жители г. Озерка, включая непосредственно работающих на комбинате, лишь 1 раз в 4 года могут посетить врача-эндокринолога. И это в то время, когда, согласно последним исследованиям, доказана связь между заболеваниями щитовидной железы и фактом работы на предприятии атомной промышленности или проживания вблизи подобного предприятия.

В целом в последние годы по всем субъектам Российской Федерации (в том числе и Челябинской области) финансирование программ реабилитации населения, пострадавшего от облучения во время радиационных аварий, осуществлялось на уровне 8-10 % от запланированных объемов.

Подводя итоги сказанному выше, можно сделать два обобщающих вывода:

1. На территории Южного Урала отсутствует научно обоснованная, надежно функционирующая, финансово и технически обеспеченная, действующая строго в рамках закона и соответствующих нормативно-правовых документов, система радиационной безопасности населения.

2. Правовое обеспечение радиационной безопасности не удовлетворяет растущих к нему требований общества.

В настоящее время, не смотря на все недоработки в законодательстве Российской Федерации и Челябинской области, а также в деятельности по его осуществлению на территории региона, существ-

²⁴⁰ Сборник радиационно-гигиенических паспортов административных территорий, входящих в зону радиоактивного загрязнения Челябинской области. Челябинск. 2001. - С. 227.

вуют действующие программы, предусматривающие мероприятия по обеспечению экологической безопасности Южного Урала.

Например, программа «Социальная и радиационная реабилитация населения и территорий Уральского региона, пострадавших вследствие деятельности ПО «Маяк», ориентированная на 1996-2010 гг. Целью программы являлось решение комплекса проблем, связанных с обеспечением безопасных условий проживания в зоне влияния потенциально опасных ядерных объектов, снижение негативных медицинских, социальных и психологических последствий радиационного воздействия на население, проживающее на радиоактивно загрязненных территориях, оказание ему высококвалифицированной медицинской помощи, улучшение уровня жизни пострадавших граждан.

Программой предусматривались мероприятия, направленные на создание условий для систематического наблюдения за состоянием здоровья облученных, их лечения и оздоровления, оказания помощи пострадавшим гражданам в преодолении психологической напряженности, экзистенциальной и социальной реабилитации населения и территорий, подвергшихся радиационному воздействию, организации системы радиационного контроля в зоне влияния ядерных объектов.

За счет средств программы создана и функционирует система радиационного мониторинга природных сред Челябинского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (ЧЦГМС). Система включает радиационный мониторинг атмосферного воздуха и радиационный мониторинг речных систем Течи и Караболки в пределах Челябинской области. Таким образом, под постоянным радиационным контролем находятся основные природные среды, в которых с наибольшей скоростью распространяются радиоактивные вещества.

Созданная система радиационного мониторинга является информационной основой для принятия решений по медицинской и социальной защите и реабилитации населения, проживающего на радиоактивно загрязненных территориях, организацию на этих территориях реабилитационных работ. Создание системы позволяет также организовать за мероприятиями, направленными на преодоление последствий радиационных аварий в Челябинской области, санитарно-эпидемиологический надзор.

Для организации охраны здоровья населения, подвергшегося радиационному воздействию, программой предусматривались следующие мероприятия:

- создание и функционирование медико-дозиметрических регистров лиц, подвергшихся хроническому радиационному воздействию,
- обеспечение ежегодного осмотра населения, проживающего на загрязненных территориях, углубленного обследования лиц из групп повышенного риска,
- обеспечение доступности необходимых видов специализированной медицинской помощи (в том числе онкологической, гематологической, медико-генетической и др.),
- повышение эффективности мер по профилактике, раннему выявлению и лечению заболеваний населения, подвергшегося радиационному воздействию и проживающего на радиоактивно-загрязненных территориях,
- создание эффективной системы оздоровления населения, предусматривающей развитие сети и оптимизацию структуры медицинских учреждений, в том числе – для оздоровления детей.

Для обеспечения целевой диспансеризации, медицинского обслуживания и анализа отдаленных последствий радиационного воздействия в области создан Единый компьютерный регистр граждан, под-

вергшихся радиационному воздействию в результате аварии в 1957 году на ПО «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча и проживающих в Челябинской области (ЕКР «Маяк»). ЕКР «Маяк» организован на базе Уральского научно-практического центра радиационной медицины (г. Челябинск) и является составной частью Единой Государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан Российской Федерации (ЕСКИД). За весь период реализации программы обеспечена материально-техническая база и разработаны прикладные программы для функционирования ЕКР «Маяк» в локальных сетях центральных районных больниц. В настоящее время регистр установлен в поликлиниках Кунашакского, Сосновского, Красноармейского, Аргаяшского районов и г. Кыштыма.

Диспансерное наблюдение за лицами, подвергшимися радиационному воздействию и проживающими в настоящее время на пострадавших территориях, проводилось на базе районных учреждений здравоохранения Аргаяшского, Каслинского, Красноармейского, Кунашакского, Сосновского районов и г. Кыштыма с привлечением специалистов областной клинической больницы №1. Диспансерному наблюдению подлежали лица, перенесшие лучевую болезнь или другие заболевания, связанные с радиационным воздействием, принимавшие участие в ликвидации последствий аварий ПО «Маяк», эвакуированные, а также проживающих в населенных пунктах, где в настоящее время среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения превышает 1 мЗв (село и станция Муслюмово Кунашакского района). Диспансеризация проводилась ежегодно для 6,5 тысяч пострадавших. Более 1000 человек ежегодно получают квалифицированную медицинскую помощь в специализированных реабилитационных отделениях областной клинической больницы №1 и специализированных клиниках Минздрава России: клинике Уральского научно-практического центра радиационной медицины (г. Челябинск) и клинике Южно-Уральского Института биофизики (г. Озерск). За время действия Программы специализированную медицинскую помощь в этих учреждениях получили 6700 человек. Специализированная онкологическая помощь оказана 6911 гражданам, генетическое обследование проведено для 2000 пострадавших.

Социально-экономическая реабилитация территорий предусматривала:

- повышение благосостояния населения, проживающего на радиоактивно загрязненных территориях,
- обеспечение граждан, пострадавших вследствие радиационного воздействия, благоустроенным жильем, в том числе переселение их из ветхих и аварийных домов в благоустроенные,
- улучшение обеспечения населения питьевой водой, соответствующей по качеству действующим нормативам, центральным отоплением, горячим водоснабжением, газом, инженерное обустройство населенных пунктов.

За отчетный период в районах, пострадавших от радиационного воздействия, сдано в эксплуатацию 21 424,8 кв. м общей площади жилых домов (291 квартира), для пострадавших граждан, проживающих в г. Челябинске и других городах и районах области, приобретено 7809,1 кв. м жилья (141 квартира). Все построенное и приобретенное жилье выделено гражданам, имеющим право на получение благоустроенного жилья.

В ходе реализации программы проводилась работа с населением и общественностью Челябинской области по следующим направлениям:

- доведение до населения достоверной информации о масштабах

и характере радиоактивного загрязнения территории области, влиянии радиации на здоровье населения и среду его обитания, мерах, предпринимаемых администрацией области по социальной и радиационной реабилитации населения и территорий, пострадавших вследствие деятельности ПО «Маяк»,

- изучение общественного мнения по эколого-радиационным проблемам,

- организация диалога с общественно-политическими объединениями, заинтересованными в решении эколого-радиационных проблем.

Реализация этих направлений осуществлялась через систему мероприятий (общественные слушания, конференции, сходы граждан, семинары, в том числе, для представителей СМИ, конкурсы студенческих и научных работ, подготовка печатной продукции), проведенных по инициативе или с активным участием администрации области.

Ежегодно, начиная с 1996 года, в области проводятся Южно-Уральские общественные слушания. Главная цель слушаний – свободный обмен информацией, радиозэкологическое, правовое просвещение и образование. Новую информацию в ходе слушаний получают законодатели, представители исполнительной власти, органов местного самоуправления, ученые, пресса. В работе слушаний делегации Курганской, Свердловской, Тюменской областей, республик Башкортостан и Татарстан, кроме жителей Челябинской области, приняли участие депутаты Государственной Думы РФ.

В целях обеспечения населения, представителей органов власти, общественности и СМИ достоверной информацией по проблемам преодоления последствий радиационных аварий подготовлены и изданы тематические выпуски журналов «Проблемы экологии Южного Урала», «Радиационные аварии на Урале: экологические, медицинские и социальные аспекты», Информационные сборники нормативных актов по социальной защите населения, пострадавшего от воздействия радиации, сборники докладов участников общественных слушаний общим тиражом более 7000 экземпляров и другие. Часть из опубликованных материалов переведена на английский язык. Подготовлены два видеофильма («Радиоактивное загрязнение северных территорий Челябинской области» и «Влияние радиации на живую природу и человека»), сформированы видео архив и фото архив общественных слушаний.

На территории Челябинской области органы государственной власти проводят систематическую информационно-просветительскую работу. Так, например, Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области (ГУПР) активно сотрудничает с центральными и региональными СМИ и считает эту работу одним из приоритетных направлений своей деятельности. Для повышения эффективности пропагандистского воздействия используются одновременно пресса, радио и телевидение. Ежедневно пресс-службой в СМИ отправляются информационные сообщения о деятельности ГУПР. Любые общественно значимые мероприятия (коллективы, совещания, конференции, инспекции, проверки и др.) проводятся в присутствии их представителей.

Материалы о деятельности ГУПР публиковали практически все печатные издания области: «Челябинский рабочий», «Вечерний Челябинск», «Уральские общественные ведомости», «Челябинск за неделю»; периодическая печать городов и районов области: «Златоустовский рабочий», «Магнитогорский рабочий», «Глагол», «Тургояк» и др. Наиболее эффективное сотрудничество сложилось с газетой администрации области «Южноуральская панорама» и с газетой «Губерния».

Руководители и специалисты ГУПР регулярно выступают в программах Челябинской государственной теле-радио компании, освещая вопросы наиболее актуальные для жителей области. Общее количество публикаций в средствах массовой информации составляет в год в среднем: печать – 95, телевидение – 70, радио – 130. Вместе с тем следует признать, что тема природопользования не является приоритетной для средств массовой информации. Видимо, ее информационное сопровождение осложняют повышенная конфликтность, а также недостаточная эффективность деятельности Министерства Природоохраны в отличие, например, от деятельности Министерства Чрезвычайных Ситуаций. Поэтому в 2003 году начат выпуск собственной газеты – «Природа и мы», задача которой – показать усилия природоохранных организаций по охране окружающей среды, пропагандировать бережное отношение к природе родного края, способствовать воспитанию экологической культуры у населения.

Таким образом, органы государственной власти пытаются решать существующие экологические проблемы Южного региона. Ситуация осложняется, по их мнению, принятым «Законом о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти» от 2004 года. Теперь в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: «природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры...». На практике же оказывается, что Министерство природных ресурсов и его комитеты фактически сами решают проблемы регионов, зачастую не особо разбираясь в его природных, географических и экологических особенностях. А Министерства субъектов в своем ведении имеют только хозяйственную функцию и часть финансовой. Учитывая, что соответствующей законодательской функции нет в регионах, то все законы на территории области либо отражают федеральное законодательство, либо существуют в виде программ, которые носят рекомендательный характер, что не всегда приводит к их реализации.

2.4.3.2. Роль общественно-экологических организаций в решении экологических проблем

На Территории Южного Урала насчитывается несколько десятков общественных объединений экологического направления (общественные организации, движения, объединения, союзы, общества, ассоциации). Они обладают серьезным интеллектуальным потенциалом, информационными и организационными возможностями, новыми технологиями. Все это позволяет им вести просветительскую деятельность среди горожан и предоставлять консультационные услуги специалистам в области экологии, образования, культуры, выступать экспертами различных экологических проектов и программ.

Деятельность по защите конституционных прав граждан на здоровую окружающую среду, инициирование участия населения в принятии управленческих решений, обеспечивающих социальную, экономическую, экологическую безопасность, проведение акций в области охраны окружающей среды, участие в реализации программ в сфере охраны окружающей среды, просвещение по вопросам экологии, здоровья, культуры, образования осуществляют Челябинская областная общественная организация «Женская сеть на Урале» (создана в 1998 г., руководитель М. Я. Соболев), Челябинская городская общественная организация «Правосознание» (создана в 1997 г., руководитель А. М. Севастьянов), Челябинская общественная организация «Автономное действие» (руководитель П. В. Наумов), Челябинская общественная организация «Российский зеленый крест» (руководитель С. М.

Стадников), Челябинской городской общественное движение «Липы» (руководитель З. Н. Адамова), Челябинская эколого-просветительская общественная организация «Движение за ядерную безопасность» (создана 1993 г., руководитель Н. И. Миронова).

Общественные объединения Челябинской области занимаются также охраной экосистем, в том числе, растительного и животного мира, оказывают содействие органам государственной власти в реализации программ по природоохранным экологическим вопросам. Среди них фонд «Озеро Тургояк» (руководитель Л. С. Бантикова), Челябинской отделение Российского общества лесоводов (руководитель В. В. Блинов), Союз охотников и рыболовов Челябинской области (руководитель А. С. Матвеев экологическая общественная организация «Друзья национального парка «Таганай».

Деятельность в области экологического просвещения и поддержки научных работ, экспедиции и проектирование осуществляют Челябинское отделение Международного союза «Экология Человека» (1993 г., руководитель Н. А. Плохих), общественная организация «Челябинский дом ученых» (создана в 1997 г., руководитель Т. Ф. Чернобривец), Челябинский областной благотворительный фонд «Будущее отечества им. В. П. Поляничко» (создан в 1995 г., руководитель Ю. М. Александрович), Южно-Уральское отделение Российской экологической академии (создано в 1995 г., председатель В. А. Бакунин), Институт здоровья и экологии человека (создан в 1999 г. на базе Челябинского педагогического университета и Областного эколого-валеологического центра, директор З. И. Тюмасева), Челябинское областное отделение общероссийской общественной организации «Российский экологический союз» (создано в 2000 г., руководители Е. К. Клековкина, А. А. Шаршин).

Челябинским областным отделением общероссийской общественной организации «Российский экологический союз» совместно с Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области (ГУПР по Челябинской области) для предприятий-природопользователей организованы курсы профессиональной подготовки лиц на право работы с опасными отходами. По итогам курсовых занятий более 200 специалистов предприятий получили сертификат на право работы с опасными отходами.

ЧОО ООО «Российский экологический союз» осуществлял выпуск ежемесячного журнала «Экологический вестник Челябинской области». Тесному взаимодействию с представителями общественных организаций способствуют совещания общественно-консультативного совета при Главном управлении природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области, который создан в 2002 г. согласно приказу Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 22.05.2002 № 286 «О работе территориальных органов МПР России с общественными объединениями».

Общественно-консультативный совет создан с целью содействия формированию условий для непосредственного участия общественности и граждан в принятии и реализации решений, затрагивающих право на благоприятную окружающую среду, а также по другим вопросам в области охраны окружающей среды.

В состав совета входят представители многих общественных организаций, таких как «Кыштым-57», «Движение за ядерную безопас-

²⁴⁷ Комплексный доклад о состоянии окружающей природной среды Челябинской области в 2003 году Главного Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области. – Челябинск, 2004. – 96 с.

ность», «Экология человека», «Российский экологический союз», «Женская сеть на Урале», «Челябинский дом ученых», представители ВУЗов города Челябинска (Челябинского государственного университета, Челябинского агроинженерного университета, Южно-уральского государственного университета), научных и проектных институтов (ФГУП «ЮжУралНИИВХ», ООО «Проектсервис», ООО «Уральская компания «Экологический аудит», ФГУП Челябинский, спецкомбинат «Радон», Институт здоровья и экологии человека при Челябинском педагогическом университете), также члены Южно-Уральского отделения Российской экологической академии. В настоящее время, состоялось несколько заседаний совета по вопросам глобальной реструктуризации системы водообеспечения Челябинского промузла, о нормативах платы, о состоянии дел в области утилизации запрещенных и приведших в негодность химических средств защиты растений, об использовании глауконита и отходов производства в повышении плодородия земель, об определении важнейших региональных нормативно-методических документов, об агроэкосистемном подходе к управлению плодородием почв, о подготовке природоохранных кадров и мониторинге опасных природных явлений.

Несмотря на определенный спад «зеленого» движения в стране и в ее регионах, роль общественных экологических организаций в решении экологических проблем остается достаточно заметной. Экологи-общественники, по-прежнему являются своеобразными «санитарами», представителями природоохранного контроля, а во многих случаях инициаторами и соучастниками полезных дел в сфере охраны окружающей среды.

Таким образом, в настоящее время наличие общероссийских, региональных и местных общественных экологических движений в Челябинской области в большом количестве говорит о том, что проблема, связанная с охранной окружающей среды действительно есть и самосознание населения в этом направлении развивается. Другое дело, то, что одни общественные организации считают целесообразным взаимодействием с органами государственной власти, и их предложения могут перерасти, в конкретную реализацию в виде, например, программы или законопроекта. Другие же движения наоборот видят только недостатки в деятельности государственных органов и направлены на конфронтацию с ними, что приводит либо к затягиванию решения проблем либо к решениям, которые носят, как правило, недолговременный характер.

2.4.3.3. Экологическое воспитание и образование как фактор оздоровления природной среды

В условиях современного экологического кризиса, на территории Южного Урала, решение экологических проблем возможно с позиции двух основных стратегий. Первая из них – технологическая – предусматривает разработку и внедрение ресурсосберегающих технологий. Вторая стратегия – гуманитарная – призвана способствовать формированию самого человека: его мировоззрения, поведения, стиля жизни, становления нового типа культуры, которую можно назвать экологической культурой. Основными средствами ее реализации является создание системы всеобщего, комплексного, непрерывного экологического образования (СНЭО) по цепочке «семья – детский сад – система среднего и профессионального образования – высшая школа – система переподготовки кадров».

Экологическое образование в Челябинской области реализуется, ходя и не в большом объеме, введением образовательных программ, предметов, основанных на привитии личности нравственного отноше-

ния к природе, к окружающему миру. Чтобы изменить существующую обстановку на территории Южного Урала нужно, в первую очередь, прививать с детства бережное и осознанное отношение к природе родного края. Проведение таких программ Министерством по экологической и радиационной безопасности должно финансировать из областного бюджета. В течение жизни каждый человек должен осознавать ответственность за среду, в которой он живет, поскольку все экологические проблемы, существующие в области, возникли антропогенно.

Дошкольное экологическое образование на территории Челябинской области развивается с 2000 года при содействии работников дошкольного образования, общественно-экологических организаций и самих родителей.

Наиболее востребованной образовательной программой в дошкольных образовательных учреждениях области является программа «Юный эколог», которая имеет обстоятельное методическое и дидактическое обеспечение. Родители и работники учреждения воспитывают у детей бережное отношение к природе и ее представителям, чувство гордости за природу Южного Урала, формируют культуру потребления, включая необходимость вторичного использования бытовых отходов и обращения с ними, экономного использования воды, источников энергии, продуктов питания. Практическая реализация экологического образования в дошкольных учреждениях осуществляется в основном в виде тематических экскурсий (прогулок-походов) на природу с детьми по экологической тропе или другим, специально оборудованным с этой целью детских площадках, которые, к сожалению, имеются далеко не во всех дошкольных учреждениях.

Таким образом, здесь можно проследить положительную тенденцию в сторону экологического воспитания и образования с самого малого возраста, так как известно, что основы личности закладываются именно в этом возрасте. Но опять таки, не достаточное внимание к этому нововведению со стороны государственных органов приводит к тому, что процесс развивается не повсеместно, а лишь в наиболее обеспеченных районах области и благополучных в финансовом плане дошкольных учреждениях.

Основным звеном в системе непрерывного экологического образования является школа. В целом, экологическим образованием в Челябинской области, охвачено всего лишь пять процентов детей школьного возраста²⁴⁸.

Экологическое образование в общеобразовательных учреждениях формируется в основном за счет образования в рамках отдельного предмета «Экология». В последние годы у педагогов начальных классов области приобрел признание специальный курс «Природа Южного Урала». Лишь в некоторых школах (№1, №35, №80, №11) осуществляется фронтальная экологизация содержания основных учебных дисциплин, готовятся и реализуются вариативные и факультативные программы по экологическим курсам, разрабатываются авторские образовательные программы интегрированных учебных курсов по экологическому воспитанию. Однако можно заметить, что лишь малая часть общеобразовательных учреждений уделяет проблеме должное внимание. Эколого-просветительская деятельность осуществляется на территории области также в виде научно-практических конференций, круглых столов, открытых заседаний, проводимых государственными органами

²⁴⁸ Комплексный доклад о состоянии окружающей природной среды Челябинской области в 2005 году Главного Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области. Челябинск. - 2004. - 96 с.

власти, общественными организациями, но в основном в них учувствует лишь та часть населения, которую непосредственно касается данная проблема либо те люди, чей род деятельности связан напрямую с экологией. Напрашивается вывод, что экологическое воспитание, образование, самосознание у населения области развито слабо.

В настоящее время продолжают развиваться негативные тенденции в состоянии окружающей природной среды Южно-Уральского региона. Природная сфера Челябинской области по-прежнему подвергается высокой техногенной нагрузке, выбросы загрязняющих веществ от хозяйственных комплексов отрицательно сказываются на живой природе Южного Урала. Все это отрицательно влияет на состояние здоровья и продолжительность жизни южноуральцев.

Вместе с тем, несколько изменился вклад региона в сторону улучшения в общем загрязнение природы в масштабе Российской Федерации. Если в 2002 году Челябинская область занимала первое место по объему образующих опасных отходов в России, то в 2005 году она передвинулась на третье место, аналогично с третьего места по объему выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников перешла на пятое, а с восьмого места по объемам сброса загрязняющих сточных вод в водные объекты – на десятое. Эти показатели снизились, прежде всего, из-за уменьшения объемов производства, а не из-за того, что предприятия стали более технически оснащенными в способах очистки и утилизации загрязняющих веществ. Поэтому можно сделать вывод, что при увеличении объемов производства Челябинская область опять будет среди первых.

Что же касается других видов экологических угроз, существующих на территории Южного Урала, то здесь можно предложить, некоторые способы, которые помогут выйти из кризисного состояния.

Например, проблему качества питьевой воды можно решить при помощи правильной организации стока и забора воды из водоёмов.

Изучая проблему загрязнения воздушного бассейна, можно сказать, что основным источником загрязнения пока являются стационарные источники. Это связано с большой концентрацией промышленных предприятий в регионе. Роль автотранспорта в валовом загрязнении имеет тенденцию к увеличению, поскольку автопарк растет. Для ликвидации этих проблем необходимо внедрение газоочистных систем, газоулавливающих и пылеулавливающих установок, фильтров и накопителей. Для уменьшения загрязнений от передвижных источников необходима правильная организация движения транспорта и работа над качеством моторного топлива и над внедрением альтернативных видов топлива.

Для решения проблемы отходов необходимо, во-первых, утилизировать уже накопленные, и, во-вторых, остановить дальнейшее накопление. Для уничтожения промышленных отходов наиболее эффективным является метод экономического стимулирования. На основе этого метода в 1996 году была предложена программа «Переработка техногенных образований Челябинской области», которая, к сожалению, не имеет должной реализации. Рекомендуемая система стимулирования предусматривает:

- установление налоговых и иных льгот, предоставляемых организациям, перерабатывающим техногенные образования и предоставляющим инвестиции,
- применение льготного кредитования экологических проектов,
- передачу части средств, подлежащих перечислению во внебюджетные экологические фонды, на договорных условиях в виде

субсидий или ссуд организациям, осуществляющим переработку техногенных образований.

В плане обеспечения радиоактивной безопасности Южного Урала, необходимо уделить внимание техническому состоянию предприятий, составляющих полный ядерный цикл.

Для решения экологических проблем требуются большие материальные затраты, и, по крайней мере, в ближайшем будущем все их решить не удастся. Больше того, на сегодняшний день эти проблемы остаются не решаемыми в связи с трудностями экономического развития и невыполнением законов на всех уровнях.

Можно сказать, что улучшение экологической обстановки в Челябинской области произойдет только тогда, когда укрепятся национальная экономика и законодательная база.

Не смотря на это, особая экологическая обстановка определяет политическую жизнь региона. Так, проблема экологии является предметом особого внимания властных и хозяйствующих структур, принимаются меры, направленные на оздоровление экологической ситуации. На сегодняшний момент на территории Челябинской области осуществляется государственный экологический контроль, информационно-просветительская деятельность населения в области экологии, органами государственной власти, разрабатываются программы направленные на улучшение окружающей природной среды. Сегодня на территории области насчитывается несколько десятков общественных объединений экологического направления (общественные организации, движения, объединения, союзы, общества, ассоциации), обладающих серьезным интеллектуальным потенциалом, информационными и организационными возможностями, новыми технологиями. Их деятельность направлена на защиту конституционных прав граждан на здоровую окружающую среду, инициирование участия населения в принятии управленческих решений, обеспечение социальной, экономической, экологическую безопасность, проведение акций в области охраны окружающей среды, участие в реализации программ в сфере охраны окружающей среды, просвещение по вопросам экологии, здоровья, культуры, образования.

Как заинтересованные организации, так и все граждане должны поддерживать комплексную систему охраны окружающей среды, складывающуюся из следующих элементов:

- правовой охраны, формулирующей научные экологические принципы в виде юридических законов, обязательных для исполнения,
- материального стимулирования природоохранной деятельности, стремящегося сделать ее экономически выгодной для предприятий,
- инженерной охраны, разрабатывающей природоохранную и ресурсосберегающую технологию и технику,
- приоритета обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения,
- научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества,
- учета законов природы и возможностей самовосстановления и самоочищения ее ресурсов,
- недопущения необратимых последствий для охраны природной среды и здоровья человека,
- права населения и общественных организаций на своевременную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и отрицательном воздействии на нее и на здоровье людей различных производственных объектов,

- неотвратимости ответственности за нарушение требований природоохранительного законодательства,
 - всеобщего экологического образования и воспитания.
- Только всесторонними и комплексными мерами можно, если не решить полностью экологические проблемы, то, по крайней мере, ослабить существующие экологические угрозы жизни и здоровью населения Южно-Уральского региона.

Литература

1. Анфимов А. А., Бадьев С. Н. Урал и экология: Уч. Пособие. – Екатеринбург: Изд-во «Банк культур. Информ». – 2001. – 285 с.
2. Боголюбов С. А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР: Автореф. дис. докт. юрид. наук. – М., 1990. – С. 9-11.
3. Боголюбов С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. – 2003. – № 6.
4. Бирюкова Н. А. Экология один из факторов заболеваний и смертности населения Челябинской области // Вопросы статистики. – 2001. – №1. – С. 66-68.
5. Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. – 2005. – № 4. – С. 11-14.
6. Зеленое движение и гражданское общество. Сост.: А. В. Яблоков и другие. – М.: Товарищество КМК, 2004.
7. Кушнарченко И. А. Перспективы усиления экологической функции государства и права. – М.: ИНИОН РАН, 2000.
8. Комплексный доклад о состоянии окружающей природной среды Челябинской области в 2003 году Главного Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области. – Челябинск, 2004. – 215 с.
9. Мир без границ – война без фронтов? / Под редакцией В. Е. Хвощева. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ. – 2002.
10. Сборник докладов областной научной практической конференции, посвященный 30-летию дня окружающей среды // Правительство Челябинской области. – Челябинск, 2002.
11. Сборник радиационно-гигиенических паспортов административных территорий, входящих в зону радиоактивного загрязнения Челябинской области. – Челябинск, 2001.
12. Экологические проблемы современности: Сб. обзоров и рефератов / Отв. ред. Т. Г. Пархалин. Рос. акад. наук, Ин-т науч. информ. По обществ. Наукам. – М.: ИНИОНРАН, 2001.

3. УГРОЗЫ ТЕРРОРИЗМА

3.1. Возрастание глобальных и региональных угроз терроризма на постсоветском пространстве (М. Ю. Марков, Е. Г. Прилукова)

Одной из характеристик современного развития цивилизации, к сожалению, можно назвать терроризм. Он относится к числу самых опасных и трудно прогнозируемых явлений, которое приобретает все более разнообразные формы и угрожающие масштабы. Терроризм, давно выйдя за национальные рамки, приобрел международный характер. Он стал эффективным орудием устранения в извечном и непримиримом споре разных миров, кардинально отличающихся друг от друга своим пониманием, осознанием и ощущением жизни, своими нравственными нормами, своей культурой.

Сегодня террор стал опаснейшим глобальным вызовом обществу, он дестабилизирует безопасность стран и целых регионов, препятствует нормальному развитию международных отношений. Особенное беспокойство вызывает растущий уровень финансовых возможностей и технической оснащенности террористических группировок, транснациональный характер их деятельности. В настоящее время можно с уверенностью констатировать рост количества национальных и международных террористических организаций, упорядочивание их деятельности, налаживание межорганизационных контактов. По прошествии веков современный терроризм отнюдь не смягчил свою жестокую сущность, меняя лишь формы античеловеческих акций. Сегодня достоверно известно, что террористические группировки активно используют в своих интересах современные достижения науки и техники, получают широкий доступ к информации и современным военным технологиям. Терроризм приобретает новые формы и возможности в связи с усиливающейся интеграцией международного сообщества, развитием информационных, экономических и финансовых связей, расширением миграционных потоков и ослаблением контроля за пересечением границ. При этом поиск новых, все более жестоких и масштабных способов устрашения активно продолжается. Уже известны случаи использования средств массового уничтожения (в японском метро). Террористы уже не однократно делали попытки «нашупать» пути к оружию массового уничтожения, пытались овладеть им или его изготовить, применить сильнодействующие токсические средства, совершить диверсии на атомных объектах. Общественное мнение ряда стран неоднократно будоражили слухи о хищениях и нелегальных коммерческих сделках с расщепляющимися материалами, их тайной переправке за рубеж. Известно о попытке отравления водопроводной системы в Чикаго в 1972 г., об угрозе применения террористами горчичного газа и бациллы сибирской язвы в ФРГ и США, попытке распыления радиоактивных веществ в Австрии, раскрытие подпольной лаборатории по производству палочки ботулинуса в Париже, токсин которого является самым сильным из известных ядов, использование отравляющего газа в токийском метрополитене и т.д. Все это лишний раз подтверждает опасность превращения терроризма в глобальный катастрофогенный фактор²⁴⁹. Таким образом, терроризм оказался непосредственно связанным с проблемой выживания человечества, обеспечения безопасности государств. В международном масштабе терроризм распространился весьма широко и имеет тенденцию к устойчивому росту.

В 1992 г. вследствие распада Советского Союза, на просторах бывшего СССР начались важные и крупные подвижки почти тектонического характера и масштаба, которые привели к кардинальной смене ранее существовавшей системы безопасности. Как отмечалось по этому поводу в ставшем достоянием общественности докладе Национального разведывательного совета (НРС) США, развал СССР дал «...возможность²⁵⁰ разгореться пожару этнической и националистической вражды». Вдоль фактически незащищенной административной границы России быстро сложился «пояс нестабильности и напряженности» от Таджикистана, Киргизии, Узбекистана до Азербайджана с Карабахским конфликтом, Грузии, Молдовы. На обстановку в

²⁴⁹ См.: Бiotерроризм: национальная и глобальная угроза // Вестник Российской Академии Наук. – Март 2003. том 73. – №3; Сорокин К. Э. Ядерное оружие в эпоху многополярности // Политические исследования. – 1995. – №4.

²⁵⁰ Россия и мир в 2020 году. – М., 2005. – с. 131.

этих странах самое непосредственное влияние оказывали: гражданская война в Афганистане, начало прокладки «северного маршрута» героинового наркотрафика из этой страны, а также появление на этом «геополитическом поле» новых активных «игроков» – Пакистана, Китая, Объединенных арабских эмиратов (ОАЭ), Турции, Королевства Саудовской Аравии (КСА), Ирана и некоторых других, не исключая и государства НАТО, не говоря уже о таких «традиционных», как США и Великобритания, преследующих собственные политические и экономические интересы в этом регионе.

Кроме того, процессы «разъединения и дифференциации» на пространстве СНГ шли параллельно с диаметрально направленным процессом активизации интеграции в «европейском Общем доме», завершившемся невиданной ранее консолидацией в границах Европейского Союза (ЕС). Более того, в связи с развалом СССР и формированием гегемонии США на мировой арене, усилились процессы экономической, культурной, а зачастую и военной экспансии США в различных регионах мира. В связи с этим можно предположить, что события 11 сентября 2001 года, стали ответной реакцией радикальных сил в странах третьего мира на американскую экспансию.

В России угроза терроризма, ее масштабы и особенности теснейшим образом связаны с конфликтом в Чечне. Формирование и разрастание этой угрозы более всего обусловлено субъективными и объективными особенностями процесса ее суверенизации, проявившимися в слабости, келейности и конъюнктурности политики федерального центра на Северном Кавказе, начиная с 1991 г. Прораствание транснациональных террористических структур в доморощенный чеченский терроризм является следствием этой политики и результатом разрушения системы обеспечения национальной безопасности в первое десятилетие существования России.

Степень разработанности проблемы. Научной справедливости ради можно отметить, что по причине чрезвычайной актуальности поиска решения проблемы, террор как деятельность и терроризм как концепция не обделены вниманием научного сообщества. Терроризму как политическому, социальному, экономическому, психологическому, религиозному феномену посвящено множество научных трудов. Запрос в систему Internet только по признаку русского языка дает ответ о более 400-х источниках монографического и научно-статейного характера (при этом мы не брали в расчет публицистику). Терроризм стал объектом пристального и постоянного внимания специалистов разных научных направлений, включая особенно исследования в плане многовековой и актуальной истории. Представления о терроризме прочно распространились во многих и разных областях знания. Исследованием различных сторон терроризма занимаются многие науки. Каждая из них обращается к своему аспекту рассмотрения этого социального феномена. Можно выделить несколько основных направлений, по которым в современной научной литературе идет разработка решений проблемы терроризма.

Весьма заметны исследования в плане глобальной проблематики в работах А. И. Владимирова, Н. И. Горина, С. А. Проскурина, В. К. Петрова, А. С. Баранова, И. Валлерстайна, А. Митиль, И. Валлерстайна, Л. М. Земляновой, Н. Е. Покровского, Г. А. Дробота, К. П. Бришполец, А. В. Левашовой, А. И. Салицкого, Г. К. Широкова, А. М. Салмина, А. Н. Никитченко, А. И. Неклессы, В. М. Кулагина, А. И. Уткина, С. Ю. Барсукова, Т. Е. Савицкой, А. А. Иглицкого, В. Иноземцева, В. Кувалдина, А. Рябова, В. Дахина, Е. Брагина, Ю. Жилина,

Ю. Яковца, Ф. Н. Юрлова, Г.-П. Мартина и Х. Шумана, М. Ю. Воронцова, С. В. Порядина и других исследователей.

Наиболее детально на сегодняшний день терроризм разрабатывается в юридической литературе. В числе работ юристов, анализирующих международные аспекты терроризма, можно отметить работы А. И. Бастрыкина, В. П. Емельянова, О. М. Хлобутова и других исследователей. Среди юристов занимающихся проблемами противодействия терроризму в национальных масштабах можно отметить работы таких исследователей, как Г. М. Миньковский, В. П. Ревин, В. П. Емельянов, В. Е. Петрищев, Ю. М. Антонян, А. П. Трегуб и другие.

Терроризм привлекает внимание политологов. Основной экскурс в политологических исследованиях направлен на выяснение причин терроризма независимо от его конкретных проявлений. Таким перспективным и более глобальным взглядом они выгодно дополняют представителей юридического исследовательского направления. В новейший период проблема терроризма поднимается в работах А. Н. Неклессы, П. Быкова, Д. Драгунского, А. В. Журавского, В. Л. Иноземцева; А. В. Мальгина; Г. В. Новикова, А. С. Панарина, А. И. Уткина, К. Хиршман, А. Н. Шахова, А. В. Дмитриева и И. Ю. Зальсина и других исследователей.

Существенный вклад в разработку решения проблемы терроризма вносят исследователи-психологи. Среди работ психологов отметим исследования Ю. М. Антоняна, Р. Бэрона и Д. Ричардсон, Г. Г. Печепцова, Д. В. Ольшанского и других исследователей.

Глубоко и обстоятельно проблема терроризма рассматривается в исследованиях специалистов-востоковедов. Они подходят к ней, учитывая специфику развития конкретных «развивающихся» стран восточного региона. В этом, собственно, заключается практическая ценность таких работ. Среди таких работ, мы отмечаем работы А. А. Игнатенко, Н. В. Жданова, А. В. Коровикова, Б. В. Долгова, В. Т. Белоусова, О. Д. Макарова, Г. И. Мирского, Ю. Каграманова, Е. Б. Рашковского, В. Ефимова.

Фундаментально проблема рассматривается с позиций социальной философии. В работах религиоведов и философов дается анализ ситуации в глобальном масштабе. Пути решения видятся в примирении конфессий, в устранении конфликтов между ними посредством сближения религиозных мировоззрений (экуменизм). Немалое значение в разрешении существующих конфликтов отдается западным странам, которые, поступись они рядом привилегий, могли бы много сделать для решения проблемы терроризма. Отметим работы Е. Б. Рашковского, А. И. Селиванова, В. К. Петрова, О. А. Белькова, Б. И. Каверина, Н. И. Иконниковой, Г. П. Отюцкого, А. И. Ракитова, И. Т. Фролова, Р. Р. Валитова, Г. Г. Дилигенского, В. А. Лекторского, В. Коши, А. Д. Сахарова, Н. И. Петякшевой, К. С. Гаджиева, Е. Н. Анисеевой и А. В. Семушкина, В. Дахина, К. Брутенца, Р. Евзерова, В. Иноземцева, Э. Баталова, П. А. Сорокина, Б. С. Свиринова, В. В. Денисова, В. Ю. Кузнецова, И. Б. Новика, В. М. Розина, В. В. Никитаева и Г. Г. Копылова.

Таким образом, имеющееся противоречие между необходимостью изучения терроризма и необходимостью развития подходов к решению проблемы доказывает актуальность настоящего исследования, формирует гипотезу, цель, задачи, объект и предмет.

Гипотеза дипломного проекта заключается в предположении, что развитие террористической угрозы, возникшей на пространстве бывшего СССР, связано с глобальным процессом переустройства мира и возникновением новой мировой системы, в которой террористическая активность является одним из ключевых методов достижения

политических и экономических целей и в которой террористические организации стали самостоятельными факторами как на региональном, так и на глобальном уровне. Неучитывание этого момента может привести к возникновению терроризма и на территории нашего региона.

Поэтому целью нашей работы является изучение и анализ особенностей террористической угрозы на постсоветском пространстве на примере нашего региона.

В соответствии с поставленной целью были сформулированы задачи:

1. Рассмотреть различные подходы к определению терроризма и выделить качественную определенность терроризма,
2. Проанализировать причины и условия возникновения терроризма на постсоветском пространстве,
3. Определить факторы риска региональной террористической угрозы в регионе,
4. Предложить пути противодействия терроризму на постсоветском пространстве на примере Челябинской области.

Объектом исследования является терроризм как агрессивная античеловеческая деятельность.

Предмет исследования – причины террора как специфически человеческой формы активного отношения к окружающему миру.

Методологические и общетеоретические основы. Терроризм представляет собой историческое явление и потому трудно поддается осмыслению как относительно самостоятельное социальное явление, поэтому при его исследовании можно выделить различные подходы и уровни анализа. Методологическими и общетеоретическими основами данного исследования выступают общие принципы современной теории познания: принцип объективности, принцип активности субъекта в процессе познания, принцип всесторонности и объективности рассмотрения предполагает, принцип детерминизма, принцип системности, принцип наблюдаемости. Дополнительно в данном исследовании для получения достоверных результатов и их обоснования применялся метод контент-анализа периодики.

Теоретическое и практическое значение. Полученные результаты могут быть реализованы в развитии исследований современного состояния терроризма как социального феномена. Кроме того, исходя из современного состояния, которое характеризуется глобальным распространением террористической угрозы, особое значение принадлежит практике обучения, пропагандистской и воспитательной деятельности, которые призваны вооружать людей определенными знаниями, превращать их в убеждения, принципы жизни и деятельности. В этом смысле сегодня как никогда актуальны призывы к пониманию истинных причин терроризма.

3.1.1. Терроризм как объект политологического анализа

3.1.1.1. Понятие и признаки терроризма в современной литературе

Специфика и уровень современной цивилизации характеризуется существованием острых глобальных проблем, затрагивающих судьбы не только отдельных людей, социальных групп, наций, классов, регионов и континентов, но и всего человечества в целом. Современный период развития России отягчен наличием очень острой проблемы, несущей в себе все критерии опасности – проблемы терроризма.

В общественных науках террористическая деятельность или «терроризм» как осознанная концепция и социальный институт присутствует как некий фантом зла, обусловленный заблуждением, роко-

вым недоразумением, избыточной амбициозностью, умственной слабостью, необразованностью, заведомым обманом, сознательной агрессивностью людей, не желающих принять «правильные» правила общежития. И в этом плане вполне правомерно отрицательное отношение общества к террору и понятно его беспокойство.

Мы полагаем, что среди явлений, определяющих характер развития общественной жизни человечества, терроризм занимает особое место. Это одна из проблем общества, которую оно пока не научилось решать. Как замечает А.С. Баранов «налицо острая кризисная ситуация – постоянное нарастание усилий мирового сообщества, направленных на противостояние террору, при постоянном нарастании террористической угрозы»⁷⁵¹.

Выявление исторических истоков терроризма, его сущностных характеристик, социально-деструктивного начала, тенденций развития, и разработки мер по предупреждению для мирового сообщества давно уже не является чем-то новым. Однако для нашего общества и государства эти вопросы в полной мере встали лишь в последние годы, когда коренные изменения произошли в политических, экономических и социальных отношениях.

Отметим, что сложность проблемы политического насилия обусловила и наличие самых различных терминов, используемых для ее анализа: «экстремизм», «террор», «терроризм», которые нередко трактуются достаточно произвольно. Исходным, фундаментальным в данной группе взаимосвязанных и взаимообусловленных понятий является «экстремизм», с помощью которого обозначается приверженность к крайним взглядам и способам действия в политике. «Экстремизм» отнюдь не новое понятие в политическом словаре человечества, ибо общество на протяжении большей части своей истории постоянно истощало политическое насилие, приобретавшее самые различные формы.

Фактически ровесником и крайним выражением экстремизма, является терроризм. В Уголовном кодексе РФ под терроризмом понимается «совершение взрыва, поджога или действий, создающих опасность гибели людей, причинение значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях»⁷⁵².

Понятием «терроризм» в научной литературе в настоящее время стали обозначать действия оппозиционных организаций, практикующих политические убийства, а понятие «террор» закрепилось за репрессивными действиями государства по отношению к своим гражданам. Безусловно, различие между государственным террором и оппозиционным терроризмом в принципе достаточно очевидно. Однако существует и специфическое промежуточное звено, соединяющее эти две формы: терроризм, втайне поддерживаемый и направляемый государственными органами. В случаях же, когда акции государственного терроризма направляются вовне, четко преследуют цель нанесения ущерба другим государствам, вмешательства в их внутреннюю жизнь, изменения международных отношений, они приобретают тем самым характер международного терроризма.

⁷⁵¹ Баранов А. С. Терроризм как следствие нарастания процессов глобализации // Социальная политика и социология. – 2003. – № 4(20). – С. 66.

⁷⁵² Статья 205 УК РФ.

Что касается понятия «международный терроризм», «террористический акт международного характера», «государственный терроризм», то пока что не существует их общепризнанной трактовки.

Современная научная мысль имеет дело и оперирует многообразными представлениями о терроризме, его природе, значении и функциях и вводит в научный оборот свои «особенности». При этом каждое специальное исследование охватывает определенные типы терроризма ради прояснения своих научно конкретных задач и интерпретации особенностей конкретных теоретических образований. Поэтому сведение понятия «терроризм», например, только к международной сфере деятельности в известном Советском энциклопедическом словаре²⁵³, говорит лишь о разных авторских трактовках, не позаботившихся об их соотносительности в этом справочном издании.

Приведем еще пример понятия 50-х годов прошлого века. «Террор [*лат. terror* – страх, ужас] – применение насилия, вплоть до физического уничтожения противника; индивидуальный террор – примененная народовольцами, а затем эсерами и анархистами ошибочная и вредная для революционного движения тактика, которая состояла в систематической организации политических убийств без связи с революционной борьбой масс и вносила прямую дезорганизацию в планомерную революционную работу в массах; белый террор – основной метод буржуазной контрреволюции, система преследования, пыток и массовых убийств руководителей и участников революционного движения и сочувствующих ему, а также преследования империалистическими правительствами своих классовых противников; наиболее зверские форм принял фашистский терроризм. После второй мировой войны империалистические правительства, особенно империалисты США, широко используют методы террора для борьбы против растущего демократического движения народов, против коммунистов и передовых борцов за мир, демократию и социализм, против национально-освободительного движения в колониальных и зависимых странах»²⁵⁴.

Контекст интерпретации понятия «терроризма» непосредственно влияет на трактовку политики, идеологии и ее пропаганды, науки, других сфер интеллектуальной деятельности и, в конечном счете, вообще на социальные и политические отношения. Например, захват заложников в Ираке существенно повлиял на мировое мнение (также сознание) и инициировал вывод вооруженных контингентов некоторых государств по требованию общечеловеческой справедливости. «Запад» пренебрегает тем, что считается в его культуре деспотизмом, «Восток» считает нормой социального сосуществования и не без оснований.

В историческом плане рассмотрения оказывается, что терроризм есть одна из форм эмпирической деятельности, адекватная естественной жизнедеятельности общества.

Для публицистических работ характерны семантические интуиции актуальной террористической ситуации.

Перу западных авторов принадлежит значительное число определений понятия «международный терроризм». Так, в «Трактате по международному уголовному праву» говорится и, что терроризм является международным преступлением, которое угрожает человеческому спокойствию и безопасности, оскорбляет всеобщую совесть и наносит ущерб человеческому достоинству. Между тем терроризм также расшатывает государственные и политические устои страны, является причиной смерти и увечья людей, наносит существенный матери-

²⁵³ См.: Статья 205 УК РФ.

²⁵⁴ Словарь иностранных слов. М.: Госиздат иностран. и вост. словарей. 1955. – С. 687.

альный ущерб, угрожает территориальной целостности. По мнению Дж. Дугарда (ЮАР), международный терроризм – это насильственные акты, имеющие целью вызвать политические изменения, которые подрывают международные отношения и которые международное сообщество рассматривает как несовместимые с желаемыми нормами поведения. Дж. Дугард говорит о террористических актах, которые направлены на подрыв международной политической системы связей и противоречат нормам международной морали и права.

Мы полагаем, что автор не учел то обстоятельство, что одной из разновидностей международного терроризма является криминальный терроризм в действиях международной организованной преступности. Ее участники могут быть далеки от каких-либо политических целей, а акции террора могут быть направлены против конкурирующих преступных организаций в другой стране. Ю. Динштейн (Израиль) утверждает, что сущность терроризма вообще и международного терроризма в частности проявляется в беспорядочном насилии, обычно направленном против людей без разбора (невинные жертвы террористического акта) в целях создания в массах идеи, что цель оправдывает средства: чем ужаснее преступление, тем лучше с точки зрения террористов. По существу, он пытается провести разграничение между понятиями «внутригосударственный терроризм» (политический, криминальный и иной) и «международный терроризм». С. Агравала (Индия) считал, что наиболее удачным является смешанное определение понятия «международный терроризм», включающее общую дефиницию и основные элементы этого преступления, по его мнению, необходимые элементы международного терроризма – это угроза насилием или применение насилия, создающие условия опасности невинных людей или населения в целом, и международный характер преступления. Следовательно, С. Агравала указывает на террористические акты, которые в известной мере затрагивают международные отношения, но угрожают не собственно их субъектам и международному правопорядку, а людям, гражданскому населению, которые не имеют отношения к целям террористического акта.

Основанием для выделения названных форм терроризма являются различия, как в субъектах террористической деятельности, так и в ее направленности на достижение тех или иных результатов. В тесной связи с ним должны рассматриваться и особенности терроризма как особой формы подрывной деятельности. Однако следует отметить, что бытовавший ранее взгляд на терроризм почти исключительно как на враждебную деятельность спецслужб иностранных государств не совсем точно отражает действительность: значительная часть актов терроризма совершается группами и отдельными террористами вовсе не по заданию спецслужб, более того, последние в настоящее время стремятся объединить и координировать свои усилия в борьбе с терроризмом.

При всем многообразии выдвигаемых террористическими организациями и одиночками – террористами лозунгов, идей, а порой и конкретных требований, их социальная направленность служит основанием для выделения следующих разновидностей терроризма: социальный терроризм, преследующий цели коренного или частичного изменения экономического либо политического строя собственной страны; национально-этнический терроризм, включающий организации этно-сепаратистского толка и организации, которые поставили своей целью борьбу против экономического и политического диктата транснациональных государств и их представителей; религиозный терроризм, связанный либо с борьбой приверженцев одной религии в рамках общего государства с приверженцами другой, либо

с попыткой подорвать и низвергнуть светскую власть и утвердить власть религиозную, либо с тем и другим одновременно; криминальный (уголовный) терроризм.

Перечисленные выше разновидности современного терроризма на практике редко выступают в чистом виде. Такие примеры дают отдельные группы и личности, представляющие социальные терроризм. Последний, однако, часто бывает окрашен в националистические или религиозные тона. Как отмечается в правовой литературе, понятие «терроризм» не имеет точной или широко принятой дефиниции. В «Трактате по международному уголовному праву», вышедшем в США под редакцией М. Бассиони и В. Нанди, указывается на объективные трудности выработки общепринятого юридического определения терроризма, что связано с тем фактом, что это слово может означать террор и варварство, устрашение, а также целую серию различных актов насилия. Участники V Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1975 г.) пришли к выводу, что трудно дать более или менее точное определение терроризма. Отсутствие такой дефиниции имеет серьезные последствия при рассмотрении этого понятия в контексте процессов уголовного правосудия.

Слово «террор» пришло из латинского языка (*terror* – страх, ужас). Аналогичное значение имеют слова: *terror* (анг.), *terreur* (фр.) – ужас, страх. Существует также выражение «террористический акт» (*acte de terreur*). В. Маллисон и С. Маллисон дают такое определение: «Террор есть систематическое использование крайнего насилия и угрозы насилием для достижения публичных или политических целей». Они отмечают использование террора при решении политических задач. В книге «Международный терроризм и всемирная безопасность» терроризм трактуется более широко и неопределенно: угроза насилием, индивидуальные акты насилия или компании насилия, ставящие целью в первую очередь постепенно внушить страх – терроризировать. Террор также олицетворяет собой акции массового физического, психологического или идеологического насилия, осуществляемого общественно-политическими структурами, которые обладают неограниченной властью над находящимися в их сфере деятельности социальным контингентом, в целях склонения масс к определенному поведению²⁵⁶.

Необходимо подчеркнуть различие между понятиями «террор» и «терроризм». От террора терроризм отличается следующим.

Во-первых, терроризм – это одноразово совершаемый акт либо серия подобных актов, имеющих не тотальный, массовый, а, напротив, локальный характер.

Во-вторых, субъекты терроризма не обладают властными полномочиями в местности, где разворачиваются их действия.

В-третьих, если террор – социально-политический фактор действительности, то терроризм – явление уголовно-правового свойства, и его насилие, с целью понуждения к каким-либо действиям на фоне созданного состояния страха, имеет не всеобщее, а местное значение.

Террор и терроризм – это разноуровневые явления в иерархии общественных событий по своей сущности и по значимости тех последствий для общества, которые они могут причинить²⁵⁷.

²⁵⁶ Чударовский Ю. В. Терроризм: глобальная проблема современности (методологический анализ) // Следователь. 1998. № 5. – С. 37.

²⁵⁷ Козмиссаров В. С., Емельянов В. П. Террор, терроризм, «государственный терроризм»: понятие и соотношение // Вестник МГУ. №5. – С. 38.

В ходе обсуждения проблемы в шестом Комитете Генеральной Ассамблеи ООН в 1976 г. предпринимались попытки дать определение понятия «терроризм». По мнению Р. Арона, акт насилия рассматривается как террористический в том случае, когда его психологический эффект обратно пропорционален его истинным физическим результатам. Э. Арегача определял терроризм как акты, сами по себе являющиеся традиционными формами общеуголовных преступлений, но совершаемые преднамеренно, с целью вызвать панику и беспорядок в организованном обществе, разрушить общественный порядок, парализовать противодействие террору со стороны общественных сил и интенсифицировать беды и страдания общества.

В словаре В. И. Даля подчеркивается основной смысл, нацеленность терроризма – устрашать смертью, казнью, насилием²⁵⁷.

Трактовка В. И. Далем слова «терроризм» ближе к современному понятию «терроризировать»: 1) устрашать, запугивать, держать в повиновении угрозами насилия и физического уничтожения; 2) творить расправу жестокими карательными мерами и истязаниями, расстрелами и т.п. СИ. Ожегов уточняет такую деталь: террор – это физическое насилие, вплоть до физического уничтожения, по отношению к политическим противникам²⁵⁸. Такое уточнение неоправданно сужает понятие терроризма, если его относить только к политическим противникам. Выходит, что если виновный осуществил насилие из политических мотивов в отношении не политических противников, а, например, «простых» граждан, то такие действия нельзя отнести к терроризму.

М. Тамкоч (США), отвергая мнение, что любой вид терроризма имеет политические цели, пишет: «Терроризм есть нечто большее, чем анархизм, нацеленный на разрушение человеческой жизни и существующего порядка ради разрушения... Нет ничего политического в терроризме: это ужасная форма варварства». Однако он делает оговорку: «Терроризм имеет политическое значение только в том случае, если рассматривается в контексте большевистской революционной борьбы за мировое господство». Представляется, что столь узкое понимание политического терроризма не дает возможности учесть такую разновидность политического терроризма, как, например, национальный терроризм.

В период существования СССР, особенно во время сталинизма, террор осуществлялся против своего народа, были акты и международного терроризма. СССР и другие социалистические страны всегда оправдывали любые акции террора, если они совершались в процессе «революционных» или «освободительных» движений. Западные страны принимали против этого меры, пытались создать единый фронт борьбы с терроризмом. Для этого требовалось создать и единую концепцию понимания этого явления и борьбы с ним. ЦРУ США предложило такое определение: «Терроризм – это угроза применения или применение насилия в политических целях отдельными лицами или группами лиц, действующими или против существующего в данной стране правительства, когда такие действия направлены на то, чтобы нанести удар или запугать более многочисленную группу, чем непосредственная жертва, в отношении которой применяется насилие». Такое определение давало США основание считать насилие, осуществляемое «национально-освободительными движениями», террористическим.

²⁵⁷ См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1955. – С. 537.

²⁵⁸ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1989. – С. 649.

Международный терроризм ЦРУ понимался таковым при условии его поддержки иностранным правительством или организацией, направленной против иностранных граждан, организаций либо правительств. Террористическую деятельность проводят группы, ставящие задачу ниспровергнуть определенный государственный строй, исправить национальную или групповую несправедливость или подорвать международный порядок как конечную цель своей деятельности.

Как мы видим, международный терроризм понимается большинством авторов как вид насилия (политического, уголовного), затрагивающего в той или иной степени международные отношения.

Ради формирования «цивилизованного» имиджа ислама ныне мусульманские иерархи декларируют, что ислам и насилие несовместимы. Однако мы обратимся к непосредственному источнику вдохновения мусульман – Корану. Когда речь идет об «инородцах» в Коране есть инструкция: «Убивайте их, где встретите, и изгоняйте их оттуда, откуда они изгнали вас: ведь соблазн – хуже, чем убийство! И не сражайтесь с ними у запретной мечети, пока они не станут сражаться там с вами, то убивайте их: таково воздаяние неверных!» (II:187). О религиозной толерантности можно вести речь с большой натяжкой: «И сражайтесь с ними, пока не будет больше искушения, а вся религия будет принадлежать Аллаху. А если они удержатся, то нет вражды, кроме как к несправедливым!» (II:189). Присутствует и терпимость к убиенным: «И никак не считай тех, которые убиты на пути Аллаха, мертвыми. Нет, живые! Они у своего Господа получают удел» (III:163).

Найдем и призыв к расширению массового террора: «Сражайтесь же на пути Аллаха! Вменяется это только самому тебе, и побуждай верующих. Может быть, Аллах удержит ярость неверующих: ведь Аллах сильнее в ярости и сильнее в наказании!» (IV:86).

Кроме чисто религиозных террор преследовал также политические цели, цели финансового обогащения. Грабители или состоятельные мятежники овладевали целыми областями и вынуждали верховную власть признавать их «верноподданными», но независимыми вассалами.

Ярким примером применения насилия и массовых убийств является феномен крестовых походов европейцев против представителей иной (мусульманской) веры. Мы имеем дело по существу с разделением на «своих» и «чужих» и насилие в рамках этого деления было возможным по отношению к «чужим». Так, в исследовании «История крестовых походов» говорится о том, что «...папы объявляли крестовые походы против любого, им не угодившего...»²⁶¹.

Ярким примером использования жестокого насилия могут служить так называемые Войны Восьми святых, которые Ватикан вел с Флоренцией (вторая половина XIV века)²⁶².

Предельной жестокостью характеризуется франко-саксонское противостояние времен Карла Великого (VII-VIII века), которое сопровождалось массовыми казнями заложников и восставших. Д. Хэ-

²⁵⁹ Салимов К. Н. Современные проблемы терроризма. – М., 1999. – С. 16.

²⁶⁰ Антонов Ю. М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. – М., 1998. – С. 8.

²⁶¹ История крестовых походов / Пер. с англ. Е. Дорман. – М.: КРОН-ПРЕСС, 1998. – С. 55.

²⁶² Контатин Ф. Война в средние века / Пер. с фр. Ю. П. Мазинина и др. – СПб.: Ювента, 2001. – 416 с. – С. 178.

германи, в частности, говорит о разрушении франками целых поселений с уничтожением мирных жителей и святых городов саксов²⁶³.

Мы сознательно избегаем напоминания о последующих войнах, двух мировых, о Вьетнаме, Афганистане и других странах по причине изученности и известности методов уничтожения, устрашения и культивирования страха.

Вместе с глобализацией человеческого общежития (сентенция: «все в одной лодке») на рубеже XX и XXI столетий терроризм трансформировался в международный, став, пожалуй, самым неоднозначным и опасным явлением современности и требует своего осмысления. В массовом сознании, на его обыденном уровне, терроризм воспринимается на уровне эмоций, часто ассоциируется с актом убийства людей.

Несмотря на все различие понятий терроризма в них прослеживается общая взаимосвязь, прежде всего связанная с тем что терроризм имеет своей целью культивирование страха, таким образом, мы будем исходить из понимания террора как преследования, поддержания и нагнетания страха, что даст возможность распространить трактовку «террора» на многие сферы жизнедеятельности людей: бытовую, идеологическую, дипломатическую и т.п.²⁶⁴

Наше убеждение будет заключаться в том, что террор возник отнюдь не в наше время. Он известен с библейских времен на примерах наказаний «некорректных» в их правилах существования народов.

3.1.1.2. Причины и условия возникновения терроризма на постсоветском пространстве

Отсутствие значительных террористических преступлений в СССР объясняется как существовавшей в стране значительной идейно-политической консолидацией населения, с одной стороны, так и действенностью и эффективностью различных административно-правовых режимов, то есть, той компоненты, размывание которой началось задолго до подписания известных «Беловежских соглашений» 8 декабря и до августа 1991 г.

Одним из первых актов терроризма в истории новой России можно считать покушение 3 мая 1993 г. на специального представителя президента в Северной Осетии В. Н. Поляничко, опасность возникновения организованного систематического терроризма в полной мере изначально возможно осознавалась специалистами правоохранительных органов.

В числе новых социокультурных факторов внутреннего развития государств СНГ, помимо стремительного обвального ухудшения их экономической и социальной обстановки, назовем также активное распространение клерикального сознания от традиционных существовавших конфессий, до появления всевозможных новомодных псевдо-религиозных течений («Белое братство», ваххабизм, учение Аум-Сейрике, сайентология и др.).

Следствием падения уровня жизни населения, роста ксенофобии и религиозной нетерпимости, социальной напряженности, приводившей к всплескам массового насилия (говоря строго научным языком – вооруженным конфликтам немеждународного характера) на территории сопредельных республик СНГ, стал рост массовой неорганизованной миграции из неблагополучных регионов, в том числе и субъектов Северо-Кавказского региона. По данным Совета безопасности

²⁶³ Хэгерманн Д. Карл Великий/ Пер. с нем. В. П. Котелькина. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – С. 95.

²⁶⁴ Терроризм: психологические корни и правовые оценки // Государство и право. 1995. №4. – С.24-25.

России, к июлю 1994 г. только территорию Чечни покинули более 250 тысяч беженцев. Вследствие этого на территории Российской Федерации появились многочисленные контингенты «беженцев» и «вынужденных переселенцев». Причем, преимущественно оставшихся вне поля зрения властей, общественных и правозащитных организаций, что, в свою очередь, не могло не усугублять социальной ситуации в самой России в районах их проживания.

Еще одной особенностью этого периода (1992—1993 гг.), вследствие указанных обстоятельств, наряду с возникновением новых многочисленных «национальных диаспор» в субъектах Российской Федерации, стало появление и активное вступление в процессы передела собственности и приватизации этнических организованных преступных групп (ЭОПГ), насильственными методами борющихся за завоевание и упрочение своего положения в регионах, за «контроль над территориями».

В отличие от идейно-политически мотивированного насилия при совершении террористических акций, эти корыстно мотивированные преступные деяния: рэкет, уничтожение имущества, заказные убийства, в том числе путем организации взрывов, поджогов, нападений, обстрелов и т.п., также по объективной стороне (*modus operandi*, способ совершения), имели немалое сходство с «классическим» политическим терроризмом, и нередко воспринимались населением именно в качестве последнего. В связи с этим даже стал употребляться недостаточно корректный и нечетко определенный термин «уголовный, криминальный терроризм». Ибо цели и мотивы преступлений, вскрываемые, как правило, на стадии завершения следствия, для сознания граждан и особенностей оценки ими состояния собственной защищенности особого значения не имели и не имеют.

К числу важнейших внутрirosсийских криминогенных факторов и причин развития нестабильности относится образование к марту 1992 г. на территории Российской Федерации фактического эксклава в Чечне, на чем следует остановиться подробнее.

После разгона сторонниками Дж. Дудаева при явном попустительстве кремлевской администрации законных органов власти Чечни на территории самопровозглашенной «Республики Ичкерии» было прекращено действие российских законов и прав, а все население республики было де-факто отдано в заложники «новой власти» криминально-экстремистского толка. Хотя проникновение радикальных исламистских учений в виде ваххабизма, в отличие от традиционной (адатской) его трактовки населением, в республику начинается именно с этого времени, особо активная пропаганда его началась после активизации масштабной помощи со стороны зарубежных исламских организаций «властям Ичкерии» вследствие начала на территории республики боевых действий 14 декабря 1994 г. «В то время мы подчеркивали, что России следует учитывать тот факт и сделать из него конкретные выводы, что она, по сути дела, впервые в своей истории, входит в конфликтные противоречия с исламскими странами, что не могло не привести к значительному осложнению отношений с ними»²³⁴.

В этот период (1993-1994 гг.) власти «Ичкерии» создают собственные «вооруженные силы» (де-юре – незаконные вооруженные формирования (НВФ), особое внимание уделяя диверсионно-террористическим методам ведения иррегулярной, т.е., «повстанческой» борьбы, созданию спецподразделений. На территории Чечни создаются учебно-тренировочные лагеря, специально-военную подготовку в которых проходили будущие «моджахеды» («воины Аллаха») из многих государств мира, включая и страны СНГ.

Отметив, что эта деятельность осуществлялась в форме «военно-технического сотрудничества» непризнанной Ичкерии с Аль-Кайдой (А-К) и другими радикальными исламистскими группировками, но могла стать обоснованным поводом для обвинений России «в поддержке международного терроризма». Поскольку официально Москва никогда не признавала реальность утраты контроля над территорией Чечни, а признание этого факта противоречило амбициям ее руководства и, безусловно, вело бы к подрыву его авторитета как внутри страны, так и на международной арене.

Следует особо отметить, что в это время в Афганистане укрепляется и начинает расширять свое влияние с выходом на среднеазиатские республики СНГ режим радикально-клерикального движения Талибан, по сути дела являвшийся продуктом совместных усилий исламистских радикалов многих государств мира. Талибан, немало способствовавший образованию в апреле 1998 г. Международного фронта джихада (МФД), объединившего радикальные клерикальные организации и группировки из ряда стран традиционного распространения ислама (Пакистана, Ирана, КСА, Египта, ОАЭ, Филиппин и Индонезии), а также расширению деятельности тесно связанной с ним Аль-Кайды, не только оказывал организационно-материальную помощь исламистским группировкам на территории СНГ, принял на своей территории «непримиримых» из Таджикистана и других среднеазиатских стран, поддерживал «Исламское движение Узбекистана» (ИДУ), но и предоставил возможности для создания и функционирования в Афганистане учебных лагерей для подготовки будущих «моджахедов». Именно эти, уже в то время хорошо известные спецслужбам заинтересованных государств, факты в совокупности с отказом в экстрадиции, т.е. выдаче для уголовного преследования лидера МФД и А-К Усамы бен Ладена, привели к решению международной антитеррористической коалиции о нанесении военного удара по Афганистану в октябре 2001 г.

Отметим лишь, что поддержка режимом талибов ИДУ, в начале 2001 г. переименованного в «Исламское движение Туркестана» (ИДТ, причем в настоящее время употребляются оба этих наименования как равнозначные), что было призвано точнее определить район его геополитических притязаний, его многонациональный характер, позволила последнему осуществить ряд громких террористических акций в 1999 — 2000 гг. на территории Таджикистана, Узбекистана и Киргизии. Одним из каналов получения финансовых средств Талибаном и связанным с ним радикально-исламистскими группами, стала организация наркотрафика их Афганистана, вовлеченными в который стали также и этнические ОПГ в странах СНГ, не исключая чеченские и ингушские ОПГ на территории России.

Эксклюзивное положение «Ичкерии» в России, фактически превратившее ее в криминальный очаг анклавного типа на юге страны, способствовавшее стремительному росту трансграничной преступности, не могло не поставить перед руководством страны задачи положить конец массовому беззаконию и преступности на этой юридически российской территории. Следствием чего стало начало 14 декабря 1994 г. масштабной операции «по наведению конституционного порядка на территории Чеченской республики». Ставя своей задачей масштабно показать криминогенные и террогенные процессы в России и ее окружении, мы не будем подробно останавливаться далее на ходе этой операции, равно как и на ошибках и просчетах, допуская при ее проведении, ибо это требуют особого отдельного и глубокого рассмотрения.

Уже после рейда «диверсионного отряда» Ш. Басаева в июне 1995 г. Россия столкнулась с массовым появлением «чеченского» терроризма. Употребляя в термине «чеченский» терроризм кавычки для обозначения рассматриваемого явления, мы, тем самым, подчеркиваем, что имеется в виду не его этно-национальная, а политико-организационная и тактическая характеристики.

Впервые термин «чеченский терроризм» прозвучал еще на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов России 7 августа 1996 г. На наш взгляд, он представляет собой именно такую подвидовую категорию современного терроризма, которая обладает рядом отличительных характеристик, касающихся как особенностей его субъекта, так и организационных и тактико-стратегических особенностей.

Специфика того или иного вида терроризма определяется содержанием вдохновляющей его идейно-политической доктрины, целями, тактикой, а также особенностями его субъекта, как на лично-персонализированном уровне исполнителей, так и на более высоком социально-обобщающем уровне. В этой связи, учитывая наличие подобной специфичности и мотивированности многочисленных террористических актов 1995-1996, и 1999-2005 годов, выделение подвидовой категории «чеченского» терроризма представляется в настоящее время достаточно обоснованным.

«Чеченский» терроризм является, на наш взгляд, локально-региональным ответвлением исламско-фундаменталистского терроризма, который, после образования в апреле 1998 г. в Пакистане «Мирового фронта джихада», также стал феноменом современной политической жизни и международных отношений. О чем свидетельствуют как события сентября 2001 г. в Вашингтоне и Нью-Йорке, так и последующие «контртеррористические» международные операции в Афганистане и Ираке. Его вполне конкретные геополитические цели маскируются «исполнением воли Аллаха» под идеологическим прикрытием ваххабизма, что и позволяет называть его «исламистским», то есть отсылающим к священному писанию мусульман²⁴.

Все сказанное, однако, не исключает возможности появления и иных видов социального терроризма, понимаемого как деятельная, крайняя форма выражения протеста против условий своего существования.

Речь идет о исторически осужденном «революционном», «левацком» терроризме, проявление которого хотя и прекратились, по сравнению с периодом 90-х годов, но новых всплесков которого также нельзя полностью исключать. Конкретными его порождениями явились, так называемые, «Реввоенсовет (РВС)» и «Новая революционная альтернатива»²⁵. Последователи осужденного в Японии лидера Аум-Сенрике Асахары также планировали в 2000-2001 годах осуществление акций международного терроризма.

11 сентября 2001 г. международный терроризм бросил вызов всему современному человечеству. Однако мир изменился не после 11 сентября, а начал стремительно меняться с конца 80-х годов прошлого века, в том числе и в плане возрастания террористических угроз, обусловленных появлением на мировой арене нового субъекта международного терроризма – радикально-экстремистского клерикализма.

Как же характеризуются тенденции терроризма в современной России? Копируя тактику Аль-Кайды, совершавшей в 1998 г. по одной широкомасштабной террористической акции в год, в начале этого века чеченские НВФ также применили эту практику. Осенью 2002 г. они осуществили захват заложников в «Норд-Осте», явившийся лишь одним звеном в цепи планировавшихся террористических действий, 9

мая 2003 г. осуществили теракт в Каспийске, в августе-сентябре 2004 г. осуществили серию террористических акций в Москве и Беслане, причем тогда ими впервые в отечественной истории было осуществлено уничтожение двух пассажирских авиалайнеров.

Масштабные террористические акции планировались также на октябрь 2005 г. В целом же по стране динамика террористической преступности в начавшемся веке в разрезе статьи 205 («Терроризм») Уголовного кодекса России выглядит следующим образом. Если в 2000 г. было совершено 135 преступлений, квалифицированных как терроризм, то в 2001 г. – 327, в 2002 г. – 360, в 2003 г. – 561, в 2004 г. – 265. За девять первых месяцев 2005 г. была зарегистрирована 141 террористическая акция. Несмотря на существенное снижение этого показателя по сравнению с предыдущими годами, его значение вряд ли можно считать социально терпимым. При этом, как заявил 2 ноября 2005 г. министр внутренних дел России Р. Г. Нургалиев, за тот же период времени правоохранительными органами были предотвращены 992 попытки осуществления террористических акций.

Отметим, например, что деятельность посланцев уже упоминавшейся радикально-экстремистской организации «Хизб ут-Тахрир» (ХИТ) только с 2000 г. выявлялась в 50 субъектах Российской Федерации. А благодаря принятому Верховным Судом России 14 февраля 2003 г. решения о признании террористическими и запрещении деятельности 15 организаций, в 2004 г. впервые были возбуждены уголовные дела по статьям 2051 («вовлечение в террористическую деятельность») и 2822 («участие в запрещенной организации») УК РФ. Причем, если по последнему обвинению привлекалось к ответственности более 40 человек, то всего было выявлено более 500 участников этих организаций.

Все приведенные факты со всей очевидностью свидетельствуют о сохранении чрезвычайно высокой степени террористической угрозы как для России, так и для других государств СНГ. В связи с этим возникает закономерный вопрос, а что же может и должно быть противопоставлено этой угрозе, явственно приобретающей облик «войны цивилизаций», в свое время предсказанной американским профессором Сэмюэлем Хантингтоном?

Явление «международного маргинализма» не означает отчуждения от национальной культуры, даже наоборот, религия и многовековая культура представляют собой, пожалуй, последний и самый надежный оплот стран третьего мира. Для развивающейся страны сегодня не представляются возможными нормальные отношения с развитыми демократическими государствами, поэтому она формирует свой собственный социокультурный способ бытия, который в глубине себя рождает феномен терроризма. Прежде всего, это религиозный терроризм, как способ защиты и отстаивания своих интересов.

Для более полной характеристики современного общества отметим, что маргинализация больших масс населения очевидна еще и на фоне распределения информационных возможностей, которое носит далеко не повсеместный характер. Иными словами, информационное общество существует сегодня далеко не везде. Скажем больше, огромные массы населения в развивающихся странах в буквальном смысле выключены из всемирных процессов информатизации, они ведут свой замкнутый образ жизни, предстают как бы маргиналами современного информационного мира. И это еще один немаловажный аспект маргинализации современного социума.

Уже несколько лет специалисты в области социальных наук ведут речь о наступлении эпохи «глобального» терроризма, отмечая,

что она проявляется, прежде всего, в географическом расширении зоны террористической угрозы, в значительном увеличении количества производимых террористических актов, в их предельной жестокости, а так же в усовершенствовании технической базы терроризма²⁶⁵.

На первый план сегодня выходят иные основания терроризма, иные причины его формирующие. Мы имеем в виду, прежде всего, сущность сегодняшнего общества, наличия «несправедливости» (хотя она не знает семантической однозначности), полинаправленность векторов социального развития. Да и само явление сегодня стало иным, приобрело международный, глобальный характер.

В актуальном плане рассмотрения проблемы нужно отметить, что современные исследователи терроризма едины во мнении о том, что терроризм представляет собой сложный и неоднозначный феномен социальной реальности²⁶⁶.

Вокруг терроризма сегодня складывается острая кризисная ситуация, которая характеризуется постоянным нарастанием усилий мирового сообщества, направленных на противостояние террору, при постоянном нарастании террористической угрозы²⁶⁷. Причины такой ситуации видятся в несправедливой сущности современного социального устройства, что ведет к актуализации таких явлений, как недовольство, экстремизм. Многие исследователи обращаются к проблемам социальных последствий современного развития, формирования системы ценностей в традиционном и постиндустриальном обществах, конфликта цивилизаций, экономических интересов и т.п.

²⁶⁶См.: Баранов А. С. Терроризм как следствие нарастания процессов глобализации // Социальная политика и социология. – 2003. № 4(20); Бельков О. А. Международный терроризм – слова и смыслы // Власть. – 2002. № 2; Владимирова А. И. «Глобализация», война и мир третьего тысячелетия // Власть. – 2001. № 3; Горин Н. И. Глобализация и локальные цивилизации // Власть. – 2000. № 1; Иноземцев В. Л. Расколота цивилизация. Наличествующие предпосылки и возможные последствия постэкономической революции. – М., 1999; Каверин Б. И. Терроризм и война: общее и различия // Власть. – 2002. № 5; Митиль А. Дилеммы глобализации. Социумы и цивилизации: иллюзии и риски. – М., 2002; Неклесса А. Н. Проблема XXI века // Эксперт. – 2001. № 34; Новиков Г. В. Сильная стратегия слабых // Политические исследования. – 2000. № 1; Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. – М., 1997; Пархакин Т. Г. Проблемы терроризма. – М., 1997; Сафонов А.Е. Необходима глобальная система противодействия терроризму // Международная жизнь. – 2003, № 1; Современный терроризм, состояние и перспективы / Под ред. Степанова Е. И. – М., 2000; Техранян М. Глобальный терроризм: в поиске адекватных ответов // Россия и современный мир. – 2003, № 1; Уткин А. И. Мировой порядок XXI века. – М., 2001; Фролов И. Т. Философия глобальных проблем // Вопросы философии. – 1980. № 2; Хиришман К. Терроризм в новом измерении: причина и выводы // Россия и современный мир. – 2003. № 1.

²⁶⁶См.: Уткин А. И. Мировой порядок XXI века. – М., 2001; Техранян М. Глобальный терроризм: в поиске адекватных ответов // Россия и современный мир. – 2003. № 1; Селванов А. И., Петров В. К. Криминальный интернационал как фундамент современного западного общества («Открытое общество» и его друзья) // Власть. – 2001, № 10; Проскурин С. А. Глобализация или глобализм? // Власть. – 2001. № 6; Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. – М., 1997; Журавский А.В. Трудные вопросы современного развития // Политические исследования. – 2003. № 2; Бельков О.А. Международный терроризм – слова и смыслы // Власть. – 2002. № 2.

²⁶⁷Баранов А. С. Терроризм как следствие нарастания процессов глобализации // Социальная политика и социология. – 2003. – № 4(20). – С. 66.

3.1.2. Вероятность региональной террористической угрозы и пути противодействия ей

3.1.2.1. Факторы риска региональной террористической угрозы

Истоки терроризма (и террористической деятельности) проистекают из глубин живого мира в контексте активности отражения, в процессе которого обеспечивается (1) противостояние организма окружающей среде и (2) адаптация. Современная наука придерживается приоритета первого отношения второго: определяющую роль в развитии живых систем играет не адаптация, — как долго признавалось бесспорным в науке, — но, напротив, именно противостояние окружающей среде. (Следовательно, противостояние есть исток террора). С 30-х годов известна концепция Э. Я. Бауэра, согласно которой организм в любых условиях обеспечивает сохранение устойчивого «неравновесного состояния»²⁶⁸. Только противостояние окружающей среде, как считает И. С. Ладенко, способствует адаптации, и последняя возрастает в филогенезе и онтогенезе²⁶⁹ в процессе «научения» согласно Ф. Кликсу²⁷⁰. С точки зрения В. И. Плотнокова способность противостояния и приспособления (адаптации), реализуемые с возрастанием активности отражения, является фундаментальной особенностью жизни: «отражение есть форма инобытия субстанции в некотором субстрате»²⁷¹. В гражданском обществе вместо естественного права на жизнь начинает действовать общественный закон — разумно предписывать себе ограничения в целях обеспечения жизни и покоя, ибо в естественном состоянии неравенство сил определяется лишь исходом сражения²⁷².

Говоря непосредственно о региональных факторах риска, целесообразно рассмотреть это на конкретном примере Челябинской области.

Экономико-географический фактор

Челябинская область — многонациональный регион, в котором проживает более 100 больших и малых народов. В последние годы значительно возросло его геополитическое значение. Располагаясь на границе Европы и Азии, он выступает связующим звеном между европейской и азиатской частью России, между национально-культурными традициями Запада и Востока. После развала Советского Союза, Челябинская область, ранее являвшаяся внутренним регионом, получила достаточно протяженный участок государственной границы с республикой Казахстан. Несмотря на то, что в настоящее время у Казахстана нет территориальных притязаний в регионе, пограничный статус области негативно влияет на криминогенную ситуацию в регионе. Соседство с государствами Центральной и Средней Азии сделало Челябинскую область, перевалочной базой для направляющихся в Европу потоков наркотических веществ.

По данным спецслужб, каждая из преступных группировок области, специализирующихся на поставках наркотиков, организует 2-3 каравана в месяц. Одним караваном переправляется до 300 кг опия и до 2 кг кокаина и синтетических наркотиков. Почти все они имеют либо таджикское, либо афганское происхождение. При этом совмест-

²⁶⁸ Бауэр Э. С. Теоретическая биология. — М.: Соцполитиздат, 1935. — С. 19.

²⁶⁹ Ладенко И. С. О роли рефлексии в самоорганизации интеллектуальных систем // Рефлексия в науке и обучении. — Новосибирск: НГУ, 1989. — С. 13.

²⁷⁰ Кликс Ф. Пробуждающееся мышление. У истоков человеческого интеллекта. — М.: Мысль, 1983. — С. 64-75.

²⁷¹ Плотноков В. И. Соотношение социального и биологического как философская проблема. Автореф. Дис. докт. филос. Наук. Свердловск: УрГУ, 1980. — С. 26.

²⁷² Гоббс Т. Левинафан. — М., 1936. — С. 103.

выми усилиями правоохранительных органов изымается не более одного процента находящихся в обороте наркотиков. Все же остальное доходит до своих потребителей.²⁷³ Такая ситуация – результат прозрачности и призрачности границы.

В Челябинской области в настоящее время расположен целый ряд режимных объектов особой важности. Среди них такие объекты как НПО «Маяк», занимающийся утилизацией ядерных материалов и Федеральный ядерный арсенал. Общий перечень критически важных объектов национальной безопасности в Челябинской области включает 69 пунктов. В связи с недавно опубликованным докладом Разведывательного управления министерства обороны США (РУМО), в настоящее время получение доступа к ядерным материалам выбрано приоритетной задачей террористической организации «Аль-Кайда». Более того, по свидетельству начальника 12-го Главного управления Министерства обороны РФ Игоря Волынкина²⁷⁴, представители террористических организаций дважды пытались попасть на российские военные ядерные объекты, однако обе попытки были пресечены охраной. Это позволяет предположить, что вероятность террористического акта на ядерных объектах Челябинской области в настоящее время реальна.

Национально-этнический фактор

По переписи 1979 г. в Челябинской области 80 % населения составляли русские, 12 % – татары и башкиры, 3 % – украинцы, по 1 % немцы, мордва и евреи. На сегодняшний день за счет эмиграции примерно наполовину сократилось немецкое и еврейское население и на 2-3 % увеличилось татарское и башкирское население за счет более высокой рождаемости, несколько сократилось в процентном отношении русское население. В Челябинской области традиционно все нации жили в мире и согласии. Попытки разжечь национальные конфликты предпринимались лишь черносотенцами в 1905-1906 гг. (попытки еврейских погромов, которые были сразу же пресечены железнодорожниками, в основном, русскими по национальности) и в конце 40-х начале 50-х гг. в борьбе сталинистов с так называемым космополитизмом. С тех пор ни органами государственной власти, ни политическими организациями национальные конфликты не разжигались. В 90-е годы националистические организации были малочисленны и маловлиятельны. Их представители на губернаторских выборах получали от 1 до 3 процентов голосов.

В Челябинской области конфликты на национальной почве носят единичный характер. Националистические настроения в области распространены значительно меньше, чем в Москве, Свердловской области и других регионах страны. Во всех случаях общественные организации или государственные структуры своевременно дают отпор национализму. Особое внимание здесь оказывается борьбе против антисемитизма. 4 апреля 2002 г. Координационный Совет по связям с религиозными организациями в г. Челябинске при председательстве заместителя главы города А. Х. Еналеева принял Обращение к верующим г. Челябинска направленное против антисемитизма. В нем говорится: «Координационный Совет... осуждает антисемитские выходки, их организаторов и исполнителей, к каким бы организациям и группам они не принадлежали. Разжиганию национальной и религиозной розни должен быть поставлен правовой заслон местными органами власти, патриотами города. Исторические уроки остаются суровым предостережением для всех нас: любые межнациональные конфликты начинаются с лозунгов ра-

²⁷³ Востряков И. Кто встанет на пути наркототока? // Труд. ... №163. 1 сент. 2000.

²⁷⁴ www.nakanune.ru/articfes/obshhestvo/mery_nedostatochny_ugroza_ostaetsja.

сизма, шовинизма, антисемитизма. Сказать любому антигуманизму решительное «нет» гражданский долг каждого челябинца»²⁷⁵.

Религиозно-идеологический фактор

По данным ведущего специалиста комитета по делам национальностей, религиозных и общественных организаций И. И. Аносова, в Челябинской области 63 % всех религиозных общин православные, 23 % – исламские, 9 % – протестантские, 5 % – прочие²⁷⁶. Несмотря на достаточно широкий спектр религиозных организаций, в области не зафиксировано деятельности религиозных организаций экстремистского толка, не выявлены факты разжигания межнациональной розни существующими организациями.

Экстремистская деятельность

В начале 90-х годов в области действовало около десятка националистических организаций, наиболее крупные из них – Русский национальный собор, Российский общенародный союз, Национально-государственная партия, Русская партия. В общей сложности в них насчитывалось 2-3 сотни человек, на их митинги никогда не приходило более 200 человек. Однако они достаточно энергично проводили индивидуальную работу. Наибольшим их достижением явилась отправка в горячие точки более 100 человек, в том числе в Боснию несколько десятков, в Приднестровье и в Армению. Более десяти человек погибло. Однако фактов подготовки террористических актов на территории области выявлено не было.

3.1.2.2. Пути противодействия терроризму на постсоветском пространстве (на примере Челябинской области)

Предельная опасность современного терроризма выводит на первый план проблему противодействия его распространению. Само существование этого явления в социальной реальности ставит под угрозу мирное существование человеческого общества. Сегодня терроризм уже нельзя рассматривать как тактическую угрозу, не имеющую реальных глобальных последствий. Террористические акты в США и последующее развитие событий показали, что всему миру угрожает ужасная опасность – терроризм. В книге экс-премьера Израиля Беньямина Нетаньяху, который по праву считается экспертом в вопросах борьбы с терроризмом, читаем: «Необходимо понимать, что сегодня на карту поставлено выживание нашей цивилизации – ни больше, ни меньше! Еще недавно кое-кто мог считать, что говорить о борьбе с международным терроризмом в таком апокалипсическом тоне – значит прибегать к безудержным преувеличениям. Сейчас так никто уже не думает»²⁷⁷.

В данном параграфе мы касаемся вопроса о сущности противодействия терроризму. Однако прежде необходимо еще раз отметить, что этот весьма тонкий вопрос должен обязательно предваряться всесторонним научно-теоретическим изучением проблемы. Иными словами, **противодействие терроризму необходимо начинать с изучения этого явления.** Только на основе результатов такого исследования возможна разработка комплекса антитеррористических мер. В сущности, этому были посвящены все предыдущие рассуждения.

²⁷⁵ Обращение Координационного Совета по связям с религиозными организациями к верующим города Челябинска.

²⁷⁶ Чистосердова Н. В чужой монастырь. // Челябинский рабочий, 2001. 24 авг.

²⁷⁷ Нетаньяху Б. Война с терроризмом: Как демократии могут нанести поражение сети международного терроризма. – М., 2002. – С. 13-14.

В ситуации, когда терроризм стал неотъемлемой частью социальной реальности, во всем мире стали проявлять больше общественного и научного внимания к этой проблеме, пишутся книги, растет количество журнальных публикаций. Это очень важный момент, ибо эффективное противодействие терроризму невозможно без его детального изучения. Этим обусловлена важность и необходимость всестороннего научного анализа явления, выявления его причин. Только на основе комплексного научного анализа феномена терроризма возможна разработка комплекса антитеррористических мероприятий и внедрение его в жизнь. Несмотря на это очевидно, что человечество не нашло еще решения проблемы терроризма. В пользу этого положения, как бы сами за себя говорят новые жертвы террора. Именно этими аспектами обусловлена необходимость всестороннего научно-теоретического изучения этой проблемы для дальнейшего успешного разрешения ее на практике. Именно практическими потребностями противодействия терроризму (объективная основа) обусловлена потребность в теоретическом исследовании этого явления. Заинтересованность терроризмом определяется желанием понять его сущность и, на основе этого понимания, предложить способ противодействия ему, или хотя бы помочь в поиске такового. Это желание, в свою очередь, обусловлено тем, что сама жизнь, объективная действительность, заставляет нас обратиться на это явление самое пристальное внимание. Смысл нашего исследования заключается в том, чтобы вывести это важное понятие социальной реальности на теоретический уровень функционирования. Это и есть процесс развития познания.

Нам необходимо понять, что только всесторонне научно-теоретическое изучение феномена терроризма позволит эффективно противостоять этому явлению в жизни, позволит преодолеть страх перед этим абсолютным злом современности, которое уносит ежедневно сотни жизней.

Теоретическое рассмотрение явления терроризма, безусловно, должно строиться на основе того материала, который уже накоплен в предыдущих теоретических работах, посвященных проблеме терроризма. В конечном же итоге теория эта будет работать на практику, ибо проблема терроризма сегодня актуальна и требует своего незамедлительного решения. В свою очередь, любое практическое решение, если его инициаторы действительно заинтересованы в положительном результате, должно строиться на основе научно-теоретического подхода и анализа этого сложного и противоречивого явления современной действительности. Научная теория может обоснованно ответить на вопросы о сущности исследуемого явления, представляя собой научное обобщение и истолкование предмета познания. Она также позволяет предвидеть потенциально возможные варианты развития современного нам терроризма в будущем, его свойства и закономерности (прогностическая функция теоретической науки, моделирование, etc).

Другими словами, в ином свете терроризм предстанет, если его подвергнуть научному анализу, открывая и рассматривая новые, не известные ранее стороны и связи этого явления социальной реальности. Таким образом, изучение терроризма путем открытия в нем новых и, вместе с тем, ключевых сторон и связей представляет собой не что иное, как научное познание этого явления. Именно такое, научное познание представляет наибольшую ценность для науки и общества, ибо позволяет абстрагироваться от случайно-эмоциональных оценок, и тем самым обеспечить достижение объективного, истинно-научного знания исследуемого явления и дать верные рекомендации для прак-

тической деятельности человечества, направленной на противодействие терроризму. Ценность подобных рекомендаций обусловлена объективностью научного подхода. Поэтому такого рода рекомендации только и подходят для того, чтобы на их основании осуществлялось практическое решение проблемы терроризма. В этом контексте необоснованными считаем такие планы и решения, которые не имеют под собой научной основы.

Таким образом, мы полагаем, что необходимость всестороннего теоретического изучения феномена современного терроризма вполне очевидна. Эта необходимость коренится в той практической ситуации, которая сложилась сегодня и существует объективно, хотим мы того или нет. Эта ситуация характеризуется массовым распространением террористической опасности, угрозы всему человечеству, что само по себе не может оставлять равнодушным к данной проблеме ни одного человека. Глупо думать, что с этой проблемой должна бороться исключительно власть, ибо последняя сегодня по существу выкачивает свою беспомощность в решении этой проблемы. Только в том случае, если каждый из нас осознает это, у человечества есть шанс на спасение. Каждый из нас, осознав сложность и значимость проблемы, должен приложить максимум усилий к ее решению, только в этом случае мы можем обоснованно говорить о формировании настоящего гражданского общества и рассчитывать на реальное разрешение проблемы терроризма в будущем.

В современной отечественной и зарубежной литературе достаточно широко представлены юридические и силовые методы противодействия терроризму. Однако предлагаем обратить внимание на иные аспекты противодействия этому явлению.

Едва ли можно найти более чреватую масштабными негативными последствиями причину террористических проявлений, чем **социальная несправедливость**, базирующаяся на осуществляемых по национальному признаку нарушениях прав и свобод людей в разных регионах мира. Это провоцирует различные формы протеста, в том числе экстремистского и террористического свойства. При этом надо иметь в виду, что моральные раны, нанесенные при межнациональных разногласиях, воспринимаются наиболее болезненно и заживают крайне медленно, порой в течение многих поколений.

Мы убеждены, что в первую очередь необходимо понимание, зачем это было сделано, для чего был совершен тот или иной террористический акт. На первый взгляд естественной кажется реакция рядового американца на известные террористические акты в США (11.09.2001 г.): он готов уничтожать террористов как бешеных собак. Но это, прежде всего, глупо. Террористы, возможно, бешеные, это правда. Но они не собаки, а люди. Они думают и чувствуют. Может быть, поэтому они гораздо опаснее, а террористический акт – это разрядка тяжелых переживаний. Без этого знания и понимания ответный удар, при всей его военной мощи, станет абсолютно бессмысленным. Поэтому важнее всего выяснить взгляды, ценности и программы тех, кого объединяют сегодня под именем «террористы». Только знание и понимание позволяют адекватно спланировать эффективный ответ на террор (комплекс мер), и в перспективе установить диалог с теперешним противником.

В этой связи приведем точку зрения С.В. Маркова, который является директором Института политических исследований: «Мир устроен не справедливо: одни за вечер выкидывают столько, на сколько другие могут существовать столетия. Целые деревни могут жить на эти деньги. Мы видим столкновение между способностью

одних использовать ресурсы для развития и неспособностью других воспользоваться теми же ресурсами. Это не конфликт цивилизаций. Сейчас обездоленные народы создали идеологию исламского радикализма и идут с ней...»²⁷⁸.

Как видим, речь идет о глобальной несправедливости в самом широком смысле. Эта несправедливость не ограничивается только экономическими рамками, и именно она является источником множества экстремистских идеологий, с помощью которых определенные социальные группы борются за свои права. Смысл действий по определению существующей ситуации, согласно С. В. Маркову, заключается в том, чтобы бедные народы получили возможность жить лучше. Отсюда вытекает серия простых действий: простить беднейшим долги, поскольку они во многом были навязаны, нужно добиваться более адекватных цен на сырье, повышать их. Затем требуется масштабная программа создания рабочих мест в бедствующих странах, создание стабильной политической системы. В частности, требуется серьезное развитие системы образования, это улучшает моральный климат и т.д. Все эти действия обозначены С.В. Марковым как глобальная социал-демократическая политика. Исходя из содержания, не стоит предвзято относиться к ее названию. Как бы она не называлась, только так можно поправить ситуацию ликвидировать постепенно глобальную несправедливость, существующую сегодня в мире. В месте с тем, необходимо отметить определенную проблематичность данной программы. История помощи развивающимся странам показала, что выделяемые средства направлялись, по большей части на создание в странах третьего мира организационной и экономической инфраструктуры для контроля над этими странами и использования их сырьевого потенциала. Тем не менее, есть в этих взглядах на проблему рациональное. Исправление ситуации необходимо начинать с кардинального пересмотра ведущими странами всей системы международных взаимоотношений, которая сейчас ориентирована исключительно на интересы этих лидирующих стран (существование менее развитых стран, безусловно, выгодно развитым сверхдержавам). Эти взаимоотношения должно пересматривать и изменять в сторону реального равноправия и взаимопомощи. Необходимо в принципе устранить статус развивающейся страны. В абсолютном смысле сегодня достичь этого можно только гипотетически. Дело в том, на наш взгляд, что это возможно только, если сегодняшние развитые страны решатся, осознав всю серьезность ситуации, на справедливое перераспределение благ и ресурсов (природных, финансовых, информационных, технологических и прочих), обеспечив тем самым равноправное и взаимовыгодное существование всем народам, и уничтожив этим возможные причины и основания существования такого явления, как терроризм. Сегодня говорить о реальности такого варианта решения сложно, а значит, терроризм будет существовать еще неопределенное время.

В этом же контексте необходимо воспринимать вывод, сделанный Б. И. Кавериным: «...человечество в процессе формирования гуманистического информационного общества XXI века обязано изжить терроризм. Его, наверно, невозможно изжить военными средствами, тем более войной. Необходимы мирные,

²⁷⁸ Быков П. Туник Нью-Йоркский теракт - свидетельство кризиса капиталистической модели взаимоотношений первого и третьего мира. // Эксперт. - 2001. № 34. 17 сентября. С. 23.

системные и активные усилия мирового сообщества. Они необходимы и для устранения войны из жизни людей»²⁷⁹.

О. А. Бельков полагает, что: «Борьба с терроризмом должна быть бескомпромиссной, но одни только силовые действия проблему терроризма не снимут. Давно известно, что пушками идеи не разрушаются... это значит, что борьба с терроризмом как социально-политическим явлением требует включения экономических, демографических, социальных, идеологических, информационных и т.д. механизмов. Терроризм не является спонтанным, самопроизвольным и самодостаточным образованием... надо видеть, что почву, на которой он взращивается, составляет действительная или кажущаяся несправедливость мира»²⁸⁰. Автор совершенно верно указывает на то, что терроризм – это форма борьбы тех, кто не имеет или не видит для себя возможности легитимными и легальными средствами заявить о своих интересах и отстаивать их. В этом смысле терроризм вечен и борьба с ним, точнее, усилия по его предупреждению, должны развертываться, прежде всего, и, главным образом, в социально-экономической сфере. Речь идет о необходимости признания глубокого кризиса современной цивилизации и поиске новых форм ее устройства и развития. Хотелось бы подчеркнуть, что без радикальных преобразований господствующего ныне уклада, закрепляющего и освящающего иерархическую структурированность социума (населения отдельных стран и человечества в целом), индивидуальные и коллективные изгой будут постоянно пополнять ряды террористов. Мировому сообществу необходимо разорвать порочный круг нищеты, болезней, несправедливости. Государствам предстоит совместно искать пути решения проблем бедности, преодоления издержек глобализации, урегулирования региональных конфликтов, а так же всемерно развивать диалог «Север-Юг». Иными словами, особое значение приобретает комплексный подход с упором на максимальное значение социальной почвы терроризма – безработицы, нищеты, неграмотности, различных форм дискриминации.

Немаловажное значение приобретает вопрос об ограничении свободы людей в развивающихся государствах. Многие из них сегодня лишены права выбора, поставлены в определенные рамки. Это ведет к недовольству и желанию восстановить свои неотъемлемые права и свободы, в том числе право выбора. Важное для настоящего исследования понятие свободы находим у Гегеля. В трактовке философа свобода понимается как «субстанция, как действительность и необходимость и как субъективная воля – это идея в ее в себе и для себя всеобщем существовании, нравственность»²⁸¹. Иными словами, стремление к свободе заложено в глубине каждого человека (на уровне его субъективной воли), каждой совокупности индивидов (народ, нация) как некая внутренняя необходимость, непреложная истина. Философ полагает, что человека как живое существо можно принудить, то есть подчинить власти других его физическую и внешнюю сторону, но свободная воля принуждена быть не может. Центральное понятие в данных рассуждениях – понятие свободной воли человека. Ее нарушение непременно ведет к конфликтам разного уровня. Современная социальная реальность полна такими конфликтами. Они негативно отражаются как

²⁷⁹ Каверин Б. И. Терроризм и война: общее и различия // Власть. - 2002. № 5. - С. 14.

²⁸⁰ Бельков О. А. Международный терроризм – слова и смыслы // Власть. - 2002. № 2. - С. 24.

²⁸¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права. - М., 1990. - С. 93.

на существовании отдельного государства, так и на функционировании всей международной системы. В этом смысле восстановление справедливости на разных уровнях и учет свободной воли каждого этноса есть обязательный момент противодействия терроризму.

В идеологическом противоборстве с терроризмом необходимо:

- лишить террористов ореола борцов за веру, справедливость, против любых форм угнетения и дискриминации,
- необходимо повысить жизненный уровень социальных групп в тех государствах, где подобная работа террористов по защите обездоленных актуальна и ведется,
- необходимо сделать своими союзниками влиятельные неправительственные структуры, включая представителей различных религиозных конфессий, в целом гражданское общество,
- особенно важным вопросом является тема подключения средств массовой информации, мобилизации международного общественного мнения на борьбу с терроризмом,
- борьба с терроризмом предполагает совершенствование международного сотрудничества и предъявляет новые требования к системе координации усилий в противостоянии этому опасному вызову внутри самих государств.

В контексте указанного направления противодействия террористической угрозе высказываются многие действующие политики европейского и мирового масштаба. Одним из таких политиков является председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Румынии Мирча Джоане, который говорит о том, что хотя организация и «не является лидером в борьбе против терроризма, но мы можем заняться выявлением корней, а именно: политического, социального, экономического неравенства, создающего питательную среду для экстремистских идеологий, которые лежат в основе терроризма»²⁹².

Таким образом, квинтэссенция системы противодействия терроризму сводится к следующим основополагающим положениям, составляющим сущность мирных, системных и активных усилий мирового сообщества:

1. Неприемлемость только силового (военного) метода противодействия терроризму,
2. Осознание взаимозависимости всех субъектов международного общения в условиях замкнутости пространства Земли,
3. Незыблемость национальной свободы, культуры, религии,
4. Пересмотр системы международных взаимоотношений, которая сейчас ориентирована исключительно на интересы лидирующих стран. Международные взаимоотношения необходимо изменять в сторону реального равноправия и взаимопомощи,
5. Устранение статуса развивающейся страны. Для этого нужно разработать и реализовать комплексный подход с упором на максимальное сужение социальной почвы терроризма – безработицы, нищеты, неграмотности, различных форм дискриминации,
6. Совершенствование международного сотрудничества в противодействии терроризму.

В рамках Челябинской области необходимо предпринять следующие меры:

1. Существенно повысить уровень безопасности стратегических ядерных объектов на территории области,

²⁹² Бельков О. А. Международный терроризм – слова и смыслы // Власть. – 2002. № 2. – С. 24.

2. Продолжать обустройство и укрепление государственной границы с Казахстаном с целью воспрепятствования обороту наркотиков и нелегальной иммиграции,

3. Усилить меры по оздоровлению социально-экономической ситуации в регионе. Возможно принятие программ поддержки малоимущих слоев населения, создания дополнительных рабочих мест, улучшения социально-экономического сотрудничества с соседними регионами и сопредельными государствами,

4. Укреплять межэтнические и межнациональные связи, создавать региональные этнические центры,

5. Активизировать агитационную деятельность с целью воспитания подрастающего поколения в духе толерантности и взаимного уважения.

Сегодня терроризм представляет миру свое новое лицо – абсолютное небрежение судьбами тысяч людей для достижения своей цели: стать влиятельным элементом формирования нового миропорядка. Терроризм, ранее опиравшийся на ограниченные ресурсы и направленный против превосходящих по силе государственных машин, вследствие чего считавшийся «орудием слабых», сегодня радикально меняется. Он становится международной индустрией, способной распоряжаться огромными информационными, финансовыми, технологическими и другими возможностями. В условиях глобализации происходит эскалация технологий терроризма, совершенствуются методы террористических действий. Угроза терроризма в настоящее время затронула практически все регионы мира, на постсоветском пространстве в виду объективных причин и предпосылок, она особенно актуальна.

В соответствие с поставленными задачами в данной работе были проанализированы причины и условия возникновения терроризма на постсоветском пространстве, определены факторы риска региональной террористической угрозы в регионе. На основе этого анализа было предложено ряд мер по нейтрализации террористической угрозы в регионе.

Основные усилия по предупреждению терроризма в Челябинской области, как и в любом другом регионе современного мира, должны развертываться, прежде всего, и главным образом, в социально-экономической и идеологической сфере. Речь идет о необходимости признания глубокого кризиса современной цивилизации и поиске новых форм ее устройства и развития. Хотелось бы подчеркнуть, что без радикальных преобразований господствующего ныне уклада, закрепляющего и освящающего иерархическую структурированность социума (населения отдельных стран и человечества в целом), индивидуальные и коллективные изгои будут постоянно пополнять ряды террористов. Мировому сообществу и каждому государству в отдельности необходимо разорвать порочный круг нищеты, болезней, несправедливости. Государствам предстоит совместно искать пути решения региональных проблем бедности, преодоления издержек глобализации, урегулирования региональных конфликтов. Иными словами, особое значение приобретает комплексный подход с упором на максимальное сужение социальной почвы терроризма – безработицы, нищеты, неграмотности, различных форм дискриминации. В нашем регионе это должно выразиться:

1. В существенном повышении уровня безопасности стратегических ядерных объектов на территории области,

2. В укреплении государственной границы с Казахстаном с целью воспрепятствования обороту наркотиков и нелегальной иммиграции,

3. В усилении мер по оздоровлению социально-экономической

ситуации в регионе. Возможно принятие программ поддержки малоимущих слоев населения, создания дополнительных рабочих мест, улучшения социально-экономического сотрудничества с соседними регионами и сопредельными государствами,

4. В дальнейшем укреплении межэтнических и межнациональных связей, создании региональных этнических центров,

5. В активной агитационной деятельности с целью воспитания подрастающего поколения в духе толерантности и взаимного уважения.

В идеологическом противоборстве с терроризмом необходимо:

- лишить террористов ореола борцов за веру, справедливость, против любых форм угнетения и дискриминации,

- повысить жизненный уровень социальных групп в тех государствах, где подобная работа террористов по защите обездоленных актуальна и ведется,

- сделать своими союзниками влиятельные неправительственные структуры, включая представителей различных религиозных конфессий, в целом гражданское общество,

- использовать средства массовой информации для мобилизации международного общественного мнения на борьбу с терроризмом,

- совершенствовать международное сотрудничество и учитывать новые требования к координации усилий общества в противостоянии этому опасному вызову внутри самих государств.

Таким образом, совершенствование системы противодействия терроризму сводится к следующим основополагающим положениям, составляющим сущность мирных, системных и активных усилий мирового сообщества:

1. Неприемлемость исключительно силового (военного) метода противодействия терроризму,

2. Осознание взаимозависимости всех субъектов международного общения в условиях замкнутости пространства Земли,

3. Поддержка национальной свободы, культуры, религии,

4. Пересмотр системы международных взаимоотношений для обеспечения реального равноправия и взаимопомощи,

5. Максимальное сужение социальной почвы терроризма – безработицы, нищеты, неграмотности, различных форм дискриминации.

Уровень терроризма и конкретные формы его проявления представляют собой показатель, с одной стороны, общественной нравственности, а с другой – эффективности усилий общества и государства по решению наиболее острых проблем, в частности по профилактике и пресечению самого терроризма. В соответствии с Конституцией РФ правительством на сегодняшний день уже приняты федеральные законы – «О борьбе с терроризмом» (от 25.06.98) и «О противодействии экстремистской деятельности» (от 25.06.02). Однако борьба с терроризмом предусматривает консолидацию усилий всего гражданского общества во всех и в каждом конкретном регионе страны, в том числе и в Челябинской области. Только добрая воля всех государств и граждан планеты, только совместные усилия всего прогрессивного общества способны поставить заслон международному терроризму.

Литература

1. Алексеев А. В. Доклад Челябинского областного общественного комитета российских реформ // <http://www.mhg.ru/publications>.

2. Алидин В. И. Государственная безопасность и время. – М., 2001.

3. Антонян Ю. М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. – М., 1998.

4. Баранов А. С. Терроризм как следствие нарастания процессов гло-

- бализации // Социальная политика и социология, – 2003. – № 4. – С. 20.
5. Белоусов В. Т. Исламский экстремизм на Северном Кавказе – реалии и перспективы // Власть, – 2001. – № 3. – С. 47-49.
6. Бельков О. А. Международный терроризм – слова и смыслы // Власть, – 2002. – № 2. – С. 17-24.
7. Биотерроризм: национальная и глобальная угроза // Вестник Российской Академии Наук, – Март 2003. Т. 73. – № 3.
8. Будницкий О. В. Терроризм в российском освободительном движении: идеология, этика, психология. – М.: Аст, 2002.
9. Быков П. Тупик Нью-Йоркский теракт – свидетельство кризиса капиталистической модели взаимоотношений первого и третьего мира. // Эксперт. – 2001. № 34. 17 сент. – С. 22-23.
10. Бэрн Р., Ричардсон Д. Агрессия. – СПб: Питер, 1999.
11. Гончаров С. А. Особенности терроризма в России // Актуальные проблемы Европы. Вып.4. Проблемы терроризма. – М., 1997.
12. Грани глобализации. Трудные вопросы современного развития. – М.: Альпина паблишер, Горбачев-фонд, 2003.
13. Емельянов В. П. Проблемы ответственности за международный терроризм // Государство и право, – 2000. – № 1. – С. 70-77.
14. Журавский А. В. Трудные вопросы современного развития // Политические исследования. – 2003. – № 2.
15. Исчезнувшие: метод террора. Доклад для независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам: Перевод с англ. – М.: Международные отношения, 1989.
16. Каверин Б. И. Терроризм и война: общее и различия // Власть, 2002, № 5. – С. 9-14.
17. Кабанов П. А. Политический терроризм: причины и некоторые меры предупреждения // Следователь. – 1999. – № 3.
18. Комиссаров В. С., Емельянов В. П. Террор, терроризм, «государственный терроризм»: понятие и соотношение // Вестник МГУ 1999. – № 5. – С. 38.
19. Луценко В. В., Моторный И. Д. Антитеррористическая защита гражданских объектов – дело профессионалов // Власть. – 2001. – № 5. – С. 66-75.
20. Мальгин А. В. Средиземноморское измерение европейской безопасности // Власть. – 1999. – № 7. – С. 56-63.
21. Миньковский Г. М., Ревин В. П. Характеристика терроризма и некоторые направления повышения эффективности борьбы с ним // Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 84-91.
22. Моджорян Л. А. Терроризм и национально-освободительные движения // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 82-87.
23. Неклесса А. Н. Проблема XXI века // Эксперт. – 2001. – № 34. – С. 20-24.
24. Нетаньяху Б. Война с терроризмом: Как демократии могут нанести поражение сети международного терроризма. – М., 2002. – С. 13-14.
25. Новиков Г. В. Сильная стратегия слабых // Политические исследования. – 2000. – № 1. – С. 169-172.
26. Ольшанский Д. В. Психология терроризма. – Спб.: Питер, 2002.
27. Пархалин Т. Г. Проблемы терроризма. – М., 1997.
28. Петрищев В. Е. Правовые и социально-политические проблемы борьбы с терроризмом // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 88-93.
29. Печерских О. И. Терроризм: опыт онто-гносеологического анализа. – Челябинск. – 2006. – 166 с.
30. Прилукова Е. Г. 11 сентября 2001 года: размышления о терроризме // Уржумка. – 2002. – № 1.
31. Психологи о терроризме («круглый стол») // Психологический

журнал. – Т. 16, 1995, № 4.

32. Салимов К. Н. Современные проблемы терроризма. – М.: Щит и меч, 1999.

33. Сафонов А. Е. Необходима глобальная система противодействия терроризму // *Международная жизнь*. – 2003. – № 1. – С. 34-42.

34. Серебрянников В. В. «Холодные» и горячие войны: вчера и сегодня // *Власть*. – 2001. – № 10. – С. 15-22.

35. Современный терроризм, состояния и перспективы / Под ред. Степанова Е. И. – М.: Аст, 2000.

36. Терроризм в современной России. Состояние и тенденции // *Социс.* – 2001. – № 5.

37. Терроризм: политические и психологические аспекты // *Иностранная психология*. – № 10. – 1998.

38. Терроризм: психологические корни и правовые оценки // *Государство и право*. – 1995. – № 4. – С. 24-35.

39. Техранян М. Глобальный терроризм: в поиске адекватных ответов // *Россия и современный мир*. – 2003. – № 1. – С. 241-250.

40. Трегуб А. П. Проблемы противодействия терроризму на региональном уровне // *Власть*. – № 10. – 2002. – С. 28-34.

41. Хиришман К. Терроризм в новом измерении: причина и выводы // *Россия и современный мир*. – 2003. – № 1. – С. 251-257.

42. Хлобустов О. М. О международно-правовых основах борьбы с терроризмом // *Власть*. – 2000. – № 1. – С. 46-51.

43. Чуфаровский Ю. В. Терроризм – глобальная проблема современности (методологический анализ) // *Следователь*. – 1998. – № 5. – С. 34-37.

44. Шахов А. Н. Современное мироустройство как источник военных конфликтов // *Власть*. – 2000. – № 1. – С. 34-38.

3.2. Проблема терроризма в современной России: возрастание угроз и механизмы противодействия (И. С. Мишакина, М. Д. Беседин)

По мнению историков – экспертов различных стран, в частности, израильтянина Мартина Ван Кревелда, война третьего тысячелетия будет представлять собой военные конфликты террористического плана, где агрессивно настроенную страну будет представлять определенная экстремистски настроенная группировка.

Уже начало нового тысячелетия подтверждает этот прогноз. В настоящий момент наблюдается рост активности террористических организаций. Ведь если в 1985 году в мире было совершено около 500 террористических актов, то спустя десять лет, в 1995 году, – уже более 5000. Один только 1997 год, когда было зарегистрировано рекордное число терактов, унес жизни 1294 человека. В мире насчитывается более 500 террористических организаций. По самым минимальным оценкам, их бюджет составляет 20 млрд. долларов.

Терроризм превратился в один из символов современного мира. Сообщения о террористических актах постоянно фигурируют в сводках информационных агентств, СМИ рассказывают о глобальном характере терроризма, а необходимость борьбы с ним уже успела стать общим местом в выступлениях большинства высокопоставленных политиков. Некоторые известные ученые даже считают события 11 сентября 2001 г. поворотной точкой в развитии цивилизации. Ни одна страна не имеет иммунитета против терроризма, и мало кого не коснулось это зло.

В России проблема терроризма в последние годы приобрела особо острый характер. Истоки российского терроризма теряются в глубине веков. Но ирония судьбы русская интеллигенция еще в конце XIX века полагала, что только в форме терроризма она способна защитить свое право на свободу и демократию. Терроризм рассматри-

вался как средство борьбы против самодержавия, способ защиты права двигать историю.

В наши дни, как это ни прискорбно, терроризм вошел в повседневную жизнь российского общества, представляя реальную угрозу национальной безопасности страны. В первую очередь все обращают взоры на Северный Кавказ, Чечню. Россия пришла к тому, что в 90-х годах на ее территории появился неуправляемый и крайне агрессивный режим. Именно в это время Чечня превратилась в питомник экстремистов, и на ее территории, на деньги международных спонсоров терроризма, была организована хорошо оснащенная и разветвленная сеть баз и лагерей по подготовке большого числа террористов.

Актуальность опасности и угрозы терроризма для Российской Федерации отмечается в Концепции национальной безопасности, где сказано: «Серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации представляет терроризм. Международным терроризмом развязана открытая кампания в целях дестабилизации ситуации в России»²⁸³.

Пространственные рамки исследования охватывают всю территорию Российской Федерации и непосредственно Северный Кавказ. Самым серьезным вызовом безопасности России до недавнего времени был и сегодня пока остается так называемый чеченский конфликт.

При раскрытии отдельных вопросов пространственные рамки данного исследования расширятся. Так, например, при раскрытии вопроса о многообразии понятий «терроризм» упор делается на анализ некоторых региональных конвенций по борьбе с терроризмом (Европейская, Шанхайская конвенции и конвенция стран СНГ).

Хронологические рамки данного исследования охватывают период с 1996 по 2006 год. Данный период включает в себя второй срок правления Б. Н. Ельцина и правление В. В. Путина. Именно в 1996 году был принят новый Уголовный Кодекс РФ, в который впервые вводится ответственность за терроризм и дается определение данного явления. Это объясняет включение во временные рамки данного исследования период правления Б. Н. Ельцина с 1996 по 1999г. В это же самое время Б. Н. Ельцин назначил своим «преемником» В. В. Путина. Именно на плечи этого человека ложится задача борьбы с терроризмом и именно от его активных и решительных действий зависит ее решение. По этой причине в хронологические рамки включен период правления В. В.Путина до принятия 10 марта 2006года Федерального закона «О противодействии терроризму».

Можно выделить несколько основных направлений, по которым в современной научной литературе идет разработка решений проблем терроризма.

Наиболее детально на сегодняшний день терроризм разрабатывается в юридической литературе. Юристы рассматривают терроризм, как преступление, выводя на первое место систему наказания за него. В числе работ юристов, анализирующих международные аспекты терроризма, можно отметить работы: Устинов В. В. «Международный опыт борьбы с терроризмом», Салимов К. И. «Современные проблемы терроризма», Трунов И. Л. «Борьба с терроризмом: нормативные и международные правовые акты с комментариями», Змеевский Ю. М. «Международное право и борьба с преступностью», Хлобутова О. М. «Международно-правовые аспекты борьбы с терроризмом» и др. Среди работ юристов, занимающихся проблемами терроризма в

²⁸³ Концепция национальной безопасности РФ. В редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000г. № 24. // Безопасность. Информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. - 2000. - № 12. - 158 с.

национальных масштабах, можно отметить работы таких исследователей, как Сердюк Л. В. «Насилие: Криминологическое и уголовное-правовое исследование», А. Б. Сергеев «Российская система противодействия терроризму», Г. А. Казарцева «Юридические аспекты противодействия терроризму в современных условиях» и др.

В исследованиях политологов основу составляет изучение причин терроризма, его видов и способов противодействия ему. В новейший период проблема терроризма поднимается в работах таких отечественных исследователей как Степанов Е. И. «Современный терроризм: состояние и перспективы», Рыбаков Р.Б. «Терроризм угроза человечеству в XXI веке» Петров К.Е. «Структура концепта терроризм», Алехин Г. «Вторжение в Россию» и др.

Существенный вклад в разработку феномена терроризма, а также решения проблемы вносят исследователи-психологи. Исследования этого направления позволяют глубже понять поведение и мотивацию террористов при совершении отдельных террористических актов. Данная информация очень важна для разработки системы антитеррористических мероприятий. Среди работ психологов отметим исследование Авдеева Ю. А. «Терроризм как социально-психологическое явление», Ольшанского Д. В. «Психология терроризма» и др.

Таким образом, терроризм находится в поле внимания различных наук и данной проблеме просвещено значительное количество литературы. Но в основном в ней исследуется международный терроризм, а такому феномену как внутренний терроризм и непосредственно терроризм в России, уделяется минимум внимания или данное явление не рассматривается вообще. В литературе дается лишь краткое перечисление нормативно-правовой базы России по борьбе с терроризмом. А изучение самой угрозы внутреннего терроризма и его причин носит некий фрагментарный характер.

В данном разделе применен синтез различных научных знаний по проблеме терроризма и борьбы с ним. Мной используются не только работы перечисленных авторов, но и непосредственно имеющаяся нормативно-правовая база РФ, выступления президента и видных политических деятелей. В решении отдельных вопросов используется нормативно-правовая база зарубежных государств, а также статьи и другие работы иностранных исследователей.

Цель данного раздела – проследить реакцию властей на возрастающие угрозы внутреннего терроризма. Для достижения данной цели предполагается решение следующих задач:

- сравнить некоторые существующие понятия терроризма в зарубежных государствах,
- проанализировать феномен современного терроризма,
- предложить возможные классификации терроризма,
- проследить динамику возрастания угроз внутреннего терроризма,
- выявить причины внутреннего терроризма в РФ,
- проследить трансформацию понятия терроризм в РФ,
- проследить реакцию властей на возрастание угроз.

3.2.1. Терроризм, как новая форма организованного насилия

3.2.1.1. Понятие и основные характеристики терроризма

Анализ статистических данных показывает тенденцию роста проявлений терроризма во всем мире. Уже в 60-е 80-е годы терроризм начинает принимать широкий размах в разных странах мира. По сведениям журнала «Интернэшнел секьюрити ревью», в период 1970-1980гг. зарегистрировано 5534 террористических акта. В 1987 г. было совершено 832 теракта, в 1989 г. - 856 и т.д. В 1995-1997 гг. террори-

стические акты становятся более жестокими, чаще направляется против мирного населения. Усилились организованность, вооруженность, сплоченность, взаимосвязь преступных террористических группировок. Число жертв международного терроризма в 1996-1998 гг. увеличилось, хотя количество терактов уменьшилось. Так, в 1996 г. количество международных терактов, хотя и сократилось, однако число погибших увеличилось с 177 до 311 человек в 1995 г. В 1996 году от рук террористов пострадало 2652 человека. В результате единственного взрыва в Шри-Ланке погибло 90 и ранено более 1400 человек²⁸⁴.

Слово «террор» пришло из латинского языка (terror-страх, ужас). Несмотря на многовековое существование, феномен терроризма, в теоретическом плане, довольно трудно поддается определению. Следует признать, что понимание террора в различных социокультурных дискурсах неодинаково. В настоящее время существует более 200 определений терроризма, ни одно из которых не является общепризнанным. Такое положение обусловлено как сложностью самого явления, каковым является терроризм, так и факторами субъективного характера, существующими на внутрисоциальном и международном уровнях.

Дело в том, что одни и те же действия рассматриваются порой сторонами и как террористические, и как борьба за свои права. По этой причине попытки определить терроризм в рамках ООН (а различные критерии предлагали США, Великобритания, и другие страны) в целом так и не увенчались успехом²⁸⁵.

Разнообразие понятий можно рассмотреть на примере соглашений, достигнутых на региональном уровне. Так, например, в Европейской Конвенции «О пресечении терроризма», принятой в Страсбурге в 1987г., к террористическим актам относятся преступления по политическим мотивам:

- связанные с покушением на жизнь, физическую неприкосновенность или свободу лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов,
- связанные с похищением, захватом заложников или серьезным незаконным насильственным удержанием людей,
- связанные с применением бомб, гранат, ракет, автоматического стрелкового оружия или взрывных устройств, вложенных в письма или посылки, если подобное применение создает опасность для людей,
- покушение на совершение одного из вышеуказанных преступлений²⁸⁶.

Из Европейской конвенции следует, что к террористическим актам относятся деяния, творимые в политических целях. Т.е. можно сделать вывод, что деяния по идеологическим, религиозным и другим мотивам к терроризму отнести нельзя. Это является, естественно, недостатком данного документа.

В договоре «О сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом», подписанном в Минске 4 июня 1999г., дается следующее определение:

Терроризм – противоправное уголовно наказуемое деяние, совершенное в целях нарушения общественной безопасности, оказания воздействия на принятие органами власти решений, ущемление населения, проявляющееся в виде:

²⁸⁴ Сердюк Л. В. Насилие: Криминологическое и уголовно-правовое исследование. – М.: Юрлитинформ. 2002. – 348 с.

²⁸⁵ Лебедева М. М. Мировая политика. – М.: Аспект Пресс. 2003. – 180 с.

²⁸⁶ Зыевский Ю. М. Международное право и борьба с преступностью. – М.: Международные отношения. 2004. – 276 с.

- насилия или угрозы его применения в отношении физических или юридических лиц,
- уничтожения (повреждения) или угрозы уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающих опасность гибели людей,
- причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий,
- посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, совершения для прекращения его государственной или иной политической деятельности,
- нападения на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой,
- иных деяний, попадающих под понятие террористических в соответствии с национальным законодательством Сторон, а также иными общепризнанными международно-правовыми актами, направленными на борьбу с терроризмом²⁸⁷.

Данная конвенция дает некоторое базовое понятие терроризма, но все же, что такое терроризм, каждое государство – член СНГ определяет самостоятельно в своем национальном законодательстве. Причем к террористическим актам государства члены СНГ могут относить различные деяния и давать различные определения терроризма, отличающиеся друг от друга. Таким образом, суть терроризма при этом определяется содержанием национального законодательства государств-участников СНГ и другими международно-правовыми актами.

В «Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом», принятой в Шанхае 15 июня 2001 г., под терроризмом понимается:

- деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, принимающего активное участие в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон,
- какое-либо деяние, попадающее под понятие террористическое в соответствии с иными общепризнанными международно-правовыми актами, направленными на борьбу с терроризмом²⁸⁸.

Указанные определения делают акцент на перечислении деяний, которые могут быть отнесены к террористическим. Причем эти деяния во всех представленных документах являются схожими (захват заложников, нападение на лиц, пользующихся международной защитой и т.д.). Их список лишь немного дополняется от конвенции к конвенции.

В представленных определениях к терроризму относится не только само совершение террористического акта, но и его организация, подготовка, а также угроза его совершения. Т.е. и совершение террористического акта, и угроза его совершения относится к престу-

²⁸⁷ Договор от 4 июня 1999г. «О сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом».

²⁸⁸ «Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом» от 15 июня 2001 г.

плениям одного порядка. Во всех перечисленных конвенциях делается акцент на признании уже существующей общепризнанной международно-правовой базы.

Анализируя понятийные аспекты терроризма, можно сделать вывод, что те или иные его трактовки, по сути, не только не противостоят друг другу, а даже являются схожими. А различия в толкованиях отражают разные стороны и формы данного явления.

По поводу содержательного наполнения слова «терроризм» нет согласия в сфере правоповедения. В «Трактате по международному уголовному праву» указывается на объективные трудности выработки общепринятого юридического определения терроризма, что связано с тем фактом, что это слово может означать террор и варварство, устрашение, а также целую серию актов устрашения.

Анализ научной литературы, международных документов и уголовного законодательства ряда стран показывает, что терроризму как деянию свойственны некоторые отличительные признаки. В первую очередь его характеризует применение насилия. То есть именно использование или угроза использования насилия как метод террористической деятельности – одна из важнейших характеристик терроризма. Как известно, «незаконное» применение силы происходит во время войн, когда взаимоотношения сторон никак не формализованы. Аналогичным образом, терроризм возникает в ситуациях, когда интеракция между сторонами невозможна или когда противоположность их целей исключает использование переговорного процесса. Иными словами, насилие – неотъемлемая характеристика терроризма. Понятие «насилие» является ключевым и в схеме терроризма, предложенной Петровым К.Е.²⁸⁹

Анализ террористических акций показывают, что в целом методы терроризма могут быть сгруппированы в трех основных блоках:

- традиционные способы осуществления террористического насилия и устрашения. Это прямое физическое причинение ущерба жизни, здоровью и ограничение свободы людей. Именно похищение людей и захват заложников является одной из наиболее распространенной во всех регионах формой террористической деятельности. Похищение людей и захват заложников осуществляется террористическими структурами в целях принуждения органов власти, общественных организаций, должностных лиц к удовлетворению требований террористов под угрозой расправ с похищенными лицами и заложниками. К числу наиболее вопиющих, устрашающих акций, относится массовый захват заложников в Буденновске (1995г.), в московском Доме Культуры на Дубровке («Норд-Ост»-2002г.), в Беслане (захват школьников 1 сентября 2004г.). В подобных случаях захват заложников приобретает повышенный общественно-опасный характер, т.к. он связан с возможной гибелью большого числа людей,

- разрушительное материальное воздействие на различные неодушевленные объекты – промышленные предприятия, объекты энергетики, жизнеобеспечения населения, коммуникации и т.д.,

- психологическое воздействие. Терроризм в значительной степени ориентирован на достижение психологического эффекта. Поэтому террористы, как правило, заинтересованы в том, чтобы их акты нашли как можно более широкое освещение в СМИ. Психологический эффект имеет множественную направленность, в том числе:

²⁸⁹ Беляев С. С. О борьбе с международным терроризмом. // Государство и право - 1998. - № 9. - 13 с.

²⁹⁰ Петров К. Е. Структура концепта «терроризм». // Полис. - 2003. - № 4. - 37 с

привлечение внимания к своей организации и ее целям, демонстрацию своих возможностей, формирование страха у населения или определенных его групп и т.п. При определенных условиях террористические структуры, в целях устрашения, могут прибегать также к нападениям на определенных лиц, повреждению их имущества, к погрому их жилищ и т.д.

Необходимым элементом в системе методов террористической деятельности являются подготовка террористических актов, а также многочисленные способы организации деятельности террористических структур, к которым относятся следующие:

- пропаганда терроризма – попытки публичного оправдания террористической деятельности как формы политической борьбы и призывы к совершению тех или иных террористических акций,
- создание террористических организаций,
- оказание помощи террористическим организациям: финансирование экстремистских структур, предоставление в их распоряжение средств террористической деятельности, создание пунктов для обучения террористов, укрытие преступников после совершения ими террористических акций и т.д.

Бесспорно, важно в определении терроризма то, что насильственные действия или их угроза оказываются направленными против мирных граждан, а не только непосредственно против политического противника. Именно в отношении них совершаются террористические акты с целью реализации тех или иных политических целей. Фактически чем дальше объект нападения, чем меньше он имеет отношение к обидам, якобы нанесенным террористам, тем сильнее эффект террористического акта, тем больший ужас он внушает. Какое отношение имели случайные покупатели, погибшие при взрыве Всемирного торгового центра в Манхэттене, к «Исламскому джихаду»? Однако террористический акт впечатляет и оказывает воздействие как раз благодаря отсутствию какой-либо логической связи: именно полная непричастность людей, ставших жертвами террора, и вызывает страх – а этого и добиваются террористы! Тем самым они дают понять, что всякий член общества «виновен», что любой может стать жертвой, а значит, никто не может чувствовать себя в безопасности.

При совершении террористического акта общееопасное насилие применяется в отношении одних лиц или имущества, а психологическое воздействие в целях склонения к определенному поведению оказывается на других лиц, то есть насилие здесь влияет на принятие решения потерпевшим не непосредственно, а опосредованно. При этом воздействие на лиц, от которых террористы желают получить ожидаемый результат, может быть как прямым, так и косвенным²⁹¹.

Следующая отличительная черта терроризма – это публичный характер его исполнения. Другие преступления обычно совершаются без претензий на огласку, а при информировании лишь тех лиц, в действиях которых имеется заинтересованность у виновных. Терроризм же без широкой огласки, без открытого предъявления требований не существует. Терроризм сегодня – это форма насилия, рассчитанная, бесспорно, на массовое восприятие.

Наряду с порождением общей опасности и публичным характером действий следующим отличительным признаком терроризма является преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряженности. Страх служит своеобразным объективным рычагом

²⁹¹ Петаньяху Н. Война с терроризмом. - М: Логос, 2003. - 40 с.

²⁹² Ольшевский Д. В. Психология терроризма. - СПб.: Питер, 2002. - 46 с.

воздействия, причем воздействия целенаправленного, при котором создание обстановки страха выступает не в качестве цели, а в качестве средства достижения цели. Благодаря созданной обстановке страха террористы стремятся к достижению своих целей, причем не за счет собственных действий, а благодаря действиям²⁹³ иных лиц, на которых призвано оказывать воздействие устрашение.

Бесчеловечность метода, избранного террористами для достижения цели, дискредитирует эту цель, изначально делает ее недостойной моральной поддержки. Хотя публично провозглашенная цель террористов неизменно облекается в высокопарные слова о свободе и борьбе за права человека, налицо противоречие между официально провозглашенными целями и методами, выбранными для претворения их в жизнь. По сути дела, методы выдают тоталитарный дух, которым заражены все террористические группы и организации. Тех, кто сознательно бросает бомбы в маленьких детей, не интересует свобода. Тех, кто попирает права человека, не интересует защита этих прав. Идеи, провозглашаемые террористами, не имеют успеха и не могут получить широкой поддержки у демократически настроенных граждан общества, избранного преступниками в качестве своей мишени²⁹⁴.

В тоже время, государство может, так или иначе, оказывать поддержку террористическим организациям (в том числе финансовую или в форме предоставления территории под базы, отказа в выдаче террористов, одобрение их действий и т.п.). В связи с этим появился термин «государственный терроризм». Однако государство в таких случаях практически никогда не берет на себя ответственность за содействие терроризму, и доказать его причастность к этому довольно сложно²⁹⁵.

Исследуя терроризм как социально-политическое явление, необходимо рассмотреть такие элементы его содержания как субъект и объект.

Субъекты терроризма представляют собой важнейший элемент содержания терроризма и в настоящее время образуют весьма разветвленную систему государственных и иных, негосударственных, структур, которые находятся подчас в весьма сложных отношениях взаимодействия или противоборства друг с другом.

Субъекты терроризма могут быть разделены на две большие группы:

1. Отдельные государства, политические партии и движения, которые инспирируют или поддерживают отдельные террористические организации, нередко используя их в своих политических интересах,

2. Сами террористические или иные экстремистские организации, непосредственно осуществляющие террористические акции²⁹⁶.

В современных условиях к субъектам первой группы относятся главным образом некоторые ближневосточные государства с авторитарным строем, а также активно действующие во многих регионах мира экстремистские националистические, религиозно-политические, крайне правые или левые движения, общественно-политические организации. В ежегодном докладе Государственного департамента США к числу государств, причастных к финансированию международного терроризма, отнесены Куба, Северная Корея, Иран, Ирак, Судан и Сирия. По утверждению авторов доклада, правительства этих

²⁹³ Ольшанский Д. В. Психология терроризма. – СПб.: Питер, 2002. – 43 с.

²⁹⁴ Гиллинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств, и других отношений. – СПб.: Юридический центр прессы, 2004. – 254 с.

²⁹⁵ Лебедева М.М. Мировая политика. – М.: Аспект Пресс, 2003. – 182 с.

²⁹⁶ Гаджинович Р. Терроризм и пропаганда. – М.: ИНИОН РАН, 1997. – 89 с.

государств сами участвуют в террористической деятельности, или предоставляют террористам оружие, убежище и другую помощь»²⁹⁷.

Окончание XX века характеризовалось созданием множества партий, группировок, движений, которые обосновывали различные идеи национализма, религиозного фундаментализма и т.д. Мотивами насильственных действий со стороны этих движений служат самые разные убеждения, коренящиеся в этой «почве». Терроризм избирается в качестве одного из самых эффективных способов в достижении экстремистских целей, ибо позволяет обратить на себя внимание мировой общественности. «Иногда создается впечатление, что подобные объединения и не заинтересованы в реализации своих требований, — пишет Задорожная И.В., — им, наоборот, нужен как раз отказ, чтобы иметь повод для самой жесткой агрессии»²⁹⁸.

Изучая действия отдельных экстремистских организаций, можно отметить, что это мнение отчасти справедливо. Терроризм часто основан на элементарно враждебном отношении этих организаций и националистически настроенных групп к другой нации, другой религии, другой морали, а также на мнении превосходства своей нации, своей религии над другими, что в литературе именуется «нарциссизмом». Примером могут служить экстремистские группировки чеченцев, арабов, палестинцев и некоторых других народностей мира. Террористы, зараженные нарциссизмом, как правило, пренебрежительны к общественному мнению, афишируют свою жестокость с целью запугать общество, заставить о себе говорить. И мы сами во многом подогреваем деятельность террористов²⁹⁹, в том числе и чеченских, демонстрируя всему миру каждый их шаг.

К субъектам второй группы относятся:

- экстремистские организации антиконституционной направленности внутри отдельных стран, использующие насилие как основной метод политической борьбы и допускающие применение терроризма,
- преступные мафиозные организации международного и национального уровня, которые во все большей степени прибегают к использованию террористических методов,
- международные и национальные террористические организации.

Почему же некоторые члены общества вступают в ряды террористов? Исследователи ищут ответ на этот вопрос в психологической склонности к насилию и делят всех террористов на три основных типа.

Первый и основной тип — люди, подчиненные идее или вере на уровне фанатизма, т.е. подчинившие всю свою жизнь этой идее, жесткие, лишенные сострадания, моральных и нравственных запретов, избравшие насилие в качестве способа достижения своей цели и готовые ради ее достижения на любые человеческие жертвы. К ним относятся в основном профессиональные революционеры, революционеры-террористы, яркими представителями которых являются братья Ульяновы, Иосиф Джугашвили и многие другие. К этой группе можно отнести и многих террористов Чечни, отдававших приказы убивать заложников и взрывать жилые дома, и многочисленную современную армию моджахедов. Разница между этими террористами — фанатиками лишь в том, что одни из них творят сегодня террористические ак-

²⁹⁷ Моджорян Л. А. Терроризм и национально-освободительные движения. // Государство и право. -1998. - № 3. - 18 с.

²⁹⁸ Гашимова Н. Горбатов О. Цитатник. // Московский Комсомолец. - 2002. - № 257. - 2 с.

²⁹⁹ Сердюк Л. В. Насилие: Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М.: Юристъфорум. 2002. - 348 с.

ты уголовного порядка, другие творили террор массовый, политический, от лица государства.

Второй тип террористов – люди, психически искалеченные социальными условиями и войнами (в Америке – вьетнамской, в России – афганской и чеченской), привыкшие убивать, подсознательно зараженные влечением к (чужой) смерти, ставшие жестокими, утратившие сострадание и нравственные качества нормального человека. Примерами этого типа террористов могут служить боевики Чечни. Чаще всего из этой категории людей выходят киллеры и «бомбисты», сами являющиеся исполнителями или же возглавляющие группы террористов.

К третьему типу можно отнести террористов, осуществляющих террористические действия (взрывы объектов, похищения людей и т.д.) из корыстных побуждений, имеющих слабое представление о чести и совести, слепо выполняющих волю организаторов либо организующих собственный криминальный бизнес²⁰⁰.

Не так давно (конец 90-х годов XX века), для совершения террористических актов с многочисленными жертвами, началась подготовка террористов-смертников. Среди кандидатов – те, кто:

- уже обладает психологическими качествами террориста и проверен в боевых действиях,
- имеет физические недостатки или некоторые отклонения в психике, но способен выполнить приказ,
- из-за войны потерял семью, больше не видит смысла своего существования и готов пойти на все,
- связан невыполнимыми долговыми обязательствами,
- приговорен шариатским судом к смерти (террористическая деятельность дает ему право искупить вину перед Аллахом).

Ни политика, ни религия, ни идеология сами по себе не могут породить террористический акт, но способны подготовить террориста, его нравственную основу и соответствующее мировоззрение. Влечение к смерти, своей и чужой, у этих людей действительно присутствует на основе особого воспитания, на основе гипертрофированной морали и религии. Между тем, религиозные лидеры, воспитывающие смертников, сами боятся смерти, окружая себя многочисленной охраной, и совсем не хотят умирать за свои идеи.

На современном этапе развития терроризма, в соответствии с выдвигаемыми им целями и задачами, существенно усложнился и расширился круг объектов террористической деятельности. Выделяют две основные группы объектов терроризма. Первую группу составляют общие объекты посягательства, в отношении которых выдвигаются цели их ослабления, подрыва, дезорганизации. К ним относятся международная безопасность, внутренняя и внешняя безопасность государства, его международные связи, позиции, интересы; основы общественного строя, политическая организация общества, государственная власть и ее институты; общественная безопасность и др. Например, объектом посягательства большинства национал-экстремистских организаций в Европе, в Юго-Восточной Азии является территориальная целостность отдельных государств. Объектом посягательства левых организаций в странах Латинской Америки, Западной Европы выступает конституционный строй многих государств в этих регионах, их демократические институты.

Вторую группу объектов террористической деятельности составляют жизнь, здоровье, свобода конкретных лиц; безопасность большого числа людей на различных объектах, средствах транспорта, про-

²⁰⁰ Олышанский Д. В. Психология терроризма. – СПб.: Питер, 2002. – 22 с.

мышленных производствах; существование и нормальное функционирование различных материальных объектов – органов жизнеобеспечения населения, предприятий по производству, использованию или хранению особо опасных материалов и др. Применяя по отношению к ним различные виды насилия и угрожая применить его, террористические организации рассчитывают на устрашение своих политических противников и таким образом предполагают добиться достижения выдвинутых целей и задач.

XX век имеет массу примеров использования покушений на высших государственных деятелей в целях изменения направленности деятельности органов, международных и национальных структур. Путем захвата заложников террористы нередко пытаются добиться от властей освобождения своих единомышленников, получение выкупа, изменение политики. В последние годы широкое применение получила практика шантажа властей угрозами взрыва в общественных местах, производств высокого риска (АЭС, нефтепроводов и т.д.). Нередко террористические акции совершаются в целях признания той или иной террористической организации в качестве субъекта для ведения переговоров с политическими противниками по тем или иным вопросам внутренней и внешней политики и т.д.

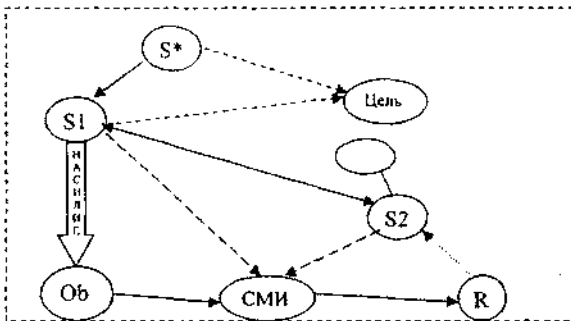


Рисунок № 2. Взаимодействие субъекта и объекта при совершении террористического акта.

Обобщает все выше перечисленное схема (рис.2), в которой основными элементами являются субъект и объект терроризма.

S* – заказчик, S1 – исполнитель, S2 – тот, кто препятствует достижению целей субъектов террора, Ob – объект, R – реципиенты.

Существует весьма распространенное представление, что террористы (субъекты терроризма) делятся на исполнителей и заказчиков. Примечательно, что в ряде ситуаций заказчиком оказывается сам властный субъект, стремящийся реализовать свои цели в обход легальных институтов. Противостояние субъектов S1 и S2 является обязательным условием терроризма. S1 стремится уничтожить помеху в реализации своих интересов – физически устранить S2 или, если это трудновыполнимо, как в случае столкновения с формальным институтом власти, заставить его пойти на уступки. В известном смысле действия террористов и их противников можно квалифицировать как

³⁰¹ Авдеев Ю. И. Терроризм как социально-психологическое явление. – М.: Щит-М, 1999. – 46 с.

свособразный «негласный» торг, правда, имеющий весьма слабое отношение к переговорам. Субъект террора использует нелегитимное насилие по отношению к какому-то объекту (Об). Обычно объектом террористической активности оказывается часть общества. Вместе с тем, как мы знаем, терроризм не всегда сопровождается захватом заложников и т.п., его объектом могут стать и культурно-материальные ценности. Обязательным условием является наличие у реципиентов информации о действиях S1; и поскольку непосредственно (с помощью собственных органов чувств) эту информацию может получить лишь незначительное меньшинство граждан, важнейшим элементом всей нашей схемы выступает информационная среда. В современном обществе функции такой среды обычно выполняют СМИ, хотя возможны и альтернативные каналы передачи информации (например, социальные сети индивидов).

3.2.1.2. Основные виды терроризма

Сложность терроризма как социально-политического явления предопределяет наличие целого ряда его видов, которые характеризуются спецификой присущих им политических целей, организационных структур, используемых сил и средств, а также других существенных признаков. Проведение научной классификации терроризма, выделение его отдельных видов и их характерных особенностей представляет собой необходимую предпосылку создания системы мер противодействия терроризму как угрозе международной и национальной безопасности.

В настоящее время существует большое разнообразие классификаций терроризма по различным критериям. Например, классификация видов терроризма по основным используемым методам предполагает выделение «физического» и «психологического» терроризма; по преследуемым политическим целям — «революционного» и «контрреволюционного», «конфронтационного» и «мобилизационного»; по характеру объектов — «селективного», т. е. направленного на отдельных, специально выделенных террористическими организациями лиц (государственные и общественные деятели, должностные лица и т.п.), и «массового» (или «слепого»). В последнем случае речь идет об осуществлении террористических актов в отношении любого множества людей на том или ином объекте — в общественных местах, средствах транспорта, на производственных объектах; по субъектам — «государственного» и «негосударственного»; по отношению субъектов терроризма к существующей в обществе власти — «проправительственного» и «оппозиционного»³⁰².

Вместе с тем, встречаются классификации терроризма по региону его возникновения и осуществления — «европейский», «латиноамериканский», «ближневосточный» и т.д.

Пытаясь упорядочить существующие классификации по общим критериям, Мартыненко Б. К. предлагает разделить терроризм: по видам — на внутренний и международный; по типам — на социальный, националистический, религиозный, «левый» или «правый»; по формам — на заговорщический, политический, уголовный, психологический, захват заложников и т.д. Кроме того, автор разграничивает террористические группы и организации по преследуемым ими целям на

³⁰² Авдеев Ю.И. Терроризм как социально-психологическое явление. — М.: Щит-М, 1999. — 54 с.

социально-политические, национально-освободительные, сепаратистские и религиозные³⁰³.

Упомянутые выше критерии для классификации терроризма имеют различную познавательную, научную ценность. В целом они позволяют видеть многоплановый характер терроризма как явления, способствуют раскрытию его общественно-опасной природы. Однако нередко в классификациях, предлагаемых исследователями терроризма, одновременно используются разноплановые критерии, что затрудняет адекватное восприятие данного явления на той или иной системной основе.

Рассмотрим некоторые виды терроризма более подробно.

Наряду с классификацией терроризма по упомянутым выше основаниям, весьма важное научное и практическое значение имеет типологизация его по идейно-политическим платформам террористических организаций. В связи с этим выделяются такие виды терроризма, как:

- идеологический (рис.3),
- националистический,
- религиозный.

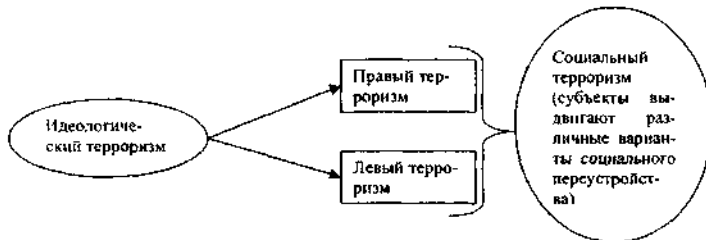


Рисунок № 3. Идеологический терроризм.

Правый терроризм базируется обычно на платформах, отрицающих демократическую систему организации политической власти, институты политического либерализма, правового государства. В частности, он нередко основывается на фашистской и неонацистской идеологии. К правым террористическим организациям нередко относят также структуры, имеющие открыто расистские или националистические установки. Для организаций, относящихся к правому терроризму, характерна тенденция к тесному блокированию. В настоящее время в ряде европейских стран отмечается значительное оживление правого экстремизма и терроризма.

Левый терроризм, как разновидность идеологического терроризма, основывается на концепциях псевдореволюционного, часто троцкистского и маоистского, а также анархо-коммунистического характера и ориентируется на насильственное упразднение капиталистической системы путем осуществления широкомасштабной стратегии формирования революционной ситуации и массовых выступлений населения³⁰⁴. Несмотря на многие свидетельства ученых и политиков о снижении активности левого терроризма во всех основных регионах его распространения и о ликвидации многих прежде наиболее мощных террористических организаций данной направленности, современные социальные процессы в мире создают значительный потенциал для по-

³⁰³ Артамонов И.И. Терроризм: способы предотвращения, методика расследования. - М.: Юригвиформ. 2002. - 134 с.

³⁰⁴ Салимов К. И. Современные проблемы терроризма. - М.: ЦИТ-М. 2001. - 56 с.

следующей его активизации. К числу таких относятся, в частности, начавшиеся или углубляющиеся кризисные явления в экономике ряда стран Азии и Европы, усиливающиеся процессы растущего экономического и военно-политического доминирования США, НАТО и т.п.

Другая разновидность терроризма – националистический терроризм, получившая наибольшее распространение, характеризуется, как правило, особой жестокостью, большим числом жертв. Он представляет собой неадекватную форму борьбы против действительного или мнимого ущемления прав и интересов отдельных наций и этносов. Он направлен, в конечном счете, также на достижение политических целей: насильственное изменение существующего конституционного строя, государственного (чаще всего федеративного) устройства страны, правового статуса существующих в стране национально-государственных или административно-территориальных образований и т. п. К числу наиболее опасных устремлений субъектов националистического терроризма относятся попытки нарушения территориального единства страны, выхода тех или иных территориальных единиц из состава государства, образования собственного независимого государства, стремления обеспечить чистоту расы, национального состава населения конкретного государства от «засилья» иностранцев. В настоящее время националистический терроризм находится на подъеме и именно он несет огромную угрозу международному миру и внутренней безопасности отдельных суверенных государств³⁰⁵.

Религиозный терроризм – одна из распространенных в современных условиях разновидностей терроризма, осуществляющаяся часто под религиозными лозунгами и нередко связанная с использованием тех или иных религиозных догматов, в основном ориентируется также на достижение определенных политических целей. В рамках религиозного, точнее религиозно-политического экстремизма, особую опасность приобретают экстремистские структуры, действующие на основе исламского фундаментализма. Сейчас насчитывается более 150 подобных организаций. Наиболее активны в настоящее время «Братья-мусульмане» (широко поддерживаемые Саудовской Аравией), «Хезболла» и «Аль-Джихад аль-ислами» (проиранские), а также ряд палестинских организаций. Особенности терроризма, основанного на исламском фундаментализме, являются особая бескомпромиссность, активность и наличие значительной социальной базы³⁰⁶.

Круг религиозно-политических террористических и иных экстремистских организаций в настоящее время все более пополняют структуры иной религиозной направленности: особого внимания заслуживает возникновение и интенсивное наращивание активности тоталитарных сект типа «Аум Синрикэ» (Япония).

Характеризуя терроризм по его функциональному назначению в системе общественно-политических отношений, Карл Хобе выделяет в нем два противоположных направления:

- защитный – использование террористических форм и методов для защиты определенных политико-правовых структур власти, конституционного строя, существующего режима. Это защита установленных порядков как самим правительством, так и проправительственными силами (например, «эскадронами смерти» в латиноамериканских странах, Ку-клукс-кланом в США и т.д.),
- наступательный – нанесение ущерба тем или иным охраняе-

³⁰⁵ Артамонов И. И. Терроризм: способы предотвращения, методика расследования. - М.: Юрлитинформ, 2002. - 148 с.

³⁰⁶ Петаньяху Н. Война с терроризмом. - М.: Логос, 2003 - 65 с.

мым институтам, другими словами, их разрушение, дезорганизация, ослабление³⁰⁷.

Для организации и осуществления террористической деятельности большое значение имеет специфика пространственных условий, в которых совершаются террористические акты. По этому признаку традиционно выделяются три основных вида терроризма:

- наземный,
- воздушный,
- морской.

Наземный терроризм относится к числу наиболее широко используемых разновидностей терроризма и именно в наземной пространственной среде совершается основная масса террористических акций, используются все без исключения формы террористической деятельности. Основные изменения, которые касаются организации и тактики террористических акций с использованием новейших технологий, с растущим осуществлением, так называемого массового терроризма, существенно, наблюдается в сфере наземного терроризма.

Морской терроризм, истоки которого, как отмечают многие зарубежные и отечественные специалисты, могут быть отнесены к периоду развития морского пиратства в эпоху колониального раздела мира, в современных условиях, как инструмент политической борьбы, имеет относительно небольшое применение. Преступные акты, совершаемые в рамках данного вида, посягающие как на людей, так и собственности на борту судов, направлены против технических объектов, обеспечивающих нормальное функционирование данного вида коммуникаций. Для морского терроризма характерны, в частности, такие противоправные акты, как захват морских судов, насильственное изменение их курса, угон морских средств и захват заложников на них. Совершение актов морского терроризма преимущественно носит демонстративный характер и служит цели выразить протест определенной террористической организации против тех или иных действий их политических противников. Именно такой характер носили такие известные акции, как захват в 1961 г. в Карибском море антисалазаровской группировкой португальского круизного судна «Санта-Мария» с 600 пассажирами в знак осуждения фашистского режима Португалии, захват в 1985 г. палестинскими экстремистами итальянского лайнера «Акилле Лауро» с 750 пассажирами в порядке мщения за совершенный израильской авиацией 1 октября 1985 г. налет на штаб-квартиру ООН в Тунисе³⁰⁸.

Воздушный терроризм возник после второй мировой войны, и особенно широко распространился с 60-х годов. Представляя собой в настоящее время весьма значительную опасность для общества, он предполагает совершение общественно опасных действий, прежде всего, против гражданской авиации и, главным образом, на борту воздушных судов посредством использования таких форм и методов террористического насилия, как захват воздушных судов, их угон, захват заложников на борту. Кроме того, к воздушному терроризму относится также вывод из строя аэронавигационного оборудования, средств обеспечения воздушных сообщений и т.п.³⁰⁹

Он совершается, как правило, для того, чтобы принудить власти

³⁰⁷ Хобе К. Международно-правовые аспекты борьбы с терроризмом. // Новая зра. – М.: Фонд независимого радиовещания, 2003. – 43 с.

³⁰⁸ Моджоран Л. А. Терроризм на море: Борьба государств за безопасность морского судоходства. – М.: Международные отношения, 1991. – 15 с.

³⁰⁹ Степанов Е.И. Современный терроризм: состояние и перспективы. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 89 с.

пойти на определенные уступки террористам, в частности: освобождение отбывающих наказание единомышленников террористов, обеспечения выезда из страны диссидентов, участников экстремистских организаций и т.п., а также для демонстративного осуждения тех или иных политических мероприятий властей, политических противников террористов. С учетом пока еще существующей во многих странах мира относительно «простотой» подготовки и осуществления актов воздушного терроризма, а также огромного психологического эффекта каждой конкретной акции этой разновидности терроризма, в ближайшем будущем воздушный терроризм будет с высокой вероятностью занимать одно из лидирующих мест в террористической практике.

Центральное место в классификации видов терроризма (рис. 4, с. 261) занимает деление его на государственный, внутренний и международный.

Данная классификация относится к числу наиболее широко распространенных, типологий терроризма.

Государственный терроризм – любое проявление насилия, осуществляемое в отношении иностранных государств и внутренних противников со стороны, определенных государств, различных его органов. В целом государственный терроризм представляет собой целенаправленную систему использования государством, государственными органами (прежде всего органами разведки, контрразведки, политической полиции, отчасти вооруженных сил) акций скрытого ослабления и подрыва своих внутренних или внешних политических противников посредством противоправного уничтожения или угрозы уничтожения их ведущих деятелей, активистов и сторонников (лидеров и функционеров оппозиционных партий, государственных и общественных деятелей иностранных государств, видных лидеров и участников национально-освободительного движения), деморализации и запугивания определенных слоев населения, этнических групп, поддерживающих политических противников данного государства, дезорганизации вооруженных сил, системы государственного управления стран – объектов их внешней политики и т.п.



Рисунок № 4. Виды терроризма.

Государственный терроризм, применительно к его внутривнутриполитической стороне – это превышение власти, использование аппарата принуждения, предназначенного для поддержания общественного порядка, национальной безопасности против собственного народа, для подавления оппозиции. Он включает в себя акции незаконного задержания, пытки, тайную депортацию, скрытые убийства, использование так называемых «эскадронов смерти» (негосударственных террористических структур) для расправ с внутривнутриполитическими противниками и т.п.³¹⁰

Как уже отмечалось, государственный терроризм имеет не только внутренний, но и внешний аспект. На ранних этапах государственный терроризм осуществлялся преимущественно в рамках одного государства, но с течением времени происходит его трансформация в сторону перерастания национальных границ. Внешнеполитический аспект государственного терроризма наиболее ярко выражен в практике вмешательства ряда развитых иностранных государств во внутренние дела других стран.

К специфическим особенностям государственного терроризма следует отнести использование властями для целей внутренней и внешней политики негосударственных экстремистских организаций различной идейно-политической направленности, что нередко практикуется в целях сокрытия причастности определенных стоящих у власти, политических кругов к террористической деятельности. С указанными процессами связано такое достаточно распространенное в настоящее время явление, как спонсорство терроризма, выражающееся в поддержке отдельными государствами в различных формах тех или иных террористических организаций – в собственных политических интересах: предоставление своей территории для размещения лагерей и баз террористических организаций, предоставление им оружия и снаряжения, возможностей для укрытия от преследования и восстановления сил тех или иных террористических структур, оказание им финансовой и иной помощи.

По степени своего разрушительного воздействия государственный терроризм можно отнести к числу особо опасных разновидностей терроризма, поскольку он нередко распространяется на весьма широкие круги населения, располагает наибольшим потенциалом средств насильственного и устрашающего воздействия, способен спровоцировать тяжелейшие международные катаклизмы. Наряду с пониманием государственного терроризма как явления, имеющего внутреннюю и внешнюю сторону, ряд специалистов связывают его толкование только с внутренней стороной. Внешний аспект государственного терроризма в этом случае увязывается ими с международным терроризмом.

Международный терроризм – это противозаконные акты, предпринимаемые иностранцами или против иностранцев и влекущие за собой международные последствия. (В 1973 г. данное определение было внесено в Специальный комитет ООН по международному терроризму по инициативе США.) Он представляет собой одну из разновидностей терроризма как социально-политического явления более широкого масштаба.³¹¹

В современных условиях глобализации террористы часто действуют вне национальных границ. Поэтому говорят о международном терроризме, который подразумевает использование территории или

³¹⁰ Авдеев Ю. И. Терроризм как социально-психологическое явление. - М.: Цит-М, 1999. - 61 с.

³¹¹ Иваненкова Н.Н. Террористический акт, как акт агрессии и современный механизм противодействия. - М.: Фонд независимого равновесия, 2005. - 66 с.

вовлечение граждан в террористические действия более чем одной страны.

Международные террористы, с одной стороны, имеют базы, как правило, в различных странах, с другой – непосредственно и открыто, не связаны с государственными структурами. Они выступают в качестве самостоятельных актеров на мировой арене. Наконец, сами угрозы оказываются крайне неопределенными: сегодня это – «таран» зданий гражданскими самолетами, завтра может быть отравление воды мегаполиса или газовая атака в метро.

Международный терроризм характеризуется присущими ему специфическими признаками. Наибольшую угрозу он представляет, прежде всего, для международного правопорядка и межгосударственных отношений, для международной безопасности и международных интересов государства. Акции международного терроризма всегда наносят ущерб нескольким (по крайней мере, двум) государствам – состоянию их политических отношений, возможности разрешения существующих между ними проблем и т.п. В связи с этим предупреждение или пресечение такого рода террористических акций обусловливает необходимость сотрудничества государств в деле защиты их общих интересов.

Главным субъектом международного терроризма являются негосударственные группы или организации. Формально такие структуры не находятся на службе у тех или иных государств, а последние не оказывают им официальной политической или моральной поддержки. В последние два десятилетия среди субъектов международного терроризма все большее место принадлежит организациям, которые осуществляют свою деятельность на территориях нескольких государств, часто располагают достаточно развитой инфраструктурой (органами управления, лагерями для подготовки боевиков, лабораториями для изготовления средств террористической деятельности и т.п.).

Сотрудничество террористических групп и организаций, близких по политической направленности их деятельности, в подготовке и осуществлении актов международного терроризма, установление и поддержание различного рода связей (политических, организационных, финансово-материальных и др.) между террористическими структурами, располагающимися на территории различных государств. Взаимная помощь близких по своим политическим ориентирам структур чаще всего касается предоставления документов, прикрытия, каналов проникновения в страну, избранную в качестве поля для проведения террористических акций, обмена информацией, организацией укрытия террористов после совершения террористических акций.

Внутренний терроризм возникает главным образом на почве внутренних, не находящихся разрешения противоречий, существующих в той или иной стране, и является одной из наиболее острых форм внутриполитического противоборства. Он имеет два основных проявления:

во-первых, как деятельность внутренних, экстремистки ориентированных политических сил, организаций и отдельных лиц по отношению существующей власти (оппозиционный терроризм). Это деятельность террористических структур и отдельных лиц, выражающая их негативное отношение к существующему строю, политической власти, проводимому ею курсу и, как показывает политическая практика второй половины XX века, может быть направлена на насильст-

³¹² Лебедева М.М. Мировая политика. - М.: Аспект Пресс, 2003. - 182 с.

³¹³ Рыбаков Р.Б. Терроризм – угроза человечеству в XXI веке. – М.: Институт востоковедения РАН, 2005. – 22 с.

венную ликвидацию, изменение или ослабление общественно-политического строя, его институтов и т.д.

во-вторых, как деятельность противоборствующих и не находящихся у власти политических сил и организаций, использующих террористические методы (междоусобный терроризм). В данном случае, цель внутреннего терроризма состоит в ослаблении своих политических противников, не находящихся у власти, устраниении их с политической сцены, в подрыве их авторитета, укреплении собственных позиций в стране и др. Нередко к нему относят не только террористическую деятельность, внутренних политических сил, не находящихся у власти, но и деятельность самого государства по подавлению оппозиции внутренних политических противников.

Для внутреннего терроризма характерен ряд специфических признаков:

- направленность против политической системы своей страны, ее правопорядка, общественной безопасности, личных прав и свобод ее граждан. В целом этот вид терроризма представляет главную угрозу, прежде всего, для конституционного строя данной страны, прав и свобод граждан,

- двойственность субъектов внутреннего терроризма. Данная особенность существенно отличает внутренний терроризм от государственного и международного терроризма. Она состоит в том, что организованные структуры не являются единственным типичным субъектом соответствующей террористической деятельности. Для внутреннего терроризма на разных этапах его истории характерно совершение террористических актов не только различными экстремистскими организациями, но и отдельными лицами

На сегодняшний день довольно трудно очертить четкие границы между терроризмом государственным, внутренним и международным, поскольку практически все достаточно крупные террористические организации имеют связи за пределами национальных границ, а некоторые государства поддерживают террористические группы и активно их используют в своих политических целях.

Современные формы терроризма обладают целым рядом новых черт. Это обусловлено, во-первых, уровнем технологического развития и возможностями воздействия на мир, в результате чего масштабные террористические акты могут совершаться небольшой группой или даже одним человеком. Во-вторых, в современном мире разнообразен потенциальный спектр террористических организаций (национальные и культурные символы, правительственные здания, места большого скопления людей и т.д.), а также типов оружия, которое может использоваться. В-третьих, современные террористы совместно с другими криминальными структурами ищут союзников в государственных учреждениях, что ведет к коррупции. Тратятся значительные суммы на подкуп чиновников, а также спецслужб, призванных предотвращать незаконную деятельность.

Назаркин М. В. указывает на развитие таких форм современного терроризма, как технологическая и информационная, представляющих собой «терроризм XXI века»³¹⁶.

Многообразие видов терроризма, наличие у каждого из них своих

³¹⁴ Иванченкова Н.Н. Террористический акт, как акт агрессии и современный механизм противодействия. – М.: Фонд независимого радиовещания, 2005. – 70 с.

³¹⁵ Рофе К. Новый терроризм: новые угрозы. – М.: ИНИОН РАН, 1997. – 18 с.

³¹⁶ Назаркин М.В. Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма. – М.: Аспект Пресс, 1999. – 24 с.

особенностей, динамичность их развития обуславливает большую сложность борьбы с ними мирового сообщества, отдельных государств и их правоохранительных органов, создает серьезные трудности в разработке адекватной системы антитеррористических мер, требует постоянного изучения изменений в террористической деятельности, всех ее разновидностей, своевременного внесения корректив в существующие системы защиты личности, общества, государства, а также мирового сообщества от террористической угрозы.

3.2.2. Терроризм в России

3.2.2.1. Возрастание угроз внутреннего терроризма в России

Среди острых политических, экономических и социальных проблем, которые приобрела Россия на исходе XX века, терроризм представляет одну из главных опасностей. Но истоки русского террора уходят в прошлое. В XIX веке терроризм был делом рук одиночек-народовольцев. Они бросали бомбы в царей и великих князей, убивали их сатрапов. Простых людей эти террористические вылазки не задевали. За всю историю русских революционеров было совершено порядка трехсот террористических актов.

С приходом большевиков к власти проблема терроризма отпала сама собой. Органы Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) навели в стране «образцовый порядок». Не то, что за террористическую акцию, за анекдот можно было получить 10 лет тюрьмы».

До обострения национальных конфликтов терроризм в нашей стране был явлением весьма редким. Единственный на шумевший случай в 1970-х гг. – это взрыв в вагоне московского метро в январе 1977 г., который унес более десяти жизней. Положение изменилось в 1990-х годах. Главным оружием отечественных террористов стали самодельные взрывные устройства. По данным КГБ, в 1990-м – первой половине 1991 г. в стране было совершено около 200 взрывов, в результате которых погибло более 50 человек. 31 июля 1991 г. произошел очередной трагический эпизод – взрыв в поезде Москва-Баку во время следования его близ Махачкалы (Дагестан). Погибли 15 человек.

Самым серьезным вызовом безопасности России является, так называемый чеченский конфликт. Внутренний терроризм в России во многом связан именно с данным конфликтом, а основными исполнителями террористических актов являются чеченские боевики и иностранные наемники.

Отличительными особенностями российского терроризма являются: наличие широкого спектра террористических организаций различного толка и окраски (националистические, религиозные, левые и правые, нефашистские и т. д.); относительная новизна этого явления для современной России и неготовность правоохранительных сил к эффективному противодействию им; различная оценка терроризма и террористов в зависимости от регионов и субъектов Федерации (от национального героя до преступника), что связано с ростом националистических и сепаратистских устремлений местных этноэлит; невозможность выделения «чистых» типов терроризма и несовершенство российского законодательства по борьбе с терроризмом.

В России происходит интеграция терроризма и организованной преступности, появляются примеры взаимодействия российских террористических групп с подобными организациями на международном уровне (обучение боевиков УНА-УНСО на территории Чечни, участие боевиков турецкой террористической организации «Серые вол-

³¹⁷ Асмолов Г. Можно ли победить терроризм? // Власть. – 2001. – № 37. – 39 с.

ки» в боевых действиях на Северном Кавказе, учебные лагеря Хаттаба на территории Чечни и т. п.).

С момента своего зарождения и до настоящего времени современный терроризм в России претерпел ряд изменений:

а) по темпам роста и прироста. В нашей стране фактический терроризм особенно интенсивно возрастал в процессе и после распада СССР. Достаточно вспомнить кровавые события в Узбекистане, Таджикистане, Азербайджане, Грузии, Армении, Прибалтике и Чечне. Как преступление он впервые был введен в УК в 1994 г. В этом году было зарегистрировано 18 случаев терроризма, а в 2001 г. уже было учтено 327 случаев,

б) по уровню организованности. Терроризм в истекшее столетие развивался от террористов одиночек до создания террористических групп, крупных организаций, политических террористических формирований левого, ультраправого, националистического и религиозного толка,

в) по материально-техническому и финансовому обеспечению. Развитие идет от применения кинжала, пистолета до колоссальных взрывов и в дальнейшем использование средств массового поражения (химических, биологических, ядерных) при помощи мировых центров финансирования террористических акций,

г) по степени тяжести наступивших последствий и числу человеческих жертв тенденция устрашающая. Темпы прироста человеческих жертв в среднем на порядок опережают темпы прироста самих террористических актов. Тенденция такова: от убийств отдельных ненавистных террористам лиц и в чем-то, по их мнению, виновных перед ними, до уничтожения десятков и сотен ни в чем не повинных людей (захват заложников в театральном центре на Дубровке – погибло 129 человек; захват заложников в Беслане – погибло свыше 300 человек). Излишне говорить о колоссальных материальных разрушениях,

д) по расширению его социальной базы. Социальная база террористов, к великому сожалению, в последние два десятилетия постоянно росла и расширялась. Под знамена террористов становились не только отдельные организации, политические, националистические и религиозные объединения, но и целые народы (нередко обманутые) или его значительные слои.

Особенность российского терроризма состоит в том, что бандиты не предупреждают о своих действиях и не берут ответственности за теракт, хотя во всем мире такая практика считается правилом. Террористические акты с каждым разом становятся все более изощренными. Ущерб от терактов несоизмеримо возрос по сравнению с тем ущербом, который был характерен для терактов времен народников и народовольцев.

В 1999 году начинается серия терактов, прогремевших в различных точках России и унесших жизни большого числа людей.

Силловые структуры России, многие политики, руководители регионов сразу возложили ответственность за взрывы на чеченских боевиков. В 20-х числах сентября, по результатам опроса ВЦИОМ, около половины (48%) россиян допускали, что в террористических актах, прежде всего, могли быть заинтересованы чеченские боевики. Подавляющее большинство жителей страны (86%) в различной мере опасались того, что они или их родные могут стать жертвами террористов. 1 октября 1999 года в Чечне началась полномасштабная война, на-

³¹⁸ Петренко Е.С. Война в Чечне: от Ельцина до Путина. – М.: Наука, 2004. – 148 с.

званная контртеррористической операцией с целью создания «санитарного кордона» между Чечней и соседними регионами».

По мнению специалистов, за последние 10 лет терроризм в России перешел из разряда единичных в разряд распространенных явлений, которые наносят прямой ущерб национальной безопасности, а также культивируют психологию насилия как способ достижения преступных целей. Отмечается значительный рост количества преступлений террористического характера (табл. 6): в 1997 г. зарегистрировано 1 544 преступления; в 1998 г. – 2 097; в 1999 г. – 3 557, в 2000 г. – 4 563. При этом в структуре указанных преступлений доминируют: заведомо ложное сообщение об акте терроризма, организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем, терроризм.

Количество зарегистрированных преступлений – число выявленных лиц	1998г	1999г	2000г	2001г	2002г.
Похищение человека (ст.126 УК РФ)	1415 938	1554 1169	1291 950	1417 1010	1535 686
Терроризм (ст.205 УК РФ)	21 7	20 0	135 24	327 40	360 65
Захват заложника (ст. 206 УК РФ)	69 57	64 39	49 29	32 31	39 23
Заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст.207 УК РФ)	2002 332	3462 517	4035 608		6762 625
Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст.208 УК РФ)	2 5	9 6	340 189		135 164
Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ)	18 21	10 7	12 18	14 13	10 11
Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывчатых веществ и устройств (ст. 226 УК РФ)	2008 636	2605 711	2703 894	3095 1043	2994 1098

Таблица № 6. Зарегистрированные преступления с 1997 по 2002 год

По данной категории преступлений наблюдается низкая раскрываемость. Установлено, что раскрываемость терроризма колеблется в пределах 10—20% от числа учтенных терактов; тогда как 80-90% реальных террористических актов достигают своей цели. Эффективность террористов в 6-8 раз выше антитеррористической деятельности. В 2001 г. в России расследовалось 402 случая терроризма; завер-

³¹⁹ Докторов А.А. Эпоха Ельцина: мнение россиян: Социологические очерки. – М.: Институт фонда «Общественное мнение», 2002. – 150 с.

³²⁰ Лопатин В. Н. Терроризм и безопасность на транспорте в России (1991-2002г.г.). – СПб.: Юридический центр ПРЕСС, 2004. – 18 с.

шено расследованием 44 случая, или 10,9%. Остальные не раскрыты, а потому и не известно, кем эти преступления совершены³²¹.

В последнее десятилетие просматривается тенденция к расширению масштабов и географии террористической деятельности; увеличивается число террористических актов, совершаемых с целью личного обогащения; растет число террористических актов на почве политического противоборства различных сил, а так же на почве межэтнических и межконфессиональных противоречий.

Расчеты показывают (рис.5), что ежегодный прирост терактов характеризуется линейным ростом.



Рисунок № 5. Динамика проявлений терроризма в России.

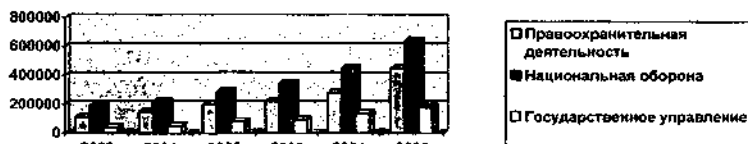


Рисунок № 6. Финансирование нужд силовых структур и государственного управления

Анализ террористических проявлений и анализ объемов финансирования на правоохранительную деятельность, оборону, государственное управление (рис.6) подвигает нас к неутешительному выводу: увеличение объемов финансирования «силовиков» и нужд государственного управления не привело к улучшению динамики проявлений терроризма в РФ.

Расходы на государственное управление, оборону и обеспечение правопорядка увеличены в 2005 г. значительно. Расходы на национальную оборону в 2005 г. возросли на 27,7%, до 528,1 миллиарда рублей. Эта сумма втрое превышает объем раздела федерального бюджета «Социальная политика». На нужды других «силовиков» потрачено 398,4 миллиарда рублей. Это на 26% больше, чем в 2004 году. В течение последних 5 лет растет величина ассигнований на армию, милицию и спецслужбы. Но, не смотря на это, растет и число терактов на территории Российской Федерации³²².

На протяжении целого ряда лет сепаратистски настроенные лица и группы ведут борьбу за власть в Чеченской Республике и за её выход из Российской Федерации. Один из главных методов – террористические акты всех видов: криминальные, политические, экологиче-

³²¹ Луев В. В. Тенденции терроризма и уголовно-правовой борьбы с ним. // Национальная безопасность и геополитика России. – 2002. – № 7. – 99 с.

³²² www.terrorunet.ru.

ские, военные и т. д. Фактически еженедельно совершались похищения людей, техники. Обстановка осложнялась наличием большого количества оружия в частных руках. Особое возмущение вызывала работорговля, ставшая промыслом и дающим финансовую подпитку бандитским формированиям. Наблюдался рост преступлений, связанных с оборотом наркотиков, в девять раз увеличилось количество наркоманов. Известна связь между террористами и наркобизнесом. Из Чечни шла активная подпитка преступных группировок оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, используемыми при совершении преступлений в других регионах России.

Закономерно возникает вопрос о том, что породило ненависть отдельных чеченцев к русским? Чтобы понять причину чеченского экстремизма, нужно углубиться в историю этого народа, по преданиям перенесшего многие беды от насилия чужеземцев, в том числе и от соседних народов. Именно среди чеченцев появились так называемые «абреки» – люди – мстители всему человеческому роду, убивавшие каждого, кто попадался на пути. Становясь «абреком», чеченец давал клятву своей земле в течение определенного количества лет быть изгоем и убивать людей, «истребляя их как зверя хищного... Дитя ли, женщина ли, бессильный старик – ему все равно, была бы жертва, была бы жизнь, которую он может отнять», – писал русский писатель и историк В.А.Потто. Впрочем, «абрек» не шадил и своей жизни, и живым никогда не сдавался³²³. В XVII веке русские стали называть «абреками» любые боевые группы чеченцев, воевавших, как правило, на конях и имевших традиционное холодное оружие – кинжал.

С древних времен жила в чеченцах ненависть к русским и укоренилась месть, передаваемая из поколения в поколение. Жестокий обычай кровной мести выработывался в Чечне веками и сохранился до наших дней. Он распространяется не только на иноземцев, но и на соплеменников. Показателен пример убийства из кровной мести чеченцем своего земляка, совершенного в Волгоградской области в маленьком селении заволжской полупустыни в 1984 году. В течение трех лет разыскивал чеченец убийцу своего брата, нашел, вызвал на поединок на кинжалах и убил в честном бою³²⁴.

Это уникальное, доведенное до фанатизма стремление защитить свою честь, честь своей семьи и даже своей земли, в сущности, порождает экстремизм, необычайное упорство и жестокость чеченской нации. Чеченцы, с трудом шедшие на компромисс, устраивали террор с давних времен, стремясь запугать, заставить силой уважать себя и быть свободными от всех правительств и законов. И это стремление к полной свободе своей земли даже ценой полного ее опустошения понятно, видимо, только самим чеченцам, своеобразно понимающими это слово – «свобода».

Кроме того, в Чечне с древних времен укоренилось и сохранилось до наших дней рабовладение и работорговля. Рабами служат похищенные «иноверцы». Похищение людей и использование их в качестве рабов в Чечне считается не только в порядке вещей, но и является почетным, делает честь тем, кто наживается на работорговле и на освобождении рабов за выкуп. Там не нужно скрывать преступления от соседей, так как действует круговая порука и закон мести, копирующий законы преступного мира.

³²³ Сердюк Л. В. Насилие: Криминологическое и уголовно-правовое исследование. – М.: Юриглицформ, 2002. – 350 с.

³²⁴ Алексин Г. Вторжение в Россию. – М.: ООО Издательский центр «Экспринт», 2003. – 65 с.

В 2000 году в Чечне, по словам министра внутренних дел России В. Рушайло, находилось 872 заложника, в основном граждан России. Только за первые три месяца 2000 года в чеченское рабство было уведено около 20 человек. В то же время федеральные силы еженедельно освобождали от 3-х до 10 человек.

Факты бандитского ржета, похищений людей, захвата заложников и производства взрывов, направленных против мирного населения, свидетельствовали о том, что люди, претендующие на национальную честь и совесть, на преданность религии, фактически не имеют ни того, ни другого. Отсутствие этих чрезвычайно важных компонентов в социальной психологии личности – обязательный признак террориста. В противном случае эти человеческие качества не позволили бы сформироваться мотиву убийства мирных людей.

Исследовавший личностные особенности чеченцев Ю. М. Антонян делает следующие выводы: «Они (чеченцы) не желают подчиняться каким бы то ни было законам, привносимым из вне... Свои всегда правы, а чужие всегда виноваты; против чужих ничто не преступно... Круговая порука в рамках своего общества позволяет безнаказанно воровать, грабить и избегать наказания... Все усилия российских властей установить новые, нужные чеченцам, порядки не поколебали догматы родового союза».

Терроризм чеченских экстремистов, хотя и мотивируется защитой интересов своего народа, фактически является антинародным, потому что так называемые боевики ставят под удар собственный народ, являясь инициаторами военных конфликтов. Кроме того, нельзя забывать, что чеченский терроризм носит многонациональный характер. В нем участвуют наемники разных народностей, объединенные лишь одним корыстным интересом. Они фактически наживаются на бедах простого чеченского народа и к его интересам равнодушны. Например, командиром незаконного вооруженного формирования в поселке Осиновский был белорус. Его заместителем – азербайджанец. Оба кончили военное училище в г. Новосибирске. Известный своей жестокостью Хаттаб – иорданец, профессиональный террорист, имевший связи с афганскими и арабскими экстремистами.

Для развития террористической деятельности в 1990-х годах существовали многие причины: политические, идеологические, националистические, религиозные, психологические, территориальные, социальные, экономические и т.д. В концепции национальной безопасности Российской Федерации, которая была введена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 года, нарастание угрозы терроризма связывалось:

1. С масштабным, зачастую конфликтным переделом собственности. Многочисленные убийства предпринимателей, помощников депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, самих депутатов, связаны в большей или меньшей степени с переделом собственности.

2. С обострением борьбы за власть исходя из групповых, политико-идеологических и этно-националистических интересов.

Опрос населения о причинах современного внутривосского терроризма показал следующее:

³²⁵ Сердюк Л.В. Насилие: Криминологическое и уголовно-правовое исследование. – М.: Юрлитинформ, 2002. – 353 с.

³²⁶ Лихачев В. Нацизм в России. – М.: РОО «Центр «Панорама», 2002. – 55 с.

³²⁷ Концепция национальной безопасности РФ. В редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000г. № 24// Безопасность. Информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. – 2000. – №12. – 164 с.

- 82% опрошенных граждан связывают порождение терроризма с неверной государственной политикой в период перестройки, ослабившей межнациональные и экономические связи внутри страны, породившей политическую, идеологическую и экономическую анархию, позволившей сформироваться вооруженной преступной организации в Чечне, и даже по преступной халатности снабдившей ее оружием,

- 9% обвиняют национальный и религиозный экстремизм в лице отдельных групп населения,

- 6% связывают причины терроризма с чрезмерно развивавшейся в стране коррупцией, породившей социальную несправедливость в сфере перераспределения материальных благ,

- 3% видят основную причину в неравномерности экономического развития регионов³²⁸.

К числу внутренних факторов роста терроризма, по нашему мнению, относятся:

- наличие в стране большого нелегального «рынка» оружия и относительная легкость его приобретения,

- наличие значительного контингента лиц, прошедших школу войн в Афганистане, Приднестровье, Таджикистане, Чечне, бывшей Югославии и других «горячих точках», и их недостаточная социальная адаптированность в обществе переходного периода,

- наличие ряда экстремистских группировок,

- сплоченность и иерархичность преступной среды,

- утрата многими людьми идеологических и духовных жизненных ориентиров,

- обостренное чувство социальной неустroенности, незащищенности у широких слоев граждан,

- настроения отчаяния и рост социальной агрессивности, общественная фрустрация, падение авторитета власти и закона, веры в способность и возможность позитивных изменений,

- слабая работа правоохранительных и социальных государственных и общественных органов,

- низкий уровень политической культуры в обществе,

- широкая пропаганда (кино, телевидение, пресса, литература) культуры жестокости и силы.

Какие же реальности постсоветской России благоприятствуют возрастанию угроз внутреннего терроризма?

Криминологический анализ показал, что в 1995 году и за половину 1996 года в стране было похищено из специальных хранилищ 34 тонны взрывчатых веществ. За этот же период пострадало от взрывов более 1000 человек. В сентябре 1996 года на федеральном уровне значилось 312165 единиц утраченного огнестрельного оружия, которое перешло неизвестно в чьи руки. На 1 января 2000 года в воинских частях и учреждениях Министерства обороны похищено и утрачено 25357 единиц стрелкового оружия. На базах, складах и арсеналах, переполненных оружием, часто отсутствуют требуемые условия для его хранения. Оружие иногда хранится на открытых площадках. В г. Уфе, например, за 8 месяцев 2002 года преступления связанные с применением огнестрельного оружия, увеличились на 25,8%. Вероятно, это явилось одним из условий увеличения особо тяжких преступлений на 23,6%, а убийств – на 41,4%³²⁹.

³²⁸ <http://www.polit.ru>.

³²⁹ Сердюк Л. В. Насилие: Криминологическое и уголовно-правовое исследование. – М.: Юрлитинформ, 2002. – 358 с.

Резко растет масштаб незаконного оборота в России различных видов оружия. На руках у населения огромный объем незарегистрированного оружия, что само по себе уже есть грубейшее нарушение общественного порядка. Одновременно это и важнейшая предпосылка увеличения числа террористических проявлений, усиления их общественной опасности.

Говоря об условиях, благоприятствующих росту терроризма в нашей стране, нельзя обойти молчанием и создание в России ряда фашистских и полуфашистских организаций. Современный неофашизм научной литературе толкуется противоречиво. Фашистские организации имеют ярко выраженный патриотизм, но они часто вкладывали в это понятие левое содержание, доходя в своих политических устремлениях до нарциссизма и шовинизма, откуда недалеко и до террористических действий, что подтверждает история.

Ю. М. Антонян справедливо относит фашизм к одному из возможных плацдармов для политического террора. Действительно, всякая организация, возникшая на идеях фашизма, неминуемо встает на позиции насилия под каким угодно предлогом. Несомненно, эти организации независимо от того, в какой цвет они окрашены, имеют политический оттенок и при определенных социальных условиях вполне могут получить развитие и окрепнуть.

Как правило, террор, направленный против политики государства, процветает в странах со слабой властью. При тоталитарных режимах его нет по понятным причинам. Террористов может сдерживать только твердая рука. С ними бороться можно только их методами, – уничтожая физически. Ю. М. Антонян пишет, что террористы типа чеченских могут слушаться только «Отца» – человека сильного, хотя и не обязательно любимого³³⁰.

В числе обстоятельств, повлиявших на активизацию терроризма в России, можно назвать разрушение административно-командной системы. Общество открытого демократического типа создает более благоприятные условия для террористической деятельности, чем административно-командная система с ее тотальным, жестким контролем как за поведением отдельной личности, так и, за функционированием всех общественно-политических институтов. Разрушение административно-командной системы и демократизация общества не только не приводят к «автоматическому» искоренению политического экстремизма и терроризма, а, напротив, способствуют усилению влияния этих факторов на социально-политическую жизнь общества. Как правило, особенно уязвимым с этой точки зрения является переходный период, переживаемый ныне Россией, сопровождающийся ломкой старых и формированием новых государственных структур, усилением элемента нестабильности, резким обострением внутренних противоречий, вызванных нерешенностью социально-экономических, национальных, религиозных и других проблем, появлением самого различного рода негативных явлений. Терроризм имеет тенденцию к росту именно в переходные периоды и этапы жизни общества, когда в нем создается определенная эмоциональная атмосфера, а неустойчивость является основной характеристикой базовых отношений и социальных связей. Это является благодатной почвой для взращивания насилия и агрессивности в обществе, которые нередко становятся самодовлеющими ценностями. Все это приводит к тому, что та или иная экономическая, этническая, социальная, религиозная или другая

³³⁰ Лихачев В. Нацизм в России. – М.: РОО «Панорама», 2002. – 76 с.

группа пытается навязать свою волю обществу, используя насилие в качестве инструмента реализации своих устремлений.

Благоприятную почву для разрастания терроризма создает целый ряд противоречий. Прежде всего, это противоречия экономического характера, основными из которых в настоящее время являются: резкое несоответствие результатов экономической реформы ожиданиям общества; несоразмерно высокая цена реформы (падение вдвое производства, обнищание большинства населения в 1990-х годах). Все это породило действие таких долговременных факторов, как некомпенсируемый рост цен, растущая безработица, сужение внутреннего рынка и вытеснение с него отечественного производителя, трудности становления российского предпринимательства, криминализация экономики и т.д. Именно экономические факторы, по мнению большинства отечественных ученых, детерминируют терроризм во всех его проявлениях³³¹.

Особое значение приобрели в современной российской действительности социальные противоречия. Они способствуют формированию социальной базы терроризма.

Во-первых, это противоречия, обусловленные расколом общества на группы с различным экономическим положением. На этой основе возникла и продолжает развиваться поляризация в обществе. В результате происходит расширение маргинальных слоев за счет бывшего среднего слоя – военнослужащих, «афганцев», теперь и «чеченцев», научной и преподавательской интеллигенции, студенчества и т.д., а затем стремительное увеличение числа люмпенов, представляющих опасность для социальной стабильности и пополниющих криминальные группы различного толка, в том числе и террористические.

Во-вторых, это противоречия, обусловленные углублением национальных, религиозных, региональных и иных конфликтов, что повлекло за собой действие таких факторов, как:

- формирование долговременных очагов социальной напряженности и противоборства, способных легко перейти в стадию открытого конфликта с активным применением форм насилия, в том числе и терроризма,
- снижение эффективности деятельности правоохранительных органов и возрастание угрозы безопасности личности и имущества,
- усиление миграции населения, нарастание волны беженцев, что влечет за собой тяжелые экономические и социальные последствия и создает новые очаги напряженности в других регионах, местах поселения беженцев. Лишенные социальной и материальной основы жизни, они становятся одной из наиболее опасных социальных групп, пополняя ряды террористов.

В целом, современные реалии террористической деятельности в России выглядят следующим образом:

- следуют признать беспрецедентный рост в последние годы террористических актов,
- произошла трансформация личности террориста и способов осуществления террористических акций,
- террористическая деятельность и методы ее осуществления нередко находят понимание и терпимое отношение со стороны отдельных социальных групп.

³³¹ Прохожев А. А. Общая теория национальной безопасности. – М.: ПАГС, 2005. – 128 с.

3.2.2.2. Трансформация понятия терроризм в российском законодательстве

Понятие «терроризм» в УК РФ и Федеральном законе «О борьбе с терроризмом». Действующая российская нормативно-правовая база по вопросам борьбы с терроризмом еще не соответствует требованиям времени. От того, насколько четко и верно будут решаться проблемы, касающиеся правового обеспечения контртеррористической деятельности государства (свойственные, впрочем, многим странам), во многом зависит своевременность и надежность противодействия распространению угрозы терроризма в России.

Для регулирования борьбы с терроризмом отправной точкой является законодательное решение по вопросу о содержании понятия «терроризм», поскольку в данном случае эта ключевая для всей анти-террористической деятельности задача переходит из области теоретизирования в практическую плоскость. Именно определение терроризма позволяет выявить круг общественных отношений, затрагиваемых терроризмом и борьбой с ним, и выработать механизмы регулирования этих отношений.

Правовую основу борьбы с терроризмом на территории РФ помимо общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров составляют: Уголовный Кодекс РФ, Федеральный Закон «О борьбе с терроризмом» и Федеральный Закон «О противодействии терроризму».

В Уголовный кодекс РСФСР (действовавший с 1960г.) не было включено понятие терроризм. Но в связи с ростом терроризма, в 1994 г. в УК РСФСР была введена ст. 213.3, предусматривающая ответственность за терроризм, совершаемый в целях нарушения общественной безопасности либо воздействия на принятие решений органами власти. В 1996 году принят новый Уголовный кодекс, в котором была установлена ответственность за действия террористического характера. Прежде всего, это: террористический акт; террористический акт против представителя иностранного государства; применение биологического оружия; захват заложников; угон воздушного судна; терроризм. В данном законе установлено некоторое разграничение понятий террористический акт и терроризм. При всей их схожести это – различные деяния. Различия заключается в различных объектах посягательства. Деяние, предусмотренное ст.66 УК (террористический акт), посягает, прежде всего, на политическую систему РФ, на безопасность государства. Фигура потерпевшего при террористическом акте персонифицирована (это конкретный государственный или общественный деятель, либо представитель власти). Объектом преступления, предусмотренного ст. 213.3 (терроризм) УК, является общественная безопасность, а потерпевшими являются люди, случайно оказавшиеся на месте террористических акций. Именно поэтому деяние, предусмотренное ст. 66 УК, отнесено к особо опасным государственным преступлениям, а деяние, предусмотренное ст. 213.3 УК, – к преступлениям против общественной безопасности.

В действующем УК России содержится две нормы о терроризме. УК различает индивидуальный террор как средство достижения политических целей путем физического устранения представителей неугодных политических сил: террористический акт представляет собой посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность (ст. 277 УК

РФ)³³². Причем данный вид терроризма причислен к разряду преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства.

Второй вид терроризма – это терроризм общего характера, нарушающий общественную безопасность, устрашающий население. Статья 205 УК РФ относит терроризм к группе преступлений против общественной безопасности. Соответствующий состав преступления включает «совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти», а также угрозу совершения указанных действий в тех же целях. Но также при этом уточняется: «К преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, если они совершены в террористических целях»³³³. Таким образом, любые другие преступления могут быть квалифицированы как террористический акт. Это не может не вызвать затруднений в толковании закона органами, применяющими закон. Возникает ряд вопросов, например: что понимать под иными действиями? Каков критерий определения иных общественно опасных последствий?

Действующая формулировка терроризма является весьма неопределенной, так как к терроризму можно отнести широкий круг преступлений так называемой террористического характера: криминальные взрывы, поджоги, убийства конкурентов и т.п. Такое положение создает возможность, с одной стороны, слишком широкого, недостаточно определенного толкования терроризма. А с другой – большая часть преступных деяний, имеющих четко выраженную террористическую направленность, не подпадает под признаки этой статьи и квалифицируется как иные составы преступления.

Из сказанного можно сделать вывод, что в рамках уголовного права следует рассматривать в качестве терроризма лишь конкретные составы преступлений террористической направленности.

УК РФ имеет ряд пробелов.

Во-первых, возникает вопрос: как можно объединять в одном составе и под одной санкцией такие действия, как совершение взрыва, поджога и угрозу совершением таких действий, какой бы реальной эта угроза ни была? Никто не отождествляет убийство и угрозу убийства. В связи с этим предлагается угрозу террористическими действиями выделить в отдельную норму.

Во-вторых, терроризм – явление многоликое. И решение проблемы видится в составлении всего перечня преступлений террористической направленности, исключающего такие формулировки, как «иные действия», «наступление иных общественно опасных последствий» и т.д. То есть необходимо исключить всю неопределенность при одновременной конкретизации всех общественно опасных деяний. Особо внимания заслуживает норма, предусматривающая ответственность за нападение на объекты (сооружения, транспортные средства и пр.), представляющие повышенную опасность для населения.

В-третьих, явным пробелом является отсутствие нормы об ответственности за финансирование террористических организаций. В Указе Президента РФ от 10 января 2001 г. «О мерах по выполнению резолю-

³³² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 63.

³³³ Там же.

ции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г.» прямо говорится о необходимости предотвращения и пресечения финансирования террористических актов. Необходимо ввести новую норму, связанную с наказанием за финансирование террористической организации.

В-четвертых, возникла необходимость отнестись к разряду преступных деяний распространение материалов, содержащих указания по совершению террористических действий.

В-пятых, действующий закон направлен исключительно на репрессивные методы контроля, превентивные и регулятивные методы в нем отражения не нашли. А это, естественно, затрудняет противодействие террористам, структурам, их поддерживающим, а так же выявлению и устранению причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности. Т.е. предпочтение отдается репрессивным мерам, а не превентивным. Логично бы было включить в данный закон статью, связанную с предупреждением терроризма.

Налицо разрозненность и искусственное разделение преступлений террористической направленности, что существенно затрудняет практическое применение указанных норм и надлежащую квалификацию аналогичных преступных деяний. Частично этот недостаток устранен в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом». Он был принят 25 июля 1998 г. и определял правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в РФ, порядок координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, общественных объединений и организаций, должностных лиц и отдельных граждан, осуществляющих борьбу с терроризмом, а также соответствующие права и обязанности граждан. В законе раскрывается ряд важнейших понятий.

Представляя документ в первом чтении на пленарном заседании Государственной Думы 10 сентября 1997 г., председатель Комитета по безопасности В. И. Илюхин отмечал: «Авторы законопроекта отказались от внесения каких-либо изменений и дополнений в Уголовный Кодекс Российской Федерации и сделали главный упор на законодательное закрепление форм и методов профилактики терроризма и борьбы с ним... Законопроект определяет, во-первых, основные понятия, связанные с терроризмом, во-вторых – компетенцию каждого органа, в-третьих, – целую систему профилактики и предупреждения терроризма»³³⁴.

Данный закон позволяет классифицировать рассматриваемые преступления на три категории:

1. Терроризм,
2. Террористическая деятельность,
3. Преступления террористического характера.

Терроризм определяется в законе как насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угрозу уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в

³³⁴ Петрищев В. Е. Российское законодательство: профилактика терроризма. // Государство и право. – 2000. – № 4. – 25 с.

целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений»³³⁵.

При подготовке законопроекта к первому слушанию разработчики в статье 3 «Основные понятия» определили терроризм как «социально-политическое явление, заключающееся в противоправном насилии или угрозе его применения в отношении физических лиц и организаций, а также уничтожении или угрозе уничтожением имущества и других материальных объектов, осуществляемых в целях нарушения общественной безопасности, международного правопорядка или установленного порядка управления путем принуждения органов государственной власти к принятию выгодных террористам решений». Однако в процессе обсуждения поступило большое количество замечаний, в которых их авторы настоятельно рекомендовали разработчикам документа привести дефиницию «терроризм» в соответствии со статьей 205 УК РФ. В результате понятие терроризм было заужено до перечисления криминализированных актов терроризма, соответствующих статьям 205, 207, 277, 360 УК РФ. Но в то же самое время в закон вводятся такие понятия, как «террористическая деятельность» и «преступления террористического характера»³³⁶.

Определение «терроризм», представленное в данном Федеральном законе, детализируется понятием «террористическая деятельность», в качестве которой выступают:

- организация, планирование, подготовка и реализация террористической акции,
- подстрекательство к террористической акции, насилию над физическими лицами или организациями, уничтожению материальных объектов в террористических целях,
- организация незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для совершения террористической акции, а равно участие в такой акции,
- вербовка, вооружение, обучение и использование террористов,
- финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им³³⁷.

Необходимо учесть, что это определение должно распространяться не только и даже не столько на деятельность физических лиц, сколько на деятельность организаций (в том числе юридических лиц).

И, наконец, к преступлениям террористического характера относятся все другие преступления, помимо указанных, совершенные в террористических целях³³⁸. Т.е. преступления становятся таковыми тогда, когда они являются не самой целью, а средством достижения другой цели, не находящейся в прямой связи с этими деяниями, рычагом воздействия, запугивания и принуждения путем их совершения к

³³⁵ Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31.

³³⁶ Петрищев В. Е. Российское законодательство: профилактика терроризма. // Государство и право. 2000. – № 4. – 27 с.

³³⁷ Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31.

³³⁸ Там же.

принятию властями какого-либо решения либо воздержанию от него.

Данный Федеральный Закон содержит правоприменительную формулу, которая определяет, что в случае совершения преступлений, если в нем прямо не указано на террористические действия, их необходимо квалифицировать, как акты терроризма. То есть если совершается, например, убийство, но при этом установлено, что мотивы или последствия его совершения имели признаки терроризма, то подобное деяние следует квалифицировать как террористический акт.³³⁹

Как замечают по данному поводу исследователи Ляхов Е. Г. и Попов А. В., закон перечисляет все основные виды террористической активности в обычном смысле. Однако когда дело дойдет до юридического оформления соответствующих деяний, то отделять их от сходных составов преступлений будет весьма сложно.³⁴⁰

В законе «О борьбе с терроризмом» закреплены основные принципы борьбы с терроризмом, т.е. те основополагающие идеи, на которых должна строиться вся деятельность по противодействию терроризму и которым должны соответствовать все нормативно-правовые акты, принимаемые в этой сфере.

Основным принципом является приоритет мер предупреждения терроризма, т.е. наиболее важным в борьбе с терроризмом является предотвращение террористических актов, выявление и пресечение террористической деятельности на ранних ее стадиях. Именно на достижение этих результатов и должна быть в первую очередь направлена борьба с терроризмом. Главенство превентивных мер при организации и осуществлении борьбы с терроризмом в РФ является стержнем концепции закона.

Пожалуй, самым главным направлением в профилактике терроризма является установление и устранение факторов, его воспроизводящих.

О важности устранения причин, детерминирующих терроризм в России, говорила пленарным заседанием 10.09.97г. депутат Государственной Думы Т. М. Гудима. Она заметила: «Для того чтобы уничтожить любое явление или бороться с ним, надо уничтожить причину, его порождающую. Причина терроризма в России продолжает функционировать»³⁴¹.

Разработчики законопроекта, разделяя точку зрения цитируемого источника (т.е. депутата Гудимы Т. М.), также исходили из необходимости создания общегосударственного механизма общей профилактики терроризма в стране, в связи с чем в статье 5 закона в числе одной из главных целей борьбы с терроризмом названы выявление и устранение причин и условий, способствующих террористической деятельности.

Еще одним принципом является – комплексное использование профилактических правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских мер. Данный принцип означает необходимость проведения антитеррористической борьбы во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Терроризм – сложное социальное явление. Его истоки находятся и в социальной, и в эконо-

³³⁹ Емельянов В. П. Проблемы уголовно-правовой борьбы с терроризмом. // Государство и право. – 2000. – № 3. – 88 с.

³⁴⁰ Казанцева Т. А. Юридические аспекты противодействия терроризму в современных условиях. – Челябинск: Институт МВД РФ, 2005. – 144 с.

³⁴¹ Ляхов Е. Г., Попов А. В. Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. – М.: Логос, 1999. – 169 с.

³⁴² Петришев В. Е. Российское законодательство: профилактика терроризма. // Государство и право. – 2000. – № 4. – 31 с.

мической, и в политической, и иных сферах. Поэтому эффективная борьба с терроризмом обусловлена подрывом его корней, ликвидацией условий, способствующих терроризму. Без комплексного подхода, без принятия разноплановых мер, проблема терроризма не может быть успешно решена.

Следующим принципом является принцип неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности. Суть его заключается в том, что любое лицо, совершившее деяние, относящееся к террористической деятельности, подлежит наказанию или иным мерам уголовно-правового воздействия. Хорошо известно, что неотвратимость наказания является наиболее важным фактором превентивного воздействия, одним из самых эффективных средств, удерживающих лиц от совершения преступления.

Принцип сочетания гласных и негласных методов борьбы с терроризмом означает необходимость и возможность использования всех законных средств борьбы с этим явлением.

Следующим принципом является принцип минимальных уступок террористу. Суть данного принципа заключается в неудовлетворении или минимальном удовлетворении требований террористов. Уступки террористам, удовлетворение их требований не только не способствует снижению уровня терроризма, но и напротив, нередко является фактором, стимулирующим террористическую деятельность. Поэтому наиболее оптимальной была бы политика полного отказа от удовлетворения требований террористов. Однако с учетом того, что террористическая деятельность зачастую связана с возможностью причинения вреда жизни и здоровью человека, уступки террористам могут быть объективно необходимы.

Изложенные принципы борьбы с терроризмом важны каждый сам по себе. Но в тоже время они тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга, определяя политику борьбы с терроризмом.

Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» со времени его принятия 25 июля 1998 г. неоднократно подвергался корректировке. За истекшее время в стране и в мире произошли события, существенно повлиявшие на оценки угроз, содержание и тактику противодействия терроризму. Нарастание террористической опасности на территории Российской Федерации, масштабы последствий терактов, совершенных на территории России в последнее десятилетие прошлого века и в течение первых лет текущего столетия, активная интервенция международных террористических организаций на территорию России в виде финансовой помощи, поставок оружия, наемников и боевиков из числа радикальных исламистских групп, а также практика борьбы с терроризмом в Российской Федерации со всей очевидностью показали необходимость пересмотра целого ряда норм отечественного законодательства в области противодействия терроризму с целью приведения их в соответствие с современными реалиями.

Борьба с терроризмом в Федеральном законе «О противодействии терроризму». Заместитель председателя Комитета по безопасности А.С.Куликов (фракция «Единая Россия») на заседании Государственной Думы заявил, что действующий Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» подлежит существенному изменению. По его словам, данный закон уже выполнил свою задачу и изжил себя: «Со времени его принятия в мире произошло немало событий, на которые законодатели обязаны отреагировать, – имеются в виду и множество террористических актов, которые в период с 1999 по 2004 год в разных странах переросли из разрозненных событий в массовые, носящие характер агрессии и повлекшие масштабные трагические последствия;

и значительная активизация антитеррористических настроений в гражданском обществе; и принятие на уровне ООН и Европарламента конвенций, резолюций и протоколов, направленных на противодействие новым видам угроз. К пересмотру базового федерального закона мы подошли с учетом анализа обстоятельств и последствий террористических актов, имевших место в России, а также зарубежного опыта»³⁴³.

6 марта 2006 г. в силу вступил новый Федеральный закон «О противодействии терроризму». Такое название в большей степени отражает основу современной политики государства в сфере пресечения террористических устремлений на самых разных стадиях. Термин «борьба» в смысловом отношении является более узким понятием и скорее отражает действия специальных служб, непосредственно направленные на прекращение террористических акций, и в меньшей степени – на решение вопросов предупреждения терроризма.

Предлагаемый термин «противодействие» шире и охватывает не только действия специальных служб и правоохранительных органов, но и действия других органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан, направленные, в том числе, и на предупреждение терроризма.

В законе четко определены принципы, понятия и организационные механизмы противодействия террористической угрозе.

В данном законе понятие терроризм определяется следующим образом. Терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения или иными формами противоправных насильственных действий³⁴⁴.

Составной частью терроризма является террористическая деятельность, к которой закон относит следующее:

- организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта,
- подстрекательство к террористическому акту,
- организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества, организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре,
- вербовку, вооружение, обучение и использование террористов,
- пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности³⁴⁵.

Обращает на себя внимание то, что новый закон относит к террористической деятельности распространение информации или материалов, призывающих к осуществлению террористической деятельности. Это является определенным новшеством и устраняет недостатки УК РФ и Федерального закона «О борьбе с терроризмом». Законодательное закрепление такой нормы говорит о намерении России четко выполнять положение о Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, которая была подписана от имени РФ 17 ноября 2005 г. Сейчас Россия осуществляет необходимые внутригосударственные процедуры, связанные с ратификацией Конвенции и вступление ее в силу.

³⁴³ Стенограмма заседания Государственной Думы от 17 декабря 2006 г.

³⁴⁴ Федеральный Закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. // Российская газета. 2006. – № 48. – С. 12.

³⁴⁵ Там же.

Впервые закон дал определение терроризму как многостороннему явлению, направленному на достижение отдельными лицами или группами лиц тех политических целей, которые они преследуют и стремятся достичь насильственными, преступными способами.

Новое определение понятия «терроризм» ранее не встречалось ни в отечественной, ни в мировой юридической практике. Как представляется, в дальнейшем оно может быть предložено в качестве основы универсальной антитеррористической конвенции под эгидой ООН, в разработке которой на протяжении нескольких лет активно участвует Российская Федерация.

Член «Единой России» Н.Ковалев был уверен в том, что закон нужно поддержать. «В течение тридцати лет мировое сообщество не могло дать определение терроризму. Без определения, что такое терроризм, невозможно было начать общую борьбу с международным терроризмом. В этом законе такое определение дано», – сказал Ковалев и попросил коллег имеющимися у них средствами пропагандировать это определение. И если мировое сообщество примет формулу, можно, наконец, начать реальную совместную борьбу с общим врагом – терроризмом³⁴⁶.

Но коммуниста В. Илюхина больше всего беспокоило не очень точное определение терроризма, которое, по словам депутата, противоречит определению, данному в УК РФ³⁴⁷.

Свое заключение на документ дало правовое управление Государственной Думы. Оно было коротким, и претензия к закону была только одна – «использованные в документе понятия «терроризм» «террористическая деятельность» не совпадают по своему содержанию с терминологией, используемой в Уголовном Кодексе Российской Федерации». В связи с этим законодателям было рекомендовано «для более успешного противодействия терроризму рассмотреть» вопрос о внесении необходимых изменений в Уголовный Кодекс³⁴⁸.

Определение «противодействие терроризму» также приобрело четкую структуру. Такая деятельность состоит из трех основных направлений: профилактика терроризма, борьба с ним, минимизация и ликвидация его последствий. Профилактика предполагает устранение во всех областях жизнедеятельности общества и государства условий, порождающих терроризм и позволяющих совершать террористические акты. Очень важно формировать такие социально-экономические условия жизни, которые препятствовали бы созданию среды, обеспечивающей террористические организации людскими ресурсами. Так же необходимо формировать в обществе негативное отношение к террористическим актам во всех формах. Для решения таких задач закон предписывает правительству РФ разработать и реализовать меры по предупреждению терроризма и ликвидации последствий его проявлений. Борьба с терроризмом включает в себя силовые мероприятия, связанные с недопущением и пресечением террористических актов. Минимизация и ликвидация последствий терактов в расшифровке не нуждаются.

Российский и зарубежный опыт антитеррористической деятельности показал, что борьба с терроризмом не может быть эффективной, если лишь реагировать на совершенные преступления. Необходимо активно формировать условия, при которых к минимуму должны быть сведены как сама возможность совершения террористическо-

³⁴⁶ Шкель Т. Первым делом самолеты. // Российская газета. – 2006. – №39. – 3 с.

³⁴⁷ Стенограмма заседания Государственной Думы от 20 февраля 2006 г.

³⁴⁸ <http://www.ardf.ru>.

го акта, так и его последствия³⁴⁹. Поэтому новый закон во многом ориентирован на решение данной задачи и содержит нормы профилактической направленности.

Опыт проведения контртеррористических операций убеждает, что система управления ими нуждается в серьезном совершенствовании. Стало ясно, что нужен совершенно иной подход, потребовалось переосмыслить роль и значение участников антитеррористической деятельности. И сделать это можно было, только существенным образом изменив действующее законодательство. Вот почему необходим был новый закон³⁵⁰.

С принятием этого документа автоматически ликвидируется сразу четыре пробела, сильно мешавших спецслужбам бороться с «чумой XXI века».

Во-первых, дается четкое определение «терроризма», «террористической деятельности», «противодействие терроризму».

Во-вторых, установлен принцип единоначалия при проведении каждой контртеррористической операции.

В-третьих, в законе удалось решить проблему несогласованности действий правоохранительных органов.

В-четвертых, благодаря закону установлен принцип персональной ответственности должностных лиц за работу по противодействию терроризму.

Закон четко разъясняет, что противодействие терроризму – это не только деятельность спецслужб, а целый комплекс мер, реализация которых возлагается на многие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах их полномочий.

В новом законе впервые прописан конкретный правовой механизм, позволяющий привлекать Вооруженные силы РФ для борьбы с терроризмом, в том числе за пределами страны. Документ предусматривает проведение операций по пресечению террористических актов на земле, в воздухе и на воде. В строго определенных ситуациях, когда все иные меры исчерпаны и есть полная уверенность, что захваченные террористами летательные аппараты или морские, речные суда будут использованы для совершения разрушительных терактов, способных принести гибель многих людей либо наступление экологической катастрофы, дает право сбивать такие самолеты и топить суда. За пределами территорий России подразделения российских Вооруженных сил и боевая техника могут использоваться только по решению президента, подкреплению соответствующим постановлением Совета Федерации, и комплектоваться на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Именно пункт, разрешающий силам ПВО сбивать захваченные гражданские самолеты, вызвал больше всего споров.

Зампред Комитета Государственной Думы по безопасности В. Илюхин (фракция КПРФ) беспокоился из-за слишком легкого отношения к использованию Вооруженных сил для того, что бы сбивать самолеты, захваченных террористами. По словам Илюхина, это «пугает общественность не только в России, но и за ее пределами. В законе следовало бы указать четко, что уничтожение воздушных и морских судов может производиться только в случае крайней необходи-

³⁴⁹ Трунов И. Л. Актуальные правовые проблемы борьбы с терроризмом. // Государство и право. – 2003. – № 3. – 78 с.

³⁵⁰ Гордненко Д. В. Опыт борьбы вооруженных сил с терроризмом в Российской Федерации. // Государство и право. – 2006. – № 2. – 38 с.

мости. Формулировка закона позволяет жертвовать жизнями людей даже в случае гипотетической угрозы теракта. Опасность захвата еще не определена, а самолет уже сбивается. Над законом придется еще долго работать».

Но председатель думского Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству И. Крашенинников (фракция «Единая Россия») в своем комментарии журналистам заявил, что, хотя законом и предусмотрена возможность уничтожения воздушных, морских и речных судов, захваченных террористами, делаться это будет только в крайнем случае.

Глава думского комитета по безопасности В. Васильев считает, что данная норма срабатывает на профилактику теракта. Т.е. когда террористы знают, что власти вправе сбивать самолеты, они поймут что разрушить тот или иной объект им не удастся. А значит, не будут использовать данные виды транспорта в качестве снарядов.

Существенное отличие нового закона – четко установленная персональная ответственность должностных лиц за принятие решений, связанных с осуществлением мер по противодействию терроризму. Президент РФ формирует государственную политику в области противодействия терроризму. Правительство выступает как реализатор этой политики. Органом, координирующим действия по противодействию терроризму, определен Национальный антитеррористический комитет. Антитеррористические комиссии в субъектах РФ обеспечивают претворение этой политики в регионах, а оперативные штабы на федеральном и региональном уровнях в критический момент становятся штабами по управлению контртеррористической операцией. Таким образом, сохраняется персональная ответственность руководителя за принятие и реализацию решений в ходе контртеррористической операции.

В ближайшие месяцы в каждом регионе России будет сформирован оперативный штаб, который развернет антитеррористическую работу, собирая агентурные сведения о планах боевиков, об их передвижениях. Этот же региональный штаб будет заниматься работой по устранению последствий теракта, если он все же произойдет на территории данного субъекта Федерации. В соответствии с упомянутым законом руководить таким оперативными штабами поручено начальникам региональных управлений ФСБ – именно им и придется нести персональную ответственность за борьбу с терроризмом в своих регионах.

Главным борцом с терроризмом в России становится Федеральная Служба Безопасности. Именно директор ФСБ возглавляет Национальный антитеррористический комитет.

В рамках мер по противодействию терроризму ФСБ получает дополнительные полномочия для прослушивания частных телефонных переговоров, отслеживания частной переписки, контроля за Интернетом. Предполагается, что деятельность самих спецслужб будет контролировать Генеральная прокуратура.

Депутат Государственной Думы Маркелов М. Ю. (фракция «Родина») высказался за усиление роли спецслужб и заявил, что сам готов пожертвовать частью своих свобод ради того, чтобы с терроризмом было покончено³³³.

Документ, за который проголосовали депутаты, несколько отличается от принятого в первом чтении. Например, первоначально в проекте упоминался «режим террористической опасности» (РТО), ко-

³³¹ Стенограмма заседания Государственной Думы от 17 декабря 2004 г.

³³² Стенограмма заседания Государственной Думы от 22 февраля 2006 г.

³³³ Стенограмма заседания Государственной Думы от 17 декабря 2004 г.

торый мог вводиться на срок до 60 дней в отдельных местностях или целых субъектах РФ при получении информации, свидетельствующей о возможной угрозе или подготовке террористической акции. Введение РТО предполагало существенное ограничение прав граждан, в том числе запрет на митинги и комендантский час. Однако во втором чтении законопроект концепция изменилась, и упоминание из документа исчезло³⁵⁴.

Шейн О. В. (фракция «Родина») высказывался против РТО, аргументируя это так: «При режиме террористической опасности запрещаются какие-то публичные мероприятия, там митинги, выступления людей. Вот этот режим террористической опасности, когда нет прямой информации о теракте, а есть просто некая версия о том, что он возможен, будет применяться, для того чтобы решать политические задачи, никаким образом не связанные с борьбой против реального терроризма». Шейн указывал на возможный произвол власти, когда РТО будет применяться для решения политических проблем.

Против РТО также высказался представитель от КПРФ Р.П.Кондауров. Он считает, что режим террористической опасности дает возможность федеральной или региональной исполнительной власти достаточно вольно вводить особые правовые режимы, ограничивающие законные права и свободы граждан России³⁵⁵.

Кроме того, из документа был изъят раздел о противодействии финансированию терроризма. По мнению президента, нормы о противодействии финансированию терроризма являются предметом другого закона. Все статьи о финансировании терроризма включены в разрабатываемый проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О противодействии терроризму».

Законодатели убрали статью, которая определяла правила поведения СМИ во время контртеррористической операции. В первоначальном варианте журналистам предписывалось находиться в определенной зоне, установленной штабом операции, а информацию разрешалось получать только через пресс-секретаря этого штаба. Другие источники информации, а также собственные впечатления журналистов были под запретом. После принятия в законе не осталось норм, ограничивающих деятельность СМИ³⁵⁶.

Первые попытки ограничить работу прессы на захватах появились сразу после «Норд-Оста». В конце 2002 года под видом запрета на пропаганду терроризма и экстремизма Госдума попыталась провести поправки к законам «О СМИ» и «О борьбе с терроризмом». Если бы поправки были подписаны президентом, то прессе было бы запрещено освещать проведение контртеррористических операций без согласования с сотрудниками спецслужб, проводящих эти операции. Поправки появились после «Норд-Оста», но президент их отклонил. Видимо, потому, что тогда президента удалось убедить, что штурм был успешным.

В. В. Жириновский (фракция ЛДПР) напоследок решил выяснить, почему убрали из закона РТО. По мнению Жириновского, «это хорошая норма, которая прошла проверку практикой в других странах». По мнению вице-спикера, этот режим позволил бы «психологически готовить население и ответственные государственные органы к возможному началу уже самой антитеррористической операции».

³⁵⁴ Фалаев Н. К. Антитеррор размягчился. // Власть. – 2006. – № 8. – 18 с.

³⁵⁵ Стенограмма заседания Государственной Думы от 17 декабря 2006 г.

³⁵⁶ Кузьмин В. Госдума и Совет Федерации спешат покончить с законом о противодействии терроризму. // Российская газета. – 2006. – № 37. – 9 с.

А. С. Куликов, в свою очередь, заявил, что общество пока не готово к такой мере и расценивает её как существенное ущемление конституционных свобод.

Огорчился Жириновский и из-за того, что из законопроекта исключены нормы, связанные со СМИ. «Мы не ввели какие-то элементы цензуры, связанные с освещением событий, а ведь это может нанести огромный вред, может принести гражданам страны информацию о том, сколько трупов вытащили, сколько взорвалось, кто куда пошел. Это все позволяет распространять идеи насилия и призывать, в какой-то мере, к террористической деятельности». Жириновский считает, что людей необходимо известить о том, что контртеррористическая операция началась, а через сутки сообщить, что закончилась. Вице-спикер надеется, что в будущем поправки, ограничивающие СМИ, будут внесены³⁵⁷.

Первое чтение прошло 17 декабря 2004 г. Тогда за этот закон проголосовало 385 депутатов. Второе чтение состоялось 22 февраля 2006 г., тогда за данный закон проголосовало 409 депутатов. В третьем чтении сторонников закрепленных в документе принципов и мер борьбы с терроризмом стало больше: 423 депутата.

Вице-спикер В. Пехтин (фракция «Единая Россия») считает, что с законом «О противодействии терроризму» Россия сделала серьезный шаг в вопросе борьбы с терроризмом.

А. П. Кондауров (фракция КПРФ) высказался против принятия данного закона, заявив, что «в стране уже существует исчерпывающая законодательная база, которая обеспечивает федеральным органам государственной власти необходимые правовые условия для выявления, предупреждения, пресечения, расследования преступлений террористического характера, а также профилактики террористических проявлений». Он имел в виду соответствующие статьи Уголовного кодекса, закон «О борьбе с терроризмом», и другие нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов и спецслужб. Перечисленная нормативно-правовая база, как считает Кондауров, не спасает от возрастания террористических актов. Депутат считает, что корни терроризма не в отсутствии соответствующей законодательной базы в России, а «в экономической деградации, социальной ущербности, отсутствии для большинства населения каких-либо понятных жизненных перспектив на будущее, правовом произволе, коррумпированности и продажности многих из тех, кто должен стоять на страже закона и порядка, одним словом, в разложении институтов государственной власти и маргинализации общества. Именно поэтому бессмысленно принимать закон, который не имеет никакого отношения к устранению перечисленных глубинных причин терроризма»³⁵⁸.

Думается, что после явных провалов национальной политики в организации борьбы с терроризмом не следует рассматривать законодательство как панацею от всех бед. Борьба с терроризмом – дело достаточно сложное и требует комплексного подхода. Одних лишь законодательных мер здесь недостаточно. Именно по этой причине следующий параграф данного раздела направлен на изучение так называемой антитеррористической концепции.

³⁵⁷ Стенограмма заседания Государственной Думы от 26 февраля 2006 г.

³⁵⁸ Стенограмма заседания Государственной Думы от 17 декабря 2004 г.

3.2.2.3. Антитеррористическая деятельность в России: общая концепция

Проблема терроризма для России важна и актуальна, она чрезвычайно сложна с точки зрения теоретического и практического разрешения.

Борьбу с терроризмом Россия ведет по двум основным направлениям:

1. Внешняя политика, направленная на взаимодействие с государствами по предотвращению актов терроризма,

2. Внутренняя политика.

По первому направлению Россия начала активно действовать после событий 11 сентября 2001г., которые показали, что терроризм перестал быть проблемой отдельных государств и приобрел глобальный характер. Именно после 11 сентября российское руководство заявило, что многие государства несут ответственность за недооценку угрозы терроризма, за то, что они прямо или косвенно способствовали формированию и деятельности террористических организаций, не давали решительного отпора этой деятельности. Россия, далее, ясно заявила, что в борьбе с терроризмом она стоит на стороне США и всего мирового сообщества и готова оказать Соединенным Штатам морально-политическую поддержку в такой борьбе. Российское руководство заявило о готовности укрепить отношения с ЕС в экономической и оборонных областях в интересах борьбы с террористической угрозой, подчеркнуло, что и со стороны Запада должно быть изменено отношение к действиям РФ в Чечне, где речь идет не о национально-освободительном движении, а о борьбе против одного из передовых отрядов международного терроризма. И это требование России на первых порах нашло понимание на Западе.

24 сентября 2001г. В. В. Путин выступил с официальным заявлением, в котором он провозгласил 4 основных принципа борьбы против терроризма. Он выступил за активное международное сотрудничество по линии спецслужб (ФСБ уже сейчас взаимодействует с более 100 спецслужбами и правоохранительными организациями из 67 стран мира), выразил готовность предоставить имеющуюся у РФ информацию об инфраструктуре, местах пребывания террористов и базах подготовки боевиков.

В. В. Путин выразил готовность предоставить воздушное пространство РФ для пролета самолетов с гуманитарными грузами в район проведения антитеррористической операции.

Президент РФ сообщил, что российское руководство согласовало свою позицию с государствами Центральной Азии, а они выразили готовность предоставить свои аэродромы для проведения антитеррористической операции.

В. В. Путин заявил, что Россия готова, если это потребуется, принять участие в международных операциях поисково-спасательного характера.

В октябре 2001 года на конференции в Шанхае В. В. Путин и Дж. Буш взяли на себя обязательство повсеместно бороться с терроризмом во всех его формах. Они призвали партнеров по антитеррористической коалиции не давать убежище террористам, разрушать их финансовые и оперативные сети и предавать террористов суду.

³⁵⁹ Мирошниченко В.М. Национальная безопасность РФ: обеспечение и организация управления. – М.: Экзамен. – 2003. – 204 с.

³⁶⁰ Заявление президента РФ от 24 сентября 2001. // Заявления и акты президента РФ. / Под редакцией Миронова О. О. – М.: ИД Юриспруденция, 2003. – 209 с.

Российская сторона полагает, что государства должны настраиваться на долговременную совместную работу на различных уровнях многостороннего и двустороннего сотрудничества, действуя одновременно на нескольких направлениях: укрепление международно-правовой базы, сближение норм национального законодательства государств в области борьбы против терроризма, разработка мер безопасности, направленных против угрозы терроризма с использованием ядерных, химических и биологических материалов.

Поддержка со стороны России борьбы против террористической угрозы имела большое значение, прежде всего в плане политической изоляции терроризма. Если бы позиция России была иной, если бы руководство РФ ограничилось только провозглашением нейтралитета в борьбе с терроризмом, то вряд ли удалось быстро сформировать антитеррористическую коалицию, добиться решительно осуждения терроризма со стороны Китая и исламских государств «третьего мира».

Участие России в антитеррористической коалиции привело к существенному улучшению отношений РФ с Западными державами, способствовало интеграции России в мировую экономику и политику. Россия стала полноправным членом «Большой семерки» промышленно развитых стран Запада, которая превратилась в «восьмерку». Россия от ЕС и США получила статус страны с рыночной экономикой. В отношении с Западной Европой наметился прогресс в решении проблем безопасности, в развитии торгово-экономического сотрудничества, в формировании единого экономического пространства.

Ни одни переговоры с иностранными коллегами не обходятся без антитеррористической темы.

Как подчеркивалось в Послании Президента Федеральному Собранию РФ, Россия, которая одной из первых столкнулась с масштабной угрозой международного терроризма, «дорожит сформировавшимся антитеррористическим сообществом, дорожит им как инструментом координации межгосударственных усилий в борьбе с этим злом. Больше того, успешное сотрудничество в рамках коалиции и на основе международного права может стать хорошим примером консолидации цивилизованных государств, в борьбе с общими угрозами»³⁶¹.

Полное одобрение получило в России динамично развивающееся сотрудничество стран в налаживании системы противодействия международному терроризму, дополнительный импульс которому был придан в ходе российско-американского саммита в США. Российская сторона высоко оценила роль созданного в соответствии с резолюцией 1373 СБ ООН Контртеррористического комитета, призванного обеспечить осуществление всеми государствами комплекса мер, направленных на нейтрализацию террористических угроз.

Однако борьбу против терроризма в РФ осложняло неоднозначное отношение к новому внешнеполитическому курсу российского руководства со стороны общественного мнения и политической элиты страны.

Значительная часть российского населения, осуждая терроризм, тем не менее, считает, что в трагедии 11 сентября 2001г. виноваты сами США, их гегемонистская и великодержавная политика.

Октябрьские события в Москве 2002г. и террористические акты в других городах, угроза их проведения на стратегических объектах РФ, в частности, на атомных электростанциях, заставили российское руководство сделать соответствующие выводы из этих трагических событий,

³⁶¹ Послание президента РФ Федеральному Собранию от 2002 г. // Заявления и акты президента РФ / Под редакцией Миронова О. О. – М.: ИД Юриспруденция. – 2003. – 251 с.

поставить вопрос о внесении серьезных изменений в концепцию национальной безопасности России и в законодательство, связанное с обеспечением этой безопасности. Об этом было заявлено В. В. Путиным на совещании с членами правительства 28 октября 2002 г., где Президент дал указания Генштабу внести изменения в планы применения вооруженных сил. В ответ на угрозы со стороны террористов о применении средств, сопоставляемых со средствами массового уничтожения, В. В. Путин заявил: «Если кто-то хотя бы попытается использовать подобные средства в отношении нашей страны, Россия будет отвечать мерами, адекватными угрозе РФ. По всем местам, где находятся террористы, организаторы преступлений, их идейные и финансовые покровители. Подчеркиваю, где бы они ни находились»³⁶².

Заявление Президента означает, что меняются оборонные приоритеты страны. Россия намерена закрепить за собой право на превентивные действия, в том числе и на территории других стран.

Уроком, вытекающим из возрастания угроз терроризма, является осознание необходимости ликвидации питательной среды для терроризма внутри России, создаваемой нелегальной эмиграцией. С 1 ноября 2002г. вступил в силу Закон «О нелегальной эмиграции», в соответствии с которым, началась депортация нелегальных эмигрантов из России на их историческую родину.

Рост числа террористических актов требует мер, направленных на то, чтобы разорваться с деятельностью чеченской диаспоры, как в столице, так и в России в целом. Не секрет, что многие деятели этой диаспоры были тесно связаны с чеченскими боевиками, финансировали их деятельность через подконтрольные чеченцам банки, являлись пособниками террористов. Но проблема в том, что чеченская диаспора тесно связана с московскими и федеральными властями. И поэтому выявить тех ее представителей, деятельность которых направлена на пособничество террористам, на подрыв национальной безопасности России, будет чрезвычайно трудно.

Еще одним уроком увеличения угроз внутреннего терроризма является необходимость кардинальной реформы правоохранительных органов РФ, очищение их от коррумпированных, продажных элементов, от людей, не способных справиться со своими профессиональными обязанностями. Уход многих профессионалов в частные охранные структуры, недостаточное материальное обеспечение работников правоохранительных органов – все это привело к тому, что честных, профессионально подготовленных людей не хватает.

После теракта в Театральном центре на Дубровке в Москве (октябрь 2002г.) Президент России В. Путин на совещании с министрами силового блока обсудил отдельные аспекты национальной безопасности, касающейся борьбы с терроризмом. По результатам совещания министру обороны России С. Б. Иванову было поручено подготовить новый вариант Концепции безопасности, которая бы учитывала современные террористические угрозы³⁶³.

Анализ объектов и методов терроризма показывает, что, посягая на различные стороны внутренней и внешней безопасности страны, он главным образом угрожает ее конституционному строю. Поэтому, сформулировал Президент РФ В. В. Путин во время встречи с группой политиков и бизнесменов чеченской национальности 10 ноября 2002

³⁶² Заявление президента РФ от 28 октября 2002года. // Заявления и акты президента РФ. Под редакцией Миронова О. О. – М.: ИД Юриспруденция. – 2003. – 239 с.

³⁶³ Рыбаков В. А. Норд-Ост: механизмы эффективной защиты. // Право и политика. – 2005. – № 5. – 125 с.

г., «борьба с терроризмом и экстремизмом – это борьба за сохранение российской государственности». С учетом этого обстоятельства в последние годы существенно изменился сам подход к антитеррористической деятельности российских органов власти – со смещением акцентов в борьбе с терроризмом (а также иными формами идеологически мотивированного насилия) с уголовной репрессии на весь спектр антитеррористических мер и переводом терроризма из числа одномерных (сугубо криминальных) явлений в многомерное, требующее соответственно многофункционального подхода³⁶⁴.

Антитеррористическая деятельность в России представляет собой систему государственных органов, юридических лиц, а также общественных объединений и граждан в пределах своих полномочий по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию, расследованию и минимизации последствий террористической деятельности, направленной на нанесение ущерба личности, обществу, государству.

Антитеррористическая деятельность в России строится на основе комплекса официальных доктрин (концепций). Антитеррористическая доктрина (концепция) представляет собой комплекс научно обоснованных и официально принятых положений о сущности терроризма как угрозы национальной безопасности и об основах организации борьбы с этим явлением.

В России действуют антитеррористические доктрины двух уровней:

1. Федеральная – основанная на конституционных положениях, федеральных законах, концепциях национальной безопасности РФ и борьбы с преступностью, научно обоснованная система официальных установок и взглядов высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Определяет принципы, стратегические цели, основные направления, задачи и содержание антитеррористической деятельности в государстве. В федеральной антитеррористической доктрине в качестве государственной задачи определена задача борьбы с терроризмом. За различными звеньями государственного аппарата, спецслужбами и правоохранительными органами закреплены полномочия, компетенция, применяемые силы и средства,

2. Ведомственная – применительно к деятельности правоохранительных органов и силовых структур³⁶⁵. Существующие антитеррористические доктрины ведомственного уровня в совокупности с иным нормативным правовым регулированием регулируют в основном организацию и методы борьбы с терроризмом.

Предназначение этих доктрин (концепций) – формирование единого образного научно обоснованного подхода сотрудников правоохранительных органов и силовых структур к данной угрозе; совершенствование организационно-тактических основ борьбы с терроризмом; оптимизация управленческих решений в этой сфере обеспечения национальной безопасности.

Основные формы антитеррористической деятельности в Российской Федерации:

- борьба с терроризмом,
- противодействие терроризму (участие в борьбе с терроризмом),
- оказание содействия в борьбе с терроризмом.

³⁶⁴ Устинов В.В. Государственная антитеррористическая стратегия. // Государство и право. – 2003. – № 3. – 23 с.

³⁶⁵ Моторный И.Д. Защита гражданских объектов от терроризма. – М.: Логос. – 2005. – 78 с.

Целями антитеррористической деятельности в РФ являются:

1. Обеспечение надежной защиты граждан, общества и государства от внешних и внутренних террористических угроз,
2. Активная борьба с террористическими и экстремистскими организациями, криминальными структурами, использующими средства и методы терроризма,
3. Предупреждение, выявление, пресечение террористической деятельности и минимизация ее последствий,
4. Выявление, ограничение и устранение факторов, обуславливающих террористические угрозы,
5. Выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности³⁶⁶.

Основные принципы борьбы с терроризмом в РФ делятся на два основных блока: политико-правовой и организационно-тактический.

К числу первых относятся:

- законность,
 - приоритетность защиты жизни и здоровья лиц, подвергающихся опасности,
 - неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности,
 - государственная монополия на применение силы при разрешении конфликтных ситуаций и массовых беспорядков,
 - приоритетность мер по профилактике терроризма, основанных на анализе оперативной ситуации, характеристик существующих и прогнозируемых террористических угроз и тенденций развития террористической деятельности и конфликтных ситуаций,
 - особый порядок контроля за результатами антитеррористических операций,
 - специальное правовое регулирование отдельных антитеррористических мер, а также специальных операций и адресных мероприятий по выявлению, задержанию и ликвидации террористов, главарей и членов бандформирований в условиях чрезвычайного или военного положения,
 - приоритетность переговорных методов на ненасильственных стадиях развития конфликтных ситуаций и силовых при пресечении насильственных действий террористической направленности,
 - возможность уступок террористам лишь в исключительных случаях, с учетом баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства,
 - стимулирование деятельности, направленной на антитеррористическую пропаганду,
 - развитие международного сотрудничества в области противодействия терроризму на многосторонней и двусторонней основе,
 - привлечение негосударственных организаций³⁶⁷ и граждан к борьбе с распространением терроризма и экстремизма³⁶⁷.
- Во второй блок включены принципы:
- адекватности мер борьбы с терроризмом характеру террористической угрозы,
 - системности антитеррористической деятельности и комплекс-

³⁶⁶ Сергеев А. Б. Российская система противодействия терроризму. – Челябинск: Институт МВД РФ. – 2005. – 156 с.

³⁶⁷ Данный вывод сделан на основе изучения нормативно-правовой базы РФ. В частности: Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г., Федеральные законы «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. и «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г., Указ президента РФ «О мерах по противодействию терроризму» от 15 февраля 2006 г.

ного использования сил и средств,

- единства системы органов, обеспечивающих реализацию основных направлений антитеррористической стратегии, и координации деятельности федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в предупреждении, выявлении и пресечении терроризма, а также в разрешении конфликтов социально-политического характера на ранних стадиях развития,

- особого порядка принятия решений о существовании, методах и основных направлениях антитеррористических операций,

- сочетания гласных и негласных методов, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-следственных и оперативно-боевых мер при реализации антитеррористической государственной стратегии,

- системного, планового и оперативного характера принимаемых в ходе антитеррористических операций мер, включающих правовые, политические, социально-экономические, пропагандистские мероприятия,

- достаточности сил, средств и ресурсов, необходимых для выявления и пресечения террористических угроз,

- соответствия уровню развития терроризма уровня готовности, подготовки и обеспечения специальных антитеррористических боевых, разведывательных, контрразведывательных и оперативно-следственных подразделений.

Организационную основу антитеррористической деятельности составляют Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, федеральные органы исполнительной власти, межведомственные и государственные комиссии, создаваемые Президентом РФ и Правительством РФ, органы исполнительной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, органы судебной власти, общественные объединения, граждане, принимающие в соответствии с законодательством участие в решении задач антитеррористической деятельности³⁶⁸.

Президент РФ в пределах своих конституционных полномочий руководит антитеррористической деятельностью, определяет в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ приоритетные направления этой деятельности.

Общее руководство антитеррористической деятельностью во всех ее формах, а также обеспечение ее необходимыми силами, средствами и ресурсами осуществляет Правительство РФ.

Совет Безопасности РФ проводит работу по выявлению и оценке угроз терроризма, оперативно подготавливает проекты решений Президента РФ по предотвращению таких угроз, координирует деятельность государственных структур в области антитеррора.

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законодательства, решений Президента РФ и Правительства РФ, решают в соответствии с предоставленными им полномочиями задачи в области антитеррористической деятельности.

Органы судебной власти осуществляют правосудие по делам о терроризме, обеспечивают судебную защиту граждан и общественных объединений, чьи права были нарушены в связи с террористической деятельностью.

³⁶⁸ Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006г. // Российская газета. – 2006. – № 48. – 12 с.

15 февраля 2006г. Президент РФ В.В.Путин подписал указ «О мерах по противодействию терроризму». Этим указом образован Национальный антитеррористический комитет, председателем которого назначен директор ФСБ РФ Н.Патрушев. Комитет создан для того, чтобы объединить усилия различных госструктур в противодействии терроризму. Указом определены те должностные лица, которые войдут в состав комитета. Это заместитель руководителя президента – помощник президента РФ, глава МВД России, на которого возлагаются обязанности зампреда комитета. Руководить аппаратом комитета будет замдиректора ФСБ России. В комитет войдут вице-спикер Совета Федерации и вице-спикер Государственной Думы, руководитель аппарата правительства РФ – министр РФ, главы МЧС, МИД, Минздравсоцразвития, Мининформсвязи, Минпромэнерго, Минтранса, Минюста России, директор службы разведки, директор Федеральной службы охраны, руководитель Росфинмониторинга, начальник Генштаба ВС РФ³⁶⁹, первый замминистра обороны, замсекретаря Совета безопасности РФ³⁷⁰.

Борьба с терроризмом правоохранительных органов и спецслужб представляет собой взаимосвязанную и скоординированную систему мер. Основными звеньями в этой системе являются:

- общее предупреждение и профилактика проявлений терроризма,
- защита объектов террористических устремлений,
- выявление, предупреждение и пресечение деятельности террористов,

- проведение оперативно-боевых операций,
- оперативный розыск,
- предварительное следствие,
- оперативное сопровождение предварительного следствия и судебного разбирательства в целях обеспечения безопасности свидетелей (аналог западной программы защиты свидетелей)³⁷⁰.

Профилактическая деятельность правоохранительных органов и силовых структур направлена на изоляцию террористических структур от населения, разоблачение деструктивной и общественно опасной сущности терроризма, выявление факторов, способствующих возникновению и реализации террористических посягательств, оказание информационного и воспитательного влияния на население с целью привития иммунитета к идеям терроризма, правовое воспитание граждан.

В рамках мер общего предупреждения и профилактики терроризма в тех регионах, где террористические посягательства обусловлены действием устойчивых и долговременных факторов, правоохранительные органы выступают с инициативой разработки и реализации совместно с другими субъектами антитеррористической деятельности комплексных планов общего предупреждения и профилактики, включающих организационно-управленческие, экономические, социальные, воспитательные, правовые, специальные и иные меры.

Иные федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы в субъектах Федерации участвуют в борьбе с терроризмом. Их задача (в пределах своей компетенции):

- разработка и реализация профилактических, режимных, организационных, воспитательных и иных мер предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности,

³⁶⁹ Указ президента РФ от 15 февраля 2006г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» // Российская газета. – 2006. – № 34. – 11 с.

³⁷⁰ Сергеев А. Б. Российская система противодействия терроризму. – Челябинск: Институт МВД РФ. – 2005. – 164 с.

- создание и поддержание в необходимой готовности ведомственных систем противодействия совершению преступлений террористического характера,

- предоставление материально-технических и финансовых средств, информации, транспортных средств и средств связи, медицинского оборудования и медикаментов,

- участие в деятельности по борьбе с терроризмом в иных формах, исходя из потребностей силовых структур³⁷¹.

Представленная антитеррористическая концепция опирается на нормативно-правовую базу РФ и те или иные действия российского руководства, направленные на борьбу с терроризмом.

Данная концепция имеет как свои достоинства, так и свои недостатки. К первой группе можно отнести четко сформированные принципы борьбы с терроризмом в РФ, как на политико-правовом, так и на организационно-тактическом уровнях; четкая организационная основа. Все это способствует повышению эффективности борьбы с внутренним терроризмом в РФ. Но в то же время в представленной концепции отсутствуют такие важные, на наш взгляд, элементы, как: приоритетные задачи в сфере предупреждения терроризма (к которым можно отнести: ужесточение правил оборота оружия и взрывчатых веществ, решение проблемы чеченской диаспоры и т.д.); выявление основных проблем борьбы с терроризмом; прогнозирование новых видов терроризма; информационные аспекты антитеррористической деятельности и др. Для большей эффективности функционирования антитеррористической концепции, ее следует сделать предметом периодического анализа, осуществляемого в рамках ФСБ РФ, в целях:

- анализа эффективности антитеррористического законодательства и внесения в него необходимых изменений и дополнений,

- адаптации антитеррористической стратегии государства к новым видам терроризма,

- выработки рекомендаций по антитеррористической стратегии применительно к региональной специфике.

Данная концепция не имеет своего законодательного закрепления и это является ее существенным недостатком. Ведь для того, что бы все пункты неукоснительно исполнялись, она должна быть официально опубликована.

Сегодня идет активное исследование терроризма как социального явления, чрезвычайно многопланового и изменчивого. Известно несколько исследовательских центров, разрабатывающих меры по предупреждению внутринационального терроризма. К таковым относятся: научно-исследовательские институты по изучению причин и условий преступности при МВД России и Генеральной прокуратуре России.

Проведенный опрос населения по вопросу: «Какие государственные меры, по вашему мнению, могут явиться наиболее эффективными в борьбе с терроризмом?» показал следующее:

- 88% – за самые жесткие меры уголовного порядка (большинство за расстрел),

- 7% – считают наиболее эффективными политические меры, связанные с урегулированием межнациональных и межрегиональных,

³⁷¹ Постановление Правительства РФ от 22 июня 2000 г. № 660 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности». // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 17.

11% – считают, что терроризм можно приостановить, наладив экономику страны и обеспечив нормальный жизненный уровень населения во всех регионах, а не только в Москве³⁷².

Данный раздел начинался с общей характеристики терроризма, без знания которой, вряд ли возможно постичь его смысл и определить истоки. В свою очередь, только четкое представление о том, что же представляет собой терроризм, в чем состоят причины, порождающие его, и каковы мотивы, заставляющие людей заниматься террористической деятельностью, может стать основой для разработки мер по предупреждению действий террористов и определения эффективных методов борьбы с этим сложнейшим и опаснейшим явлением.

Терроризм имеет довольно много разновидностей, но в любой своей форме он является самой опасной по своим масштабам, непредсказуемости и последствиям социально-правовой проблемой XXI столетия. Еще не так давно терроризм был локальным явлением, однако за последние 10-15 лет приобрел глобальный характер и все больше угрожает безопасности многих стран (в том числе и России), оказывает сильное психологическое давление на граждан, влечет огромные политические, экономические, моральные потери, уносит все больше жизней ни в чем не повинных людей.

Масштабность и жестокость проявления современного терроризма, необходимость непрерывной борьбы с ним, прежде всего правовыми методами, требуют постоянного внимания к данной проблеме. Поэтому открывается широкое поле для исследований с последующим их практическим применением.

Терроризм – преступление против общественной безопасности, субъектами которой являются личность, общество, государство. Терроризм возникает не на пустом месте, существуют определенные причины и условия общественной жизни, способствующие этому. Их выявление и исследование раскрывает природу терроризма как социально-правового явления, объясняет его происхождение, показывает то, что способствует его росту. Помимо этого, анализ таких причин и условий имеет практический смысл для разрешения конкретных конфликтных ситуаций, диагностики и предупреждения террористических актов, разработки стратегии и тактики борьбы с терроризмом. Основной причиной ухудшения ситуации в РФ является рост социально-экономических, политических, религиозных противоречий, рост пропасти между богатыми и бедными слоями населения.

Такие социально-негативные явления переходного периода, как экономический кризис, раскол общества на группы с различным материальным положением, безработица, политические, экономические, национальные религиозные конфликты представляют благоприятную почву для проявлений и роста терроризма в России.

В такой ситуации совершенно очевидно, что без масштабного государственного вмешательства обойтись невозможно. Никакая личность не в состоянии обеспечить свою индивидуальную безопасность без функционирования государственной системы безопасности, а преодолеть экономический кризис, ликвидировать угрозу безопасному развитию общества невозможно без жесткого государственного регулирования во всех сферах жизни. Поэтому приоритет в обеспечении общественной безопасности должен быть за государством.

Главные направления предупреждения терроризма должны включать:

³⁷² <http://www.terrorism.ru>.

- прогнозирование террористической активности с определением возможных субъектов,
- воздействие на основные явления и процессы в обществе, способствующие росту терроризма,
- пресечение совершающихся террористических актов, задержание виновных и предание их суду, причем крайне важно наказание не только рядовых исполнителей и пособников, но и организаторов, и вдохновителей террора, а так же тех, кто занимается финансированием террористической деятельности,
- сотрудничество международных организаций в предупреждении и пресечении террористической деятельности.

Как уже было изложено в данном разделе, в уголовном законодательстве существует немало недостатков и упущений. Такие пробелы не только позволяют террористам и их спонсорам уходить от ответственности, но и ослабляют борьбу с преступностью в целом. Правовая регламентация – одна из важнейших составляющих всего комплекса мер по борьбе с терроризмом, она должна иметь четкую единую концепцию, быть ясной и понятной, способной к эффективному применению на практике, а также должна служить гарантией от произвола субъектов антитеррористической деятельности.

Терроризму свойственно расширяться и заполнять собой вакуум, возникший в результате пассивности или слабости. И наоборот, терроризм сникает, съезживается, столкнувшись с решительным и целеустремленным действием. Другого способа нейтрализовать терроризм, кроме активной борьбы с ним, попросту нет. Решение проблемы терроризма предполагает повышение эффективности мер по предотвращению его возникновения, предупреждение террористических акций, а так же их оперативное, порой силовое пресечение, требует глубокий анализ этого явления, выработки действенных мер и технологий, позволяющих пресечь распространение террористических актов.

Новые вызовы терроризма диктуют необходимость принятия новых, максимально эффективных мер борьбы с ним. Однако сложность и многогранность детерминант современного терроризма и опасность его проявлений обуславливают необходимость не только совершенствования силовых и ограничительных воздействий на субъекты терроризма, но и развитие системы его профилактики.

Терроризм признается одной из основных угроз национальной безопасности в XXI веке большинством стран, в том числе и Российской Федерацией. Борьба с терроризмом должна стать приоритетной задачей всех правоохранительных органов, силовых ведомств и общества в целом.

Поскольку терроризм, как было сказано ранее, порождается многими социальными, политическими, психологическими, экономическими, историческими и иными причинами, то и борьба с терроризмом представляет собой исключительно сложную задачу. Надо полагать, что указанные причины и должны быть объектом профилактического вмешательства. Осуществить его на практике порой очень трудно, так как основная часть этих причин связана с обладанием государственной властью, распределением собственности, торжеством той или иной идеологии, изменением национальной и социальной структура общества. Кроме того, на фоне постоянно проводимых властями совещаний, посвященных мерам по усилению борьбы с терроризмом, наблюдается явная неспособность, неорганизованность действий правоохранительных органов и спецслужб по борьбе с террористической деятельностью, а также их недостаточная информированность и техническая оснащенность.

Наиболее важной предпосылкой изживания терроризма является стабилизация экономического и политического положения в стране, укрепление демократических принципов в общественно-политической жизни. Необходимо сформировать нормальное гражданское общество, в котором резко сузится социальная база терроризма. Другая очень важная предпосылка – выработка и укоренение демократических традиций, становление и развитие политического и идеологического плюрализма, утверждение таких правил «политической игры», которые характеризуются взаимной терпимостью, отказом от конфронтационности в отношениях между различными социальными и политическими силами, поиском и нахождением консенсуса. Особенно важно, чтобы в государствах, где сильна террористическая угроза, сформировались стабильные демократические политические системы, механизмы цивилизованного политического диалога и ротации власти. Необходимо, чтобы стоящие у власти исключили основания для возникновения непримиримой оппозиции, способствовали обеспечению прав и законных интересов меньшинства. Для вытеснения терроризма из жизни необходима выработка высокой политической и правовой культуры в обществе, установление четких правовых санкций за террористические действия.

Литература

1. Авдеев Ю. И. Терроризм как социально-психологическое явление. – М.: Щит-М, 1999. – 510 с.
2. Алехин Г. Вторжение в Россию. – М.: ООО Издательский центр «Экспрент». – 2003. – 304 с.
3. Артамонов И. И. Терроризм: способы предотвращения, методика расследования. – М.: Юрлитинформ. – 2002. – 234 с.
4. Петренко Е.С. Война в Чечне: от Ельцина до Путина. – М.: Наука. – 2004. – 382 с.
5. Гаджинович Р. Терроризм и пропаганда. – М.: ИНИОН РАН. – 1997. – 164 с.
6. Гордиенко Д. В. Опыт борьбы вооруженных сил с терроризмом в Российской Федерации. // Государство и право. – 2006. – № 2. – 28-41 с.
7. Емельянов В. П. Проблемы уголовно-правовой борьбы с терроризмом. // Государство и право. – 2000. – № 3. – 75-93 с.
8. Змеёвский Ю. М. Международное право и борьба с преступностью. – М.: Международные отношения. – 2004. – 520 с.
9. Иванченкова Н. Н. Террористический акт, как акт агрессии и современный механизм противодействия. – М.: Фонд независимого радиовещания. – 2005. – 200 с.
10. Лопатин В. Н. Терроризм и безопасность на транспорте в России (1991-2002 гг.). – СПб.: Юридический центр ПРЕСС. – 2004. – 687 с.
11. Мирошниченко В.М. Национальная безопасность РФ: обеспечение и организация управления. – М.: Экзамен. – 2003. – 256 с.
12. Моджорян Л. А. Терроризм и национально-освободительные движения. // Государство и право. – 1998. – № 3. – 15-29 с.
13. Моджорян Л. А. Терроризм на море: Борьба государств за безопасность морского судоходства. – М.: Международные отношения. – 1991. – 166 с.
14. Моторный И. Д. Защита гражданских объектов от терроризма. – М.: Логос. – 2005. – 348 с.
15. Назаркин М. В. Криминологическая характеристика и предупреждение терроризма. – М.: Аспект Пресс. – 1999. – 244 с.
16. Нетаньяху Н. Война с терроризмом. – М.: Логос. – 2003. – 416 с.

17. Ольшанский Д. В. Психология терроризма. – СПб.: Питер. – 2002. – 288 с.
18. Петрищев В. Е. Российское законодательство: профилактика терроризма. // Государство и право. – 2000. – № 4. – 30-45 с.
19. Петров К. Е. Структура концепта «терроризм». // Полис. – 2003. – № 4. – 34-41 с.
20. Рофе К. Новый терроризм новые угрозы. – М.: ИНИОН РАН. – 1997. – 236 с.
21. Рыбаков Р. Б. Терроризм – угроза человечеству в XXI веке. – М.: Институт востоковедения РАН. – 2003. – 267 с.
22. Салимов К.И. Современные проблемы терроризма. – М.: ЦИТ-М. – 2001. – 216 с.
23. Сергеев А. Б. Российская система противодействия терроризму. – Челябинск: Институт МВД РФ. – 2005. – 212 с.
24. Степанов Е.И. Современный терроризм: состояние и перспективы. – М.: Эдиториал УРСС. – 2000. – 240 с.
25. Трунов И. Л. Актуальные правовые проблемы борьбы с терроризмом. // Государство и право. – 2003. – № 3. – 63-84 с.
26. Устинов В.В. Государственная антитеррористическая стратегия. // Государство и право. – 2003. – № 3. – 21-28 с.
27. Фалаев Н. К. Антитеррор размягчился. // Власть. – 2006. – № 8. – 18 с.
28. Хобе К. Международно-правовые аспекты борьбы с терроризмом. // Новая эра. – М.: Фонд независимого радиовещания. – 2003. – 164 с.

3.3. Терроризм с использованием оружия массового уничтожения в начале XXI века: вызовы и угрозы (Е. А. Калинин, В. Е. Хвощев)

Актуальность темы связана с тем, что распространение ОМУ и терроризм – одни из самых серьезных вызовов XXI века, которые при своем объединении образуют совершенно новую проблему – терроризм, использующий оружие массового уничтожения или ОМУ-терроризм. Сегодня получение и применение террористами оружия массового уничтожения из гипотезы превратилось в реальность. В конце 90-х годов XX века террористическими организациями было предпринято несколько относительно успешных попыток применить оружие массового уничтожения против мирного населения, самой крупномасштабной из которых стала атака в токийском метро в 1995 году, организованная Аум Синрикэ. Хотя террористические акты 11 сентября 2001 года были совершены при помощи традиционных средств (самолеты), но нетрадиционным способом, и в них погибло больше людей, чем во всех когда-либо совершенных террористических атаках с помощью оружия массового уничтожения, но именно после них стало понятно, что «старый» терроризм уходит в прошлое. И появляется «новый» терроризм, цели которого максимизировать количество жертв и максимально шокировать общество. Именно поэтому можно предположить, что в начале XXI века стремление террористических организаций получить доступ к оружию массового уничтожения, которое бы позволило, как никакое другое достичь этих целей, будет только возрастать. Угроза получения террористами оружия массового уничтожения ставит одну из самых трудных проблем безопасности, как на международном, так и на региональном уровнях.

Проблемы ОМУ-терроризма стали волновать научное сообщество с 70-х годов XX века, когда число попыток украсть материалы для создания оружия массового уничтожения сильно возросло. Но тогда они рассматривались в большей степени в теоретическом смысле, и в большей степени касались государств или спонсируемых государством террористических организаций, но негосударственные факторы как

самостоятельные единицы в большинстве случаев не рассматривались. К тому же тогда данная проблема изучалась в основном только западными экспертами, советские ученые не уделяли ей достаточного внимания, так как считали, что в Советском Союзе такое развитие событий маловероятно.

В новом тысячелетии с каждым годом данной проблеме уделяется все больше и больше внимания, следовательно, появляются новые работы, посвященные ей, хотя работ таких все еще не много. Проблемам терроризма с использованием оружия массового уничтожения посвящены работы Н. И. Калининной, А. Б. Колдобского, Орлова, Билла Келлера, Кристофера Чибы и др. Однако угрозы, создаваемые каждым из видов ОМУ-терроризма, изучены недостаточно полно и часто искусственно завышаются политиками и средствами массовой информации.

Актуальность темы, ее теоретическая и практическая значимость обусловили выбор цели и задач данной работы, ее объект и предмет.

Целью исследования является политический анализ ОМУ-терроризма и угроз, исходящих от каждого из его видов (биологического, химического, ядерного), а также разработка рекомендаций по противодействию им.

Для реализации этой цели в работе поставлены следующие задачи: раскрыть (обобщить, расширить, уточнить) сущность понятия «терроризм», «оружие массового уничтожения» и его виды, «ОМУ-терроризм» и его виды, рассмотреть (систематизировать), и оценить возможности террористов получить тот или иной вид оружия массового уничтожения, проанализировать (обосновать) причины, по которым террористам нужно оружие массового уничтожения, исследовать механизмы и способы получения ими различных видов оружия массового уничтожения, исследовать какой из видов ОМУ-терроризма наиболее вероятен в начале века, предложить (разработать) рекомендации по совершенствованию процесса ограничения возможностей получения террористами оружия массового уничтожения.

Объектом работы является ОМУ-терроризм и его разновидности (биологический, химический, ядерный терроризм).

Предметом исследования выбраны угрозы, создаваемые ОМУ-терроризмом государству и обществу.

Методология и теория исследования основаны на работах отечественных и зарубежных авторов, в которых рассматриваются проблемы терроризма, оружия массового уничтожения, ОМУ-терроризма, исходят из общей теории познания и диалектического метода, с помощью которых были определены виды ОМУ-терроризма, мотивы стремления террористов получить доступ к различным видам оружия массового уничтожения, а также возможности террористических организаций получить его разными способами. В работе использовались приемы сравнительного анализа.

Информационной базой исследования послужили исследования разнообразных институтов, в частности исследования Института контртерроризма (Institute for Counterterrorism), Бюро оценки технологий (США, Office of Technology Assessment), научные труды зарубежных и отечественных ученых. Существенная часть информации получена путем анализа особенностей создания и применения того или иного вида оружия массового уничтожения.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования выявленных особенностей, присутствующих ОМУ-терроризму, для дальнейшего развития теории и практики контртерроризма, совершенствования нормативных документов, регулирующих нераспространение самого оружия массового уничто-

жения, материалов для его производства, средств его доставки и террористическую деятельность.

3.3.1. Теоретические и политические аспекты определения понятия ОМУ-терроризм

«Верно определяйте слова, и вы освободите мир от половины недоразумений» – говорил Рене Декарт. Поэтому прежде, чем начинать обсуждение любой проблемы, нужно определиться с основными дефинициями, которые относятся к предмету обсуждения. В данном случае – это такие термины, как «терроризм», «оружие массового уничтожения» и «ОМУ-терроризм».

3.3.1.1. Определение термина «терроризм»

Несмотря на то, что терроризм как феномен насчитывает тысячи лет, до сих пор нет того единственного, универсально принятого определения этого термина. Главным образом потому, что данное слово не принадлежит к нейтральным словам – оно несет значительную политическую и моральную нагрузку. Власть использует его для характеристики своих противников и избегают характеризовать им союзников. Это привело к тому, что утверждение «для одних террорист, а для других борец за свободу» стало не только клише, но также одной из самых сложных помех в борьбе с терроризмом. Тем не менее, государства не могут определиться с объективным определением терроризма. Это является проблемой, потому что, если они хотят бороться с терроризмом на международном уровне, то должны точно договориться, против чего собираются бороться. Было предпринято множество попыток определиться с термином, но ни одна из них не увенчалась успехом. На международном уровне, в частности в рамках ООН предпринимались попытки прийти к общему согласию по вопросу терроризма. Примером могут служить Резолюция № 49/60 Генеральной Ассамблеи, принятая в 1994 году, Резолюции № 1269, принятая Советом Безопасности ООН в 1999-м году, Декларация по вопросу о борьбе с терроризмом, принятая Советом Безопасности 20 января 2003 года и др.

Происхождение термина. Термин «терроризм» происходит от французского слова *terrorisme*, которое в свою очередь произошло от латинского глагола *terre* (быть причиной страха). Первый раз, по видимому, слово было употреблено в 1875 году, чтобы описать действия якобинцев во время их правления в постреволюционной Франции. Говорят, что якобинцы придумали термин «террорист», чтобы обращаться друг к другу. Действия, описываемые как «терроризм» во время якобинцев в большей степени касались арестов или казней оппонентов как средство сохранения повиновения общественности. Согласно Югенсмайеру (*Juegensmeyer*), это были публичные акты уничтожения, которые заставляли население испытывать чувство страха.

Многообразие подходов к определению термина «терроризм». Самое простое определение терроризма – это применение или угроза применения насилия против гражданского населения для достижения политических целей.

В России официальное определение термина терроризм, сформулировано в Федеральном законе от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Согласно этому определению терроризмом считается «идеология насилия и практика воздействия на принятие решений органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий».

Одно из самых часто цитируемых определений терроризма принадлежит Федеральному Бюро Расследований (ФБР), которое считает, что терроризм – это «незаконное применение силы против людей или имущества с целью запугивания или принуждения правительства, гражданского населения или любой их части для достижения политических или социальных целей».

В данной работе под терроризмом будет пониматься применение или угроза применения насилия против гражданского населения для достижения политических или иных (религиозных, социальных, идеологических) целей.

Современные вызовы терроризма. Сегодня угроза терроризма возросла как никогда. Во многом беспокойство вызывает увеличивающиеся возможности получения доступа к мощным средствам, которые могут привести к огромным разрушениям и большому количеству жертв. Без сомнения, получение таких мощных устройств вызывает у террористов все возрастающий интерес. Некоторые эксперты отмечают, что происходит изменение целей терроризма и появляется, так называемый, постмодернистский терроризм или мега-терроризм, направленный на максимизацию количества жертв. В этой связи особую опасность представляет применение террористами различных видов оружия массового уничтожения в террористических актах или ОМУ-терроризм. Эту угрозу отметил и Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в своем послании Федеральному Собранию в мае 2006 года: «Серьезные опасности связаны с распространением оружия массового поражения. В случае если такое оружие попадет в руки террористов – а они к этому стремятся – последствия будут просто катастрофическими».

Таким образом, ОМУ-терроризм имеет отношение к угрозе применения или применению оружия массового уничтожения против гражданского населения.

Нередко средства массовой информации и высокопоставленные должностные лица пытаются убедить общественность в угрозе, исходящей от оружия массового уничтожения, намеренно преувеличивая ее. Такая позиция ведет к тому, что общественность начинает верить, что подобные атаки неизбежны и будут одинаково разрушительными вне зависимости от того, какое оружие было применяться. Поэтому важно определить, что является оружием массового уничтожения, а следовательно, понять каковы особенности терроризма с применением того или иного вида оружия массового уничтожения.

3.3.1.2. Понятие оружия массового уничтожения

Происхождение термина. Впервые об «оружии массового уничтожения» (weapon of mass destruction) написала британская газета London Times 28 декабря 1937 года. Так она окрестила воздушные силы гитлеровской Германии (люфтваффе) после бомбардировок ими баскского города Гуэрника во время гражданской войны в Испании. Как сообщила газета, атака длилась три часа, было разрушено 70 процентов города, а треть населения убито. Первый раз за всю историю войн с помощью воздушных бомбардировок было атаковано мирное население с намерением нанести тотальные разрушения для деморализации врага. И хотя уже существовали химическое и биологическое оружие, в то время фраза «оружие массового уничтожения» к ним не относилась, а использовалась для описания огромных разрушений, нанесенных обычными вооружениями.

После ядерных бомбардировок Хиросимы (6 августа) и Нагасаки (9 августа) 1945 года, а потом во время гонки вооружений в «Холодную войну» термин «оружие массового уничтожения» стали применять ко

всем видам **неконвенциональных** вооружений, но в первую очередь по отношению к ядерному оружию.

Термин в международном праве. В документах Совета Безопасности ООН этот термин употребляется с 1947 года, как «оружие, в основе которого атомный взрыв, оружие с радиоактивными материалами, химическое и биологическое оружие, вызывающее смерть, и любое оружие, произведенное в будущем, которое будет иметь характеристики, сравнимые с разрушительным эффектом атомной бомбы или любой другой, упомянутой выше». Применение ОМУ должно вызывать массовые потери, особенно смертельные. В некоторых ситуациях, обычное оружие также может вызвать массовое уничтожение людей, например, как было при бомбардировках Союзных войск во Второй мировой войне. Основной целью тогда ставилось уничтожение мирного населения, в результате, к примеру, в Дрездене погибли десятки тысяч, а в Токио 100 тысяч людей. Настоящее ОМУ создаст такие же потери только одним единственным снарядом. В этом будет одно из его отличий от обычных видов вооружений.

Тем не менее, в международном праве нет официального определения ОМУ. Причина в том, что так исторически сложилось, что каждый вид оружия массового уничтожения рассматривался отдельно. Таким образом, международное право используется в отношении специфических категорий ОМУ, а не в целом. Например, «Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении», вступившая в силу в 1997 году, «Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении», вступившая в силу в 1975 году, «Договор о нераспространении ядерного оружия» 1970 года и др.

Термин в русском языке и российском праве. В русском языке для описания химического, биологического и ядерного оружия существуют два термина: оружие массового уничтожения и оружие массового поражения. Несмотря на то, что оба определения употребляются для обозначения одного и того же по сути явления, иногда появляются дискуссии по поводу того, что они определяют совершенно разные вещи. По-видимому, это вызвано тем, что в русском языке слова «поражение» и «уничтожение» не являются синонимами и выражают разную степень повреждений. Сегодня оба термина употребляются с одинаковой частотой, как в официальных документах, так и в разговорной речи.

В данной работе термины «оружие массового уничтожения» и оружие массового поражения» будут использоваться как синонимы. Тем более что в «Основах государственной политики Российской Федерации в области нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки» от 19 февраля 2005 года официально закреплено, что «под термином «оружие массового уничтожения» также понимается оружие массового поражения».

Термин «оружие массового уничтожения/поражения» часто используется в официальных документах Российской Федерации, например, в военной доктрине Российской Федерации (21 апреля 2000 года), Концепции внешней политики Российской Федерации (28 июня 2000 года), Концепции национальной безопасности Российской Федерации (10 января 2000 года), ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и т.д.

Различные подходы к определению термина «оружие массового уничтожения». За 70 лет существования термина его употребление сильно изменилось. Как отмечают многие эксперты, оно стало более гибким. Например, словосочетание ОМУ за частое и не всегда

корректное употребление в последние годы, как в средствах массовой информации, так и политиками было добавлено в знаменитый список слов «Lake Superior State University», которые «неправильно употребляют, злоупотребляют ими и слов, которые обычно бесполезны». Сегодня словосочетание «оружие массового уничтожения» значит разное для разных людей. Тем не менее, традиционно к оружию массового уничтожения относят химическое, бактериологическое (биологическое) и ядерное оружие, иногда добавляя радиологическое оружие, а так же средства для доставки такого оружия и материалы для его производства.

На сегодняшний день существует множество определений понятия оружие массового уничтожения. Все они в той или иной степени отражают сущность этого явления. Рассмотрим некоторые из них. Так, сайт Glossariy.ru, к примеру, дает самое традиционное определение понятия оружие массового поражения – «оружие большой поражающей способности, предназначенное для нанесения массовых потерь или разрушений. В настоящее время реально существующими видами оружия массового уничтожения являются химическое оружие, биологическое оружие и ядерное оружие». Сходные определения даны в «Большой советской энциклопедии», на сайте Википедии – свободной энциклопедии и в других источниках. В ФБР также считают, что и обычные взрывчатые вещества могут быть ОМУ: «простое оружие становится ОМУ, когда последствия от его применения уничтожают возможность ответного удара». Другое определение предложил ООН колумбийский президент Густаво Белл Лемус (Gustavo Bell Lemus). По его мнению, стрелковое оружие также ОМУ, потому что смертельные пулевые ранения «значительно меньше, по сравнению с другими оружейными системами, но в течение многих лет количество их жертв значительно превосходит количество жертв атомных бомб, разрушивших Хиросиму и Нагасаки». Другая точка зрения состоит в том, что в действительности немногие виды оружия способны на массовые разрушения. Эксперт по химическому оружию Герт Харигел (Gert Harigel) считает, что только ядерное оружие является настоящим оружием массового уничтожения, потому что «только сила взрыва, тепловое излучение и радиоактивность ядерного оружия абсолютно неизбирательные, таким образом, только такое оружие должно называться оружием массового уничтожения». Он предпочитает называть химическое и биологическое оружие «оружиями террора», в тех случаях, когда они направлены против гражданского населения, и «оружием запугивания», когда применяются против военных. Газета The Washington Post 30 марта 2006 года написала, что Захариусу Муссаури было предъявлено обвинение в том, что 11 сентября 2001 года он пытался использовать самолеты в качестве оружия массового уничтожения, и это заключение основывалось на законе США № 18 USC 2332a.

Таким образом, термин «оружие массового уничтожения» относительно и его применение весьма субъективно. Тем не менее, ОМУ от обычного оружия отличают низкая избирательность действия, нанесение в короткие сроки массовых потерь и разрушений на больших территориях во всех сферах борьбы (как правило, биологическое и химическое оружие не повреждают инфраструктуру и материальные объекты), поражающие факторы ОМУ могут воздействовать на пораженные объекты непосредственно после применения (заражение территории), традиционные средства защиты или обороны не эффективны против него, Последствия от применения такого оружия превышают размеры и КПД самого оружия.

3.3.1.3. Виды ОМУ и его поражающие факторы

Принято считать, что к оружию массового уничтожения относятся химическое, бактериологическое (биологическое) и ядерное. В последнее время стали выделять как особую разновидность ОМУ – радиологическое оружие (так называемая «грязная бомба»). Уместно, по-видимому, радиологическое оружие рассматривать в контексте ядерного оружия.

Хотя биологическое, химическое и ядерное оружие объединены в одну категорию под названием оружие массового уничтожения, они отличаются по многим параметрам и по-разному интересуют террористов, так как различаются по доступности материалов для их производства и последствиям применения: количеству летальных исходов, повреждению инфраструктуры и т.д.

Биологическое/бактериологическое оружие (Biological weapons; Bacteriological weapons) – оружие массового поражения, действие которого основано на использовании болезнетворных свойств боевых биологических средств, созданных с целью вызвать гибель, заболевание или иное неполноценное функционирование человеческого или другого живого организма или заражение окружающей природной среды, продовольствия, воды или иных материальных объектов.

В международном праве биологическим оружием считаются микроорганизмы, вирусы или другие биологические агенты, а также любые вещества, произведенные живыми организмами или полученными методом генной инженерии, или любые их производные; а равно и средства их доставки.

Поражающее действие биологического оружия основано, в первую очередь, на использовании болезнетворных свойств патогенных микроорганизмов и токсичных продуктов их жизнедеятельности.

Применение биологического оружия запрещено Женевским протоколом 1925 года. И только в 1972 году начато подписание Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсического оружия и об их уничтожении, вступившей в силу в 1975 году. К маю 2006 года сторонами-участниками договора стала 171 страна.

Сегодня у нескольких государств есть биологическое оружие и некоторые разрабатывают свои программы по его созданию. По некоторым данным, от 5 до 12 стран подозреваются в продолжении своих программ по производству биологического оружия, включая Россию, Израиль, Китай, Иран, Ливию, Сирию и Северную Корею. Военная программа Ирака была остановлена после первой войны в Персидском заливе.

Химическое оружие (chemical weapon) – оружие массового поражения, действие которого основано на токсических свойствах ряда химических веществ. Главными компонентами химического оружия являются боевые отравляющие вещества и средства их применения, включая носители, приборы и устройства управления, используемые для доставки химических боеприпасов к целям.

Применение химического оружия запрещено Женевским протоколом 1925 года. В 1994 году была открыта для подписания Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении, вступившая в силу в 1997 году. Странами-участниками данной Конвенции являются 178 государств. Подозреваемыми в наличии необъявленной программы по производству химического оружия являются Египет, Израиль, Иран, Ирак (до вторжения 2003 года), Ливия, Сирия, Китай, Северная Корея, Тайвань.

В течение XX века было использовано и складировано более 70 различных химикатов в качестве химического оружия.

Ядерное оружие (nuclear weapon) – в широком смысле – взрывные устройства, в которых энергия взрыва образуется при делении или слиянии ядер. Ядерное оружие – в узком смысле – взрывные устройства, использующие энергию, выделяемую при делении тяжелых ядер. Ядерное оружие включает ядерные боеприпасы, средства доставки их к цели (носители) и средства управления. Ядерное оружие – самое мощное оружие из всех видов оружия массового уничтожения. Во многом именно это обстоятельство стало причиной, по которой СССР и США выступили инициаторами и основными разработчиками проекта Договора о нераспространении ядерного оружия, который был открыт для подписания 1 июля 1968 года и вступил в силу 5 марта 1970 года. В основу договора были положены 3 компонента: нераспространение, разоружение, право использовать ядерную энергию в мирных целях. Участниками договора являются почти все независимые государства мира. И в 1995 году свыше 170 стран-участниц договорились продлить действие Договора на неопределенный срок без каких-либо дополнительных условий. На сегодняшний момент договор подписали абсолютное большинство стран – 188. Однако до сих пор не являются участниками договора Израиль, Индия, Пакистан и КНДР, вышедшая из договора в 2004 году. Всего ядерным оружием обладают восемь стран: Россия, США, Франция, Англия, Китай, Израиль, Индия, Пакистан, а некоторые эксперты приходят к выводу, что и у Северной Кореи также может быть ядерное оружие.

Радиологическое оружие – любое оружие, использующее в качестве поражающего элемента ионизирующее излучение радиоактивных материалов. Один из возможных путей распространения – это «грязная бомба», обычное взрывное устройство, разбрасывающее радиоактивный материал.

Поражающие эффекты различных видов оружия массового уничтожения. Ядерное оружие помимо того, что убивает людей, также разрушает инфраструктуру. Единственный и последний раз атомные бомбы были использованы в военных целях в Хиросиме и Нагасаки в 1945 году. В Хиросиме 15-килотонная бомба убила 140 тысяч человек, в Нагасаки – 21-килотонная бомба убила 70 тысяч. Оба эти города были стерты с лица Земли ударной волной, сопровождаемой пожарами. Современное ядерное оружие на складах стран, обладающих ядерным оружием (которого примерно 30 тысяч единиц), в среднем обладает более 100 килотонным выходом энергии.

В отличие от ядерного оружия, химическое и биологическое оружие не способны разрушить инфраструктуру. Максимум к чему может привести атака химическим оружием – это тысячи смертей. Во время Первой мировой войны «удачные» газовые атаки, в которых использовались тонны газа, убили сотни тысяч человек, тысячи были отравлены. В отчете Бюро оценки технологий в США (Office of Technology Assessment) сообщается, что 1000 килограмм газа зарина, распыленного в воздухе над городом с плотностью населения от 3000 до 10 000 на квадратный километр приведет от 300 до 8000 смертей, в зависимости от климатических условий и времени атаки. «Успех» атаки химическим оружием зависит от чистоты реагентов, климатических факторов, таких как ветер, облачность, температура, осадки, а так же от физических характеристик ХО, включая концентрацию, упругость пара и температуру кипения, устойчивость в окружающей среде и средств доставки. Более того, смертельность химической атаки зависит от того, защищены ли мишени. Противогазы и защитная

одежда обеспечивают полную защиту против химического оружия, которая не срабатывает при взрывах или поджогах.

Биологическое оружие сложнее охарактеризовать в терминах смертельности. Причина этого состоит в том, что никогда не было крупномасштабной атаки биологическим оружием, с использованием хорошо распространяемых возбудителей. Бюро оценки технологий решений оценивает, что в зависимости от климатических условий, 100 кг спор сибирской язвы могут привести от 130 тысяч до 3 миллионов убитыми в городском районе с населением на квадратный километр от 3000 до 10 000. В действительности, многие исследования смертельных последствий от применения биологического оружия говорят о различных рамках от 66 смертей до 88 миллионов смертей на килограмм возбудителя сибирской язвы. Эти варианты подчеркивают неточности предсказаний смертельного исхода таких возбудителей в биологическом оружии.

ООН заказало исследование, в котором сравнивались гипотетические последствия атаки, совершенной одним стратегическим бомбардировщиком с ядерным, химическим или биологическим оружием на борту. Из исследования следовало, что ядерная бомба с зарядом в одну мегатонну может убить 90 % незащищенных людей на площади 300 квадратных километров, химическое оружие весом 15 тонн может убить 50 % людей на площади 60 квадратных километров, а 10-ти тонное биологическое оружие может убить 25 % людей и заразить 50 % на площади более 100 000 квадратных километров. Однако, такой эффект предполагает, что химические и биологические вещества могут быть распространены на большой поверхности и достигнуть уровня земли, тогда как ядерное оружие может быть взорвано на любой установленной высоте и на уровне земли с желаемым эффектом.

Эффективность химического и биологического оружия сильно зависит от того, как его рассеют, от погодных условий — все это определяет количество отравлений и смертельных случаев. Гипотетический агент должен быть не только высокотоксичным, но также «подходяще высокотоксичным», чтобы с ним было легко обращаться тем, кто его применяет. При этом необходимо обеспечить хранение субстанции в течение долгого периода времени без деградации и коррозии упаковочного материала. Такой агент должен быть относительно стойким к атмосферной воде и кислороду, чтобы не потерять свои свойства, когда будет распыляться. Он также должен выдерживать поперечную силу, возникающую при взрыве и высокую температуру, когда будет рассеиваться. Доставка таких агентов ракетами дальнего действия и эффективное распространение затруднено, так как начинается разложение, главным образом из-за тепловыделения боеголовки, когда она вновь входит в атмосферу.

В идеальных условиях 1 тона зарина, сброшенная с самолета может вызвать от 3000 до 8000 смертей, однако, в условиях с ветром только от 300 до 800. Для получения ощутимого эффекта требуется, чтобы самолет летел на очень низкой высоте (менее 100 метров), но в результате смертность все равно остается низкой. Более того, частички агента больше 10 микрон не достигают не защищенных мест в легких, а с размером меньше 1 микрон выдыхаются или испаряются в воздухе. Оптимальным размером является 5-10 микрон, которого не легко достигнуть. Солнечный свет также убивает или изменяет естественные свойства агентов. Эффективность сибирской язвы может снизиться, когда агент используется в солнечный день. Поэтому для лучшего эффекта распылять агенты в ночное время.

Таким образом, самым эффективным оружием по поражающим факторам является ядерное оружие, которое не только убивает людей, но и уничтожает сопутствующую инфраструктуру. Без сомнения, таким оружием террористы захотят обладать в первую очередь.

По сравнению с другими видами оружия массового уничтожения «преимущество» биологического заключается в том, что малые по массе и по объему болезнетворные агенты (инфицирующая доза) могут поразить огромное количество людей (одно из свойств биологического оружия его инфективность, т.е. способность заражать). Теоретические расчеты показывают, что один самолет, распыляющий смертельный микроорганизм, может вызвать 50% смертность на площади не менее 1000 км² (эта площадь больше занимаемой Нью-Йорком или Москвой). В случае химического оружия поражаемая площадь цели оказывается приблизительно в 100 раз меньше. С другой стороны, другим преимуществом биологического оружия является то, что часто невозможно определить была ли это атака биологическим оружием или же это естественная вспышка эпидемии. Следовательно, можно избежать возмездия со стороны атакуемого. Так, например, в Нью-Йорке летом 1999 года произошла вспышка энцефалита, болезни, какой раньше никогда не было в Америке. Поэтому есть вероятность применения в этом случае биологического оружия, что трудно доказать или опровергнуть.

Преимуществом биологического оружия перед другими видами оружия массового уничтожения заключается в том, что его действие проявляется не сразу, а через некоторый инкубационный период.

Таким образом, самым мощным оружием в настоящее время остается ядерное оружие, менее мощным – химическое оружие. Поражающая способность биологического оружия не выяснена, так как, во-первых, она зависит от разных условий и факторов, во-вторых, оружие это не было использовано в крупномасштабных военных действиях, отчего его последствия можно только предполагать.

3.3.1.4. ОМУ-терроризм и его разновидности

Большая поражающая способность делает оружие массового уничтожения привлекательным для террористов. ОМУ-терроризм можно определить как угрозу применения или применение оружия массового уничтожения против гражданского населения для достижения определенных целей.

Аналогично рассмотренным видам оружия массового уничтожения можно выделить различные виды ОМУ-терроризма. К разновидностям ОМУ-терроризма относятся **биологический терроризм** или **биотерроризм** (терроризм, который в качестве средства достижения своих целей использует болезнетворные свойства боевых биологических средств), **химический терроризм** (терроризм, использующий токсические свойства ряда химических веществ), **ядерный терроризм** (терроризм, который в качестве средства достижения своих целей использует ядерное оружие или атаку на ядерные объекты).

Однако некоторые эксперты используют термин «ядерный терроризм» по отношению к любому террористическому оружию, в котором есть радиоактивные субстанции. Это включает применение «грязной бомбы».

Как видно, казалось бы не сложный вопрос о дифференциации разновидностей ОМУ-терроризма нуждается в серьезном анализе и широких научных исследованиях.

3.3.2. ОМУ-терроризм: масштаб угроз

3.3.2.1. Историко-политический контекст ОМУ-терроризма

Терроризм с использованием оружия массового уничтожения – не новое явление. Согласно данным ЦРУ с 1900 года по сегодняшний

день по всему миру был совершен 71 террористический акт с использованием биологического и химического оружия. Но только в 60-х годах XX века с ростом террористических актов и увеличением ядерных, биологических и химических arsenалов стран стали говорить о возможности террористического акта, в котором бы использовалось оружие массового уничтожения. Интересные исследования в области ОМУ-терроризма (использование ОМУ-элементов в террористических целях, попытки завладения компонентами ОМУ и угрозы его использования) провел Institute for counterterrorism. Согласно полученным им данным количество инцидентов, которые были связаны с ядерными технологиями, за последние 30 лет резко снизилось со 120 в период с 1970-1979 до 15 с 1990-1998. С одной стороны, предвидя возможность ядерного теракта, мировым сообществом были приняты серьезные меры как в области охраны ядерных технологий и объектов, так и в области нераспространения ядерных материалов. С другой стороны, такому снижению способствуют принятые международные и двухсторонние договоры и соглашения, в частности ДНЯО, установившие режим нераспространения ядерного оружия. Во многом благодаря этим мерам, не так много стран имеют ядерное оружие.

Нельзя не отметить, что снижение количества инцидентов, связанных с приобретением ядерного оружия и материалов для его производства сопровождается ростом (за тридцать лет почти в два раза) попыток получения доступа к биологическому и химическому оружию, к материалам для его производства, поскольку эти виды оружия массового уничтожения значительно дешевле и получить доступ к ним гораздо легче, чем к ядерному оружию. Растет число инцидентов с биологическим оружием, хотя по сравнению с количеством инцидентов с химическим оружием не так сильно. Например, в 1984 году последователи Бхагван Шри Раджниш, известного как Ошо, пытались проконтролировать местные выборы в небольшом городке Даллес, штат Орегон, инфицировали в 10 ресторанах салат-бары сальмонеллой (*salmonella typhimurium contamination*). В результате атаки заболел 751 человек. К счастью обошлось без летальных исходов. В сентябре и октябре 2001 года в США был зарегистрирован новый случай биотерроризма. Письма, содержавшие смертельные споры сибирской язвы *Bacillus anthracis* были посланы почтой видному политику и людям, работавшим в средствах массовой информации. У 11 людей споры сибирской язвы попали в легкие, пять из них умерли, у других 14 был поставлен диагноз кожная форма болезни, никто из них не умер. Среди жертв были работники почты и другие, кто был в прямом контакте с письмами, так же были зарегистрированы случаи перекрестного заражения.

Самой известной крупномасштабной террористической атакой с использованием химического оружия была атака в токийском метро апокалиптической японской сектой Аум Синрикэ в 1995 году. В метро был распылено 6-7 кг 30 % нервно-паралитического газа зарина. В результате атаки умерло 12 человек, а около 5 тысяч человек вынуждены были обратиться за медицинской помощью. Это была не первая химическая атака секты, ранее в 1994 году в Матsumoto сектанты также распылили зарин и тогда умерли 7 человек.

Реальный случай ядерного терроризма – первый и единственный – был зарегистрирован в Москве в 1995 году. Чеченские террористы заплучили канистру с цезием-135 (возможно из больницы, захваченной ими за несколько месяцев до этого), спрятали ее в Измайловском парке в Москве, где собирался стихийный рынок, и вызвали прессу. На этот раз никто не пострадал, а власти реагировали на инцидент

сдержанно и паника быстро прошла. И хотя не было худшего, вероятность такого происшествия стала реальностью.

3.3.2.2. Политическая мотивация ОМУ-терроризма

Специалисты отмечают, что если в прошлом сущностью терроризма было вызвать страх и добиться каких-то политических целей через насилие, то теперь происходит изменение его сущности. Ранее терроризм был политическим действием, совершаемым для того, чтобы инициировать общественность. Последнее время происходит смещение в мотивах, по которым совершаются террористические акты. Если раньше уровень насилия рассчитывался таким образом, чтобы только привлечь внимание, то теперь этот уровень стал настолько высоким, что отталкивает потенциальных сторонников террористов и вызывает крупномасштабный ответ со стороны властей. Это продолжает оставаться главной отличительной чертой «обычного» или «старой школы» терроризма от так называемого постмодернистического или мега-терроризма, главной целью которого является максимизация числа жертв. В этом состоит фундаментальный сдвиг в целях и мотивах терроризма. Ранее они пытались через угрозу насилием делать политические заявления, теперь они стремятся к максимальному увеличению наносимого ущерба. Зачастую такие террористы мотивированы нигилистическими этническими или религиозными взглядами.

Хотя большинство террористов все еще полагаются на обычные взрывчатые вещества, количество террористических групп, заинтересованных в химическом, биологическом или ядерном оружии, растет. Например, самая известная террористическая организация, пытающаяся получить оружие массового уничтожения и открыто заявляющая об этом – Аль-Каида. В 2001 году после совершения атак в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года Аль-Каида заявила, что они будут пытаться получить радиологическое, биологическое или химическое оружие. Угроза стала более правдоподобной, когда в августе 2002 года CNN получила большой архив видеокассет, в которых, среди прочего, были три собаки, убитых, по-видимому, нервно-паралитическим газом. Специалисты по терроризму наблюдают сегодня изменения в тактике террористов, указывающие на возрастание их заинтересованности в атаках, ведущих к массовым жертвам и разрушениям, для которых лучшим средством могло бы стать оружие массового уничтожения.

Химический терроризм. Поскольку важнейшей целью террористической деятельности является стремление воздействовать на общественность, постольку атаки при помощи химического оружия наиболее привлекательны для террористов, так как позволяют добиться быстрого эффекта и немедленно шокировать тысячи людей. Применение химического оружия, к тому же (впрочем, как и любого другого вида оружия массового уничтожения), «повышает» статус террористической группы, которая, по мнению ее членов, получает свое место в истории, а сами исполнители приобретают бессмертие и своеобразную славу Герострата, что обеспечивает дополнительное побуждение к стремлению добиться многочисленных жертв и значительных разрушений. В особенности это характерно, наверное, для таких нигилистических групп как Аль-Каида. Источники из правительства США, как и другие источники, указывают, что Осам Бен Ладен не раз проявлял повышенный интерес к оружию массового уничтожения.

Доступность оружейных химических агентов, вместе с перечисленными преимуществами применения, позволяет создать недорогое, трудно обнаруживаемое и эффективное оружие, превращая все это в один из главных мотивирующих факторов для тех, кто стремится как можно к большему количеству жертв.

Биологический терроризм. Одной из причин применения биологического оружия могут быть его значительный разрушительный потенциал, относительно небольшая компактность и минимальные следы, по которым можно установить, кто был организатором атаки, и была ли это вообще атака, а не естественная вспышка болезни. Из-за инкубационного периода биологических агентов у тех, кто совершил атаку, есть возможность скрыться и не быть замеченными, замести следы. К тому же, некоторые эксперты утверждают, что можно остаться незамеченным при распылении биологических агентов. Сама по себе атака может стать тотальной и крупномасштабной, но потерять свой политический характер – если террористы не решатся брать на себя ответственность за столь тяжкое преступление. С психологической точки зрения, биотеррор представляет собой очень сильный психологический инструмент для провоцирования беспорядков. Биологические агенты и вызываемые ими болезни, в частности инфекционные, в массовом сознании плохо понимаются, о них знают мало, их применение может вызвать панику, дезорганизацию и массовые самоубийства, что собственно и нужно современному терроризму. Любая группа, стремящаяся к эскалации насилия, получения широкой известности или авторитета, которая хочет значительно ослабить страну, будет рассматривать биологическое оружие как полезный инструмент для достижения своих целей.

Ядерный терроризм. Как было отмечено выше, произошедший фундаментальный сдвиг в целях и мотивации современных нигилистических террористических групп, таких как Аль-Кайда, по сравнению с «традиционным» образом действия террористов прошлого, очень важен в контексте оружия массового уничтожения. И до сих пор самым желанным из всех оружий массового уничтожения остается ядерное оружие, которое стало символом мощи. Без сомнения, террористы в будущем будут продолжать стремиться получить ядерные устройства. Вряд ли, оказавшись в руках таких террористических групп как Аль-Кайда, эти устройства будут долго оставаться без применения.

Менее устрашающим, но более реальным выглядит применение одного из подвидов ядерного терроризма – радиологического оружия, простейшей формой которого может быть «грязная бомба». На сегодняшний день террористических атак с грязной бомбой не зарегистрировано. Однако в мае 2002 в США был арестован предположительно один из террористов Аль-Кайды за планирование постройки и применения «грязной бомбы». Также согласно докладу ООН, Ирак протестировал в 1987 году радиологическую бомбу весом 1 тонну, но позднее забросил эту идею, потому что уровень радиации, полученный после взрыва, не был достаточно смертоносным. На сегодняшний день ни одно государство не имеет в своем арсенале радиологического оружия. Таким образом, мотивом к получению радиологического оружия может быть скорее создание паники, но эффект от ее применения наступит не сразу, в большинстве случаев он будет виден только через несколько лет (все зависит от количества радиологического материала и его чистоты).

3.3.2.3. Доступность оружия массового уничтожения для террористов

Существует несколько способов получения террористами оружия массового уничтожения – создать оружие массового уничтожения самим, как это сделало Аум Синрикэ, получить готовое оружие от государства-спонсора либо украсть его.

Рассмотрим более подробно вероятность этих вариантов для различных видов оружия массового уничтожения.

Доступность химического оружия. Может показаться, что для большинства террористических организаций химическое оружие – это идеальное средство для совершения террористического акта. Боевые отравляющие вещества, использующиеся для создания химического оружия, представляют собой искусственные, супертоксичные химикаты, которые могут распространяться в виде газа, паров, жидкости, в аэрозоле (как суспензии микроскопических капель) или абсорбированными в тонкий порошок для создания «пыльных» агентов. Базовые классы химикатов включают удушающие вещества, которые разрушают легкие (например, хлорин, фосген) или верхние дыхательные пути (например, дифинилдианарсин). Отравляющие вещества могут быть кожно-нарывными образующими ожоги на коже и легких (например, иприт), нервно-паралитическими (например, зарин, VX-газы), общедождовитыми (например, синильная кислота), разрушающими оболочку глаз (например, хлорпикрин), психохимическими (например, хинуклидил-3-бензилат) и др. У химического оружия есть много преимуществ, которые могут привлечь террористов: ограниченные возможности для обнаружения таких боевых средств, сравнительно низкая стоимость производства, пугающий образ, психологическое воздействие на население. Химическое оружие часто рассматривается как «атомная бомба для бедняков» из-за его сравнительно низкой стоимости и легкости производства по сравнению с ядерной бомбой.

Недостаток в доступных технологиях обнаружения химического оружия делает его идеальным для транспортировки, его легче спрятать из-за двойной природы химикатов. Они могут быть куплены нелегально, например, у стран бывшего Советского Союза или симпатизирующих стран третьего мира или легально как промышленные химикаты и применены в террористическом акте.

Многие промышленные химикаты могут быть использованы для создания химического оружия и несколько из них во время Первой мировой войны так и применялись. Так, хлорин и фосген широко использовались Германией, Великобританией и Францией. Хотя эти субстанции не настолько смертельны, как, например, нервно-паралитические отравляющие вещества, но легкодоступны и применяются в промышленном производстве. Аммиак может послужить другим таким примером. Уместно заметить, что целый класс высотоксичных по своей природе промышленных химикатов (фосфорорганические соединения, Зарин и VX-газы), часто применяются в качестве инсектицидов как средства от насекомых. Летальная доза, требуемая для промышленных химикатов этого класса, в целом, в десять-пятьдесят раз выше, чем боевых отравляющих веществ. Многие из этих промышленных химикатов хорошо подходят для использования в качестве химического оружия, а их легальное применение осложняет контроль над ними. Получается, что обычные химикаты подходят для использования в качестве оружия, причем их очень много и они легко доступны и легальны.

Как только террористическая группа решит применить химическое оружие и получит его, последний для нее барьер – эффективно его распространить. Сейчас легче, чем в прошлом, с появлением большего доступа к знаниям в области производства бомб, найти необходимую техническую и механическую поддержку для их создания, хотя сами по себе барьеры не должны не приниматься в расчет.

Газовая атака нервно-паралитическим газом зарином в токийском метро, совершенная сектой Аум Синрике в 1995 году, наверное, была тем явным примером ОМУ-терроризма, который заставил поверить, что ОМУ-терроризм возможен. Аум Синрике была беспрецедентной терро-

ристической группой, как в показателях технологического развития, так и финансовых средств, находящихся в ее распоряжении. Атаки в токийском метро были кульминацией их тщательных пятилетних усилий в разработке и создании химического и биологического оружия. Секта выделила примерно 1 миллиард долларов на создание химического и биологического оружия, располагала необходимым оборудованием от ведущих коммерческих фирм, потратила примерно 10 миллионов долларов, пытаясь произвести биологические возбудители болезней, располагала исследовательской библиотекой, пыталась купить специальные знания в России и приобрести штаммы возбудителей болезней в Японии, ее несколько членов закончили аспирантуру. Таким образом, у секты было достаточно как химических, так и биологических агентов, чтобы убить больше миллиона человек. Они завербовали ученых из ведущих научных школ Японии и зарубежья, затрачивая миллионы долларов на исследование ядерных, биологических и химических агентов.

Аум Синрике пыталась совершить биологические и химические атаки 10 раз до атаки в токийском метро, но повреждения получали только ее члены. Ей удалось в июне 1994 году удачно выпустить 3 кг чистого зарина в Матсумото, тогда умерло 7 человек. Атака в токийском метро, где было использовано 6-7 кг 30% зарина, которая была совершена в час-пик в одном из самых густонаселенных городов мира, и привела к 12 смертям, можно сказать, была совершена в идеальных условиях. Но тем не менее, это был фактический провал. Атака не стала причиной массовых смертей, что указывает на то, что существуют значительные помехи, присущие процессу производства оружия и распространения химических отравляющих веществ на больших пространствах, воздействующих на большое количество людей. Нечто похожее было и с биологическими организациями – попытки Аум Синрике рассеять суспензию из спор сибирской язвы и ботулинического токсина также не привели к осуществлению их замыслов.

Несмотря на неудачи, атака показала бессилие спецслужб, относительную легкость с которой может быть получен материал и опасную недооценку угроз со стороны террористов. Вероятно, что группе злоумышленников нужно несколько часов, чтобы создать несколько нервно-паралитических агентов или более эффективно распространить использованный ими зарин для убийства тысяч людей. Многие авторы склонны поддерживать ту точку зрения, что случай с Аум Синрике, как это ни иронично, может быть источником оптимизма, поскольку даже такая хорошо организованная и обладающая разнообразными ресурсами группа не смогла совершить атаку, которая бы привела к массовым жертвам, и за более чем десять последующих со дня атаки лет не произошло ни одного подобного инцидента. Тем не менее, недавние сведения о том, что террористы планируют распространить цианид водорода в лондонском метро, вызывают беспокойство. С другой стороны, исходя из того факта, что террористы не смогли получить смертельные нервно-паралитические отравляющие вещества (такие как VX-газы и зарин) можно догадаться о текущем уровне возможностей вышеупомянутых террористических организаций и их друзей.

Конечно, химическое оружие легче произвести, чем какой-либо из других видов ОМУ. И атака таким оружием потенциально может нанести много вреда, в зависимости от места, плотности проживания атакуемого населения, погодных условий, использованного материала, его количества и качества, техники распространения, возможностей гражданских властей противостоять и образованности населения.

Доступность биологического оружия. При условии соблюдения оптимальных условий распространения, биологическое оружие более разрушительно, чем химическое, включая нервно-паралитические газы. При определенных обстоятельствах биологическое оружие может вызвать такой же разрушительный эффект как и ядерное – несколько боевых, эффективно распространенных килограммов спор сибирской язвы, могут убить столько же людей как ядерная бомба, сброшенная на Хиросиму. Особое беспокойство вызывает тайное распространение террористами патогенных микроорганизмов. Несмотря на ужасный урон, нанесенный 11 сентября нетрадиционным использованием традиционных средств, инцидент с биологическими агентами будет во много раз хуже.

Биологическое оружие разнообразно по летальности, его спектр чрезвычайно широк: от сальмонеллы, применяемой для временного выведения из строя, до бубонной чумы, разработанной для массовых потерь, или даже легочной чумы. От биологических агентов индивидуального действия, включающих рикци, до патогенных микроорганизмов, таких как оспа с высоким уровнем заражения и сильного потенциального воздействия. Биологические агенты могут быть использованы, чтобы убить, вывести из строя непосредственно людей или примениться для атаки на растения или животных с целью нанесения ущерба национальной экономике.

Из-за больших возможностей, биологические атаки уже имели место и будут, возможно, продолжаться в будущем. С точки зрения возможностей, есть несколько практических причин, объясняющих, почему биологические агенты желательны для террористов. Во-первых, тайное распространение скрывает того, кто совершил атаку, а инкубационный период вспышки дает возможность тем, кто атаковал скрыться. Во-вторых, такое оружие относительно дешевое, легко скрываемое и крайне смертельное (исследование Всемирной организации здравоохранения выявило, что пятьсот килограмм порошка спор сибирской язвы, рассеянные с самолета над городом с население 500 тысяч при благоприятных погодных условиях, могут вызвать 95 тысяч смертей). Наука увеличила потенциальные возможности патогенных микроорганизмов, сделала их более устойчивыми во время доставки и более стойкими к антибиотикам, что увеличивает смертность и позволяет их использовать в менее благоприятных погодных условиях. Но опять же, это более подходит для тех акторов, которые могут произвести и эффективно распространить биологическое оружие, то есть государствам, но не террористам. Получить биологические агенты и произвести их в большом количестве не очень сложно, но и не так просто, как это иногда представляется. А подготовить эти агенты к применению в бомбе и вовсе сложно. Произвести частицы правильного размера, чтобы при вдыхании они оставались в легких жертвы особенно трудно. Другая сложная задача – обеспечить, чтобы агенты, как правило, живые микроорганизмы, выжили в процессе хранения и транспортировки или распространения. Эти проблемы возникают, когда биологические агенты помещены в такое средство доставки, как бомба или ракета. Только у немногих террористических групп есть такие ресурсы. Но если государство помогает в этом деле негосударственному актору, то шанс успешной организации эпидемии намного повышается. Даже при скрытой, ненамеренной или непрямой помощи.

Двойственная природа биологических процессов, используемых в сельском хозяйстве, медицинских продуктах, пивоваренном деле и фармацевтике, дает возможность получить необходимые навыки и технические знания и затрудняет обнаружение незаконных программ

или подозрительной деятельности. Продолжающиеся разработки в коммерческих биотехнологиях, биоматериалах и генной инженерии будут стимулировать множество полезных разработок и достижений, но вызывают беспокойство появляющиеся здесь новые возможности для террористов. Даже обычный современный терроризм, чтобы привлечь к себе внимание, стремится повышать уровень насилия. Угроза применения биологического оружия увеличивает страх, который делает ее более желанной для тех, кто хочет запугивать даже больше, чем убивать. Даже незначительная биологическая атака, совершенная ради демонстрации угрозы, может иметь самое негативное влияние, что делает биологическое оружие привлекательным для террористов. И хотя надежное и эффективное биологическое оружие, вопреки общей вере, дилетанты не смогут быстро и легко создать по книжным «рецептам», технические знания и опыт в отношении биологических процессов сейчас более распространены, чем в прошлом.

Есть важное отличие между теорией и практикой биотерроризма. Главные технические проблемы биотерроризма возникают тогда, когда целью является достижение массовых потерь через аэрозольное пространство агента. Сложный процесс аэрозолизации (распыления) зависит от факторов, которые трудно преодолеть. Например, большинство «жидких» агентов (более 99 процентов) погибают в процессе распыления, в то время как сухой агент достаточно легко распылить, но трудно изготовить негосударственным акторам. Производство частиц для аэрозоля неправильного размера уменьшает последствия атаки, которая может оказаться совершенно неэффективной. В дополнении, частицы должны быть выпущены в правильном направлении, чтобы получился желаемый эффект. Тем не менее, аэрозолизация и эффективные механизмы распыления улучшаются, а сами террористы получают все больше знаний и потенциальных возможностей создать биологическое оружие, вызывающее массовую смертность.

В современном мире насчитывается более 1,5 тысяч биологических культур, пригодных для террористических целей, образцы которых хранятся в многочисленных исследовательских институтах. Необходимое оборудование для производства биологического оружия сегодня может быть построено менее чем за 2 миллиона долларов. Такие возможности, конечно, есть у немногих террористических групп. Однако, собрать все вместе эти ресурсы и создать команду технического персонала из различных областей (биология, физика распыления и т.д.) для производства достаточного количества агентов, сделать эти агенты устойчивыми, хранить их и помещать в средства доставки, эффективного использовать – задача возможная, но трудноосуществимая. Эксперты считают, что таких возможностей еще нет у негосударственных акторов. Даже вышеупомянутой секте Аум Синрикэ не удалось произвести требуемых биологических агентов для получения ботулинистического токсина (*Clostridium botulinum*) и спор сибирской язвы, как не удалось распылить их. Несмотря на затраты в 10 миллионов долларов для разработки биологических агентов, попытки Аум Синрикэ распылить ботулинистический токсин над Токио несколько раз в 1990-х годах и спор сибирской язвы в 1993 году не увенчались «успехом». Фактически штаммы вакцины сибирской язвы оказались относительно безвредными и аэрозолизация не дала значительного эффекта. Направляется вывод, что в настоящий момент у террористических групп нет возможностей для использования биологических агентов с катастрофическими последствиями массовых убийств людей. Но эта ситуация может быстро измениться.

Утечка государственных технологий для создания средств биологической борьбы. У многих государств есть возможности для создания биологического оружия. Считается, что восемнадцать стран сделали это, в том числе страны бывшего Советского Союза, США, и страны, которые США называют странами-изгоями или поддерживающими терроризм. В отличие от ядерного оружия и технологий, связанных с его производством, только небольшая часть усилий по устранению угрозы в постсоветской России была посвящена сдерживанию биологического оружия.

Масштаб программы по производству биологического оружия точно не определен. В начале 1990-х, российские лаборатории производили биологическое оружие с чумой, оспой, сибирской язвой, конским энцефалитом, заячьей болезнью и бруцеллезом. Они исследовали смертельный вирус Эболы и разновидности других неизлечимых инфекционных заболеваний. Российские ученые также работали над генетически модифицированными штаммами, чтобы сделать их еще смертоноснее и устойчивее к вакцинам. По различным данным СССР произвел двадцать тонн чумы, столько же оспы, и сотни тонн сибирской язвы. Безопасность этого биологического материала и знания о его производстве под вопросом. Хотя, например, в атаках в США спорами сибирской язвы (осень 2001 года) в письмах был штамм сибирской язвы именно из исследовательского института США. Анализ ДНК спор сибирской язвы, которая была в письмах сузили круг расследования до штаммов (чистая культура микроорганизма, выделенная из одного источника) вакцины из города Эймс (США, штат Айова), полученных в начале 1980-х Институтом военно-медицинских исследований инфекционных заболеваний в Форт Детрике (Army Medical Research Institute of Infectious Diseases) – основном объекте исследования биотерроризма в США. Штаммы из Эймса распределялись между дюжиной других лабораторий США, Канады и Великобритании в исследовательских целях. Несмотря на большое расследование ФБР и почтовых инспекторов, никто не был арестован по делу, которое окрестили «Америтракс» (энтракс – английское название сибирской язвы). Расследование было сосредоточено на 20-30 «подозреваемых» в США, у которых мог быть доступ и опыт работы с сибирской язвой, в частности ученые, связанные с Форт Детриком из штата Мэриленд.

Также свернутые государственные программы по производству биологического оружия, такие как в Южной Африке, могут попасть в другие страны или к тому, кто больше заплатит. Однако ни из одного открытого источника не следует, что какие-либо возможные продукты этих государственных программ попали в руки к террористам. Недавнее событие, которое подкрепило эту оценку – разоблачение террористической группы в Европе, планировавшей распространить ризин, достаточно доступный биологический агент и менее опасный в летальном смысле, чем оспа и другие виды биологических агентов, ведущих к смертельному исходу.

Угроза биологического терроризма в перспективе. Несоответствие между оценкой угроз, которая часто уделяет внимание единственному фактору, и усилиями для подготовки к дополнительным обстоятельствам могут быть частично вызваны неполными методологиями оценки угроз, которые терпят крах, когда нужно учесть все факторы создающие оцениваемую угрозу. Например, некоторые оценки угроз концентрируют внимание на мотивации и целях террористов или потенциальных последствиях ОМУ-атаки, однако, они не могут выявить, какой сценарий самый реальный или исследовать его вероятность по

сравнению с другими сценариями. Рассмотрим, например, террористический акт с оспой, который обычно упоминается по некоторым причинам как самый опасный сценарий. Первое, оспа очень заразная болезнь. Второе, у населения мало или совсем нет иммунитета к этой болезни. Третье, даже с большими запасами вакцины от оспы, учитывая наш высокоподвижный образ жизни, будет сложно ограничить вспышку, которая произошла естественным образом или преднамеренно.

Тем не менее, на перспективу эта угроза должна учитываться из-за катастрофических последствий атаки оспой, несмотря на то, что вероятность такой атаки крайне низка, в особенности, если сравнивать с другими сценариями. Оспа как естественная болезнь была искоренена. Известно, что вирус, вызывающий оспу существует только в двух засекреченных лабораториях (одна в США, другая в России, хотя не так давно сообщалось, что у Франции и Северной Кореи так же есть образцы вируса). Следовательно, для террористов будет очень сложно достать этот вирус. Кроме того, последствия атаки оспой фактически будут неконтролируемы и, следовательно, также могут задеть террористов и поддерживающих их лиц. Просмотрев все эти факторы, можно сделать вывод, что атака оспой, самое разрушительное непредвиденное событие, – это потенциальная случайность и вероятность, что оно произойдет, крайне низка. Тем не менее, оспе было уделено огромное внимание, что отвлекло внимание от широкого круга других агентов, которые могут быть использованы (ботулинума, рицина).

Политики должны осознать, что угроза биотерроризма имеет несколько измерений и концентрировать внимание не только на уязвимости от единственного специфического организма или, опираясь на историю, определять, что может быть использовано. В каждом случае должны быть рассмотрены четыре ключевых элемента угрозы: кто (актор), что (агент), где (цель), как (способ атаки). Воздействие биотеррористической атаки будет определяться взаимодействием этих компонентов. Чем больше смертей хотя бы получат биотеррористы, тем сложнее им будет собрать необходимую комбинацию компонентов. Следовательно, с рациональной точки зрения, уровень вероятности снижается, когда уровень желаемых смертей повышается, потому что способы атаки затрудняются.

Часто из-за непреодолимых технических трудностей, случаи с катастрофическими последствиями биотерроризма не высоки. Только распространение сильно заразного агента или высокого качества, при помощи высоко эффективной техники распыления может привести к тысячам жертв или больше. В реальности число вариантов получения большого количества жертв у террористов ограничено.

Практические выводы. Как видно, биотерроризм пока не достижим для террористических организаций, так как находится за пределами их ресурсов и технических возможностей. Однако возможная утечка технологий или оружия со стороны государства с программами производства боевых биологических средств и достижения 21 века в отношении биотехнологий создают разную динамику с потенциально грозными вариантами развития событий. Дешевизна и большой охват зоны воздействия по-прежнему будет привлекать террористов создать биологическое оружие.

Несмотря на упомянутые выше незначительные перспективы катастрофических биотеррористических атак, остается множество причин для беспокойства. Мы не знаем насколько «массивной» должна быть атака, чтобы перекрыть систему ответного реагирования, вызвать страх и панику или стать причиной серьезных политических и экономических последствий. Остается обеспокоенность, связанная с

биотерроризмом, хотя из прошлого опыта подобных атак видно, что террористам все еще многого не достает для совершения крупномасштабной атаки с биологическим оружием. Эту обеспокоенность подкрепляют атаки на Всемирный торговый центр и Пентагон, показавшие желание и готовность террористов к массовым жертвам, и главное, неспособность контртеррористических органов и экспертов предвидеть новые нетрадиционные атаки. Тем не менее, со временем быстрое развитие биотехнологий и распространение знаний в этой области может снизить технические барьеры на пути биотеррористов.

Скорее всего, такая атака пока вне возможностей негосударственных акторов и не осуществима без поддержки государственного спонсора. Эта оценка основывается на предположении, что если террористические группы, такие как Аль-Кайда, владели бы требуемыми возможностями, атака бы уже имела место, потому что уязвимость целей и мотивация ясны. Несмотря на это, ограниченность возможностей может быстро меняться и, следовательно, вместе с ней и уровень угроз. ОМУ-атаки такими группами в ближайшем будущем будут без сомнения привлекать интерес и приводить к жертвам, но, с большой вероятностью, не станут причиной массовых жертв из-за технологического барьера, который мешает эффективным крупномасштабным атакам. Обычные атаки остаются достаточно простыми для достижения и более вероятными. Вероятность массовых террористических атак в настоящее время невысока, но нельзя самоуспокаиваться, так как со временем возможности для этого терроризма увеличиваются.

Доступность ядерного и радиологического оружия. Ядерный терроризм – один из видов ОМУ-терроризма и включает применение террористами или угрозу применения ядерного оружия и радиоактивных материалов. Строго говоря, ядерный терроризм относится к созданию и подрыву устройства, в котором будет устойчивая цепная реакция. Главное без чего не создать ядерное взрывное устройство – это расщепляющий материал, вещество, в достаточно компактном объеме которого можно при определенных условиях вызвать цепную реакцию деления. Это ограничивает ядерный терроризм использованием бомб с высокообогащенным ураном (уран-235) или плутонием-239. Оба должны обладать оружейной чистотой (>90 % и >94 %). Именно по этой причине сложнее всего из всех видов оружия массового уничтожения создать самодельное ядерное оружие. Некоторые авторы, например, Билл Келлер, утверждают, что «сделать ядерную бомбу проще, чем некоторые думают. Сделать бомбу даже легче, чем украть готовую бомбу». Однако, большинство тех, кто говорит о легкости создания ядерного оружия, конечно, сами его не делали. Большинство экспертов все-таки придерживаются мнения, что пока кустарное производство ядерного оружия маловероятно и, скорее, невозможно. Сомнительно, что какая-либо террористическая группа сама сможет создать ядерное оружие без помощи государственной ядерной программы. Получение высокообогащенного урана или создание плутония в ядерном реакторе – чрезвычайно дорогостоящий и трудный процесс, требующий дорогостоящего оборудования и сложных технологий. Даже, если террористическая группа сможет получить достаточное количество оружейного высокообогащенного урана или плутония (45-50кг 90%-го урана-235, и 8-10 кг плутония-239), то для получения цепной реакции, изготовления простейшего ядерного устройства потребуется освоение высоких технологий и вложение значительных денежных средств. Тем более что, если учесть все известные попытки продажи высокообогащенного урана и плутония, включая материалы неизвестного качества и те случаи, которые выглядели как

самореклама служб безопасности, то общее количество материалов все еще недостаточно для изготовления даже одного заряда. В лучшем случае террористы могут попытаться получить законченное, работающее ядерное устройство от государства. Тогда им понадобится украсть ядерное устройство, получить его от государства-спонсора или дать взятку военным или политикам. Беспокойство по поводу этой возможности усилилось после распада Советского Союза, так как возникли сомнения насчет охраны советских ядерных бомб.

В массовом сознании существует представление, что ядерный террор должен начаться именно с похищения боеголовки. Действительно, зачем создавать самим, когда можно украсть одну из 25 тысяч существующих на сегодняшний день ядерных боеголовок из арсенала одной из 8 ядерных держав (США, России, Франции, Великобритании, Израиля, Китая, Пакистана и Индии). Чаще всего среди вероятных стран-пролиферантов или стран, где слабая система охраны, рассматриваются Россия и Пакистан. Но за всю историю существования ядерного оружия не было ни одного подтвержденного случая пропажи ядерной боеголовки. Отчасти, это объясняется тем, что, несмотря на постоянные сообщения прессы, и заявления политиков и военных (которые возможно такими заявлениями хотят всего лишь получить дополнительные средства) о слабости системы охраны в этой области, уровень защиты ядерных боеголовок выше, чем принято считать.

Но даже, если ядерная бомба попадет в руки террористов, им придется решить проблему – как привести ее в действие. Обычное ядерное оружие защищено системой «связи разрешающих действий», которая была создана для предотвращения несанкционированного взрыва ядерного оружия. Это самоблокирующееся устройство содержит сложные коды, сделанные, чтобы не допустить несанкционированный взрыв. Скорее всего, не сумев взорвать устройство, террористы извлекли бы из него ядерный материал и попробовали создать новое ядерное устройство.

Наибольшее беспокойство с точки зрения безопасности представляет собой тактическое ядерное оружие. Тактические ядерные боеголовки – это небольшие вооружения малого радиуса действия. Их небольшой размер и вес, плюс большое количество делает их удобным объектом для похищения. Эти боеголовки не нашли места в системе международных договоров, на них всегда обращалось меньше внимания и точное их количество неизвестно. В конце прошлого века бывший секретарь Совета Безопасности России генерал Александр Лебедь заявил о пронаже в начале 90-х так называемых ядерных чемоданчиков. Термин «ядерный чемоданчик» относится к компактным взрывным ядерным устройствам. Якобы маленькое ядерное оружие было создано в СССР во время Холодной войны. Эксперты приходят к выводу, что просто так называлось тактическое оружие, но вряд ли оно было действительно в «чемоданчике». Некоторые из этих видов были разработаны для использования специальными силами для саботажа в случае войны. У таких устройств небольшой взрывчатый выход продуктов деления (около 1 килотонны), они портативны и могут не иметь надежных охранных средств, как крупные ядерные устройства. В 1997 году генерал Александр Лебедь, бывший секретарь Совета Безопасности России утверждал, что некоторые бывшие советские ядерные чемоданчики пропали без следа, и было много спекуляций по поводу того, что они были потеряны или украдены. Российские официальные лица отрицали эти утверждения, хотя их высказывания были не вполне убедительными. Некоторые должностные лица из российского правительства заявили в то время, что у Советского Союза никогда не было

подобного оружия, тогда как другие признавали, что оно могло существовать, но тщательно контролируется.

Хотя вероятно, что Советский Союз создал это маленькое, переносное ядерное оружие, намного труднее определить все-таки пропало оно или нет. Те, кто заявляют, что это ядерное оружие было украдено, говорят, что кража была совершена в начале 1990-х. Если так, тогда удивительно, что не было попыток использовать это оружие или достоверно угрожать его применением. Кроме того, эксперты по ядерному оружию обращают внимание, что небольшое ядерное оружие требует планового технического обслуживания, потому что ядерный материал и зависимые компоненты ухудшаются. Если какое-либо устройство было украдено в начале 90-х, маловероятно, что оно все еще не утратило функциональности. Однако в России нет твердых доказательств каких-либо краж ядерного оружия. Высокопоставленные лица России и США остаются бдительными, но не верят, что сегодня какое-либо из этих устройств находится в руках террористов.

Особое беспокойство в этом отношении вызывает политика администрации Буша, которая провела через Конгресс закон, санкционирующий разработку нового, более «практичного» ядерного оружия, то есть, более легкой и меньших размеров ядерной бомбы. Увеличение количества тактического ядерного оружия и превращение его в более «практическое» только усиливает угрозу попадания его в руки террористов. К тому же, ядерное оружие, даже если его будет трудно достать или создать, все еще очень привлекательно для террористов, стремящихся максимизировать «результативность» своих атак.

Некоторые эксперты используют термин «ядерный терроризм» по отношению к любому террористическому оружию, в котором есть радиоактивные субстанции. Это включает применение и «грязной бомбы». В ней применяется обычный взрыв для распространения радиоактивного материала на большой территории. Материалами, которые пригодны для этих целей, могут быть цезий-137, стронций-90 и кобальт-60. Все из них часто используются в промышленности, медицине и нередко слабо охраняются в гражданских исследовательских лабораториях и медицинском оборудовании. Атаки террористами атомных электростанций или исследовательских реакторов, с намерением вызвать ядерную аварию с распространением радиации, также могут рассматриваться как ядерный терроризм.

Когда вероятность получения террористами и применение ими ядерного оружия достаточно низка, намного большие возможности для них оставляет применение радиологического оружия. Высокорadioактивные вещества более доступны, чем высокообогащенный уран и плутоний. Они не могут быть использованы для создания ядерной бомбы, и разрушение, причиненное радиологическим оружием, будет намного меньше, чем от ядерного оружия. Несмотря на то, что технически создать «грязную бомбу» менее трудно, чем создать ядерное оружие, но все же это не так просто как хотелось бы террористам. И не все «грязные бомбы» одинаково опасны. Это зависит от чистоты материала, который не легко получить. Собирая такое устройство, приходится работать с высокоradioактивными материалами, что требует специального обучения и знаний для создания устройства с максимальным эффектом. При этом если используется обычная бомба для распространения радиоактивного материала, основной причиной смерти будет обычный взрыв. Будет очень сложно создать радиологическое оружие, которое стало бы причиной немедленного убийства множества людей, так как трудно сохранить высокую концентрацию радиоактивного материала, распространяя его на большой

территории. Болезни и смерти из-за радиоактивных компонентов радиологического оружия будут проявляться на большом промежутке времени. Как уже отмечалось выше, Ирак, протестировав в 1987 году свою радиологическую бомбу весом в 1 тонну, отказался от этой идеи, потому что уровень радиации, полученный после взрыва, не был смертельным. Мотивом к применению радиологического оружия может стать создание паники, но непосредственный эффект от применения «грязной бомбы» наступит лишь через несколько лет. Однако радиологическое оружие может быть эффективным оружием террора, потому что страх радиации может вызвать панику и острую реакцию населения. Например, сигналы тревоги насчет ядерного терроризма в конце 2001 года и арест в мае 2002 года Хосе Надила (Jose Padilla), предполагаемого участника Аль-Каиды, как считалось научившегося делать радиологическое оружие, повысило общественное беспокойство и толкнуло многих людей купить счетчик Гейгера и таблетки с йодидом калия в ожидании радиологической атаки. Обеззараживание зараженной территории также может оказаться трудным и дорогостоящим процессом, зависящим от типа взрыва и использованного радиоактивного материала, топографии и некоторых других факторов. И все же, несмотря на естественные препятствия в использовании радиоактивных веществ как оружия, свойство радиоактивности к утечкам с непредсказуемыми последствиями, летальные последствия через длительное время, делают ядерный терроризм привлекательным для террористов. Хотя большая часть нашего страха перед радиацией иррациональна, именно это и могут использовать в своих целях террористы. Воздействие радиационной бомбы, бесспорно, обладает психологическим эффектом, так как в случае паники, могут возникать непредсказуемые социально-психологические последствия.

Атака на ядерные объекты, с целью массового распространения радиоактивных материалов, также оставляет возможности для террористов, которые не могут самостоятельно получить достаточное количество радиоактивного материала. В данном случае последствия будут примерно такими же как и в случае со взрывом радиологического оружия, но масштаб может оказаться неизмеримо большим. На большинстве ядерных объектов предусмотрены меры безопасности по противостоянию террористическим атакам, такие как хорошо тренированная охрана и механизмы безопасности, предотвращающие или уменьшающие аварийные выбросы радиоактивности. Однако многие критики утверждают, что эти меры недостаточны для предотвращения проникновения на важные участки ядерных объектов хорошо обученных и вооруженных террористов, саботажа инсайдерами или умышленного падения угнанного самолета на ядерный объект. Имеются разногласия и по поводу тяжести последствий выброса радиации в таком случае. Для предотвращения подобных катастроф правительства США, России и других стран постоянно пытаются усилить охрану ядерных объектов.

3.3.2.4. Угрозы ОМУ-терроризма: действительные и мнимые

Таким образом, степень опасности использования ОМУ террористами объективно менее тревожна, чем говорят об этом политики. Терроризм, с применением химического оружия оказывается наименее опасным в отношении количества жертв, но в то же время он наиболее вероятен из-за сравнительной легкости получения материалов и разработки оружия (если сравнивать с получением материалов или созданием ядерного оружия). Терроризм с применением биологического оружия в зависимости от условий распространения биологических агентов и самого устройства для распространения, хоть и опасен (особенно, если применяются микроорганизмы с высокой степенью

инфективности), но в тоже время сложно осуществимый вариант сценария, возможный лишь при определенных условиях. Терроризм с применением ядерного оружия – самый опасный вариант развития событий, но его применение наименее вероятно.

Реальные угрозы ядерного терроризма включают две возможности. Наименее вероятная, но наиболее разрушительная связана с наступающим ядерным взрывом, который разрушит Москву или Челябинск, распространит токсичный дым и радиацию. Для этого самим террористам нужно создать (что пока для них технологически невозможно) или украсть ядерную боеголовку из уже существующего арсенала какой-либо страны, что также маловероятно.

Вторая возможность – радиологическая атака, т.е. распространение радиоактивных материалов в общественном месте с помощью «грязной бомбы», сбросом таких материалов в воздух или в воду. Кроме того, могут иметь место диверсии на атомных станциях. Данный вариант более вероятен, но существует множество препятствий для его осуществления.

Как видно, степень угрозы и средства для осуществления террористической атаки очень разнообразны, но в то же время трудноосуществимы, крайне сложно выбрать один из вариантов, который может быть назван приоритетным. Наиболее вероятные террористические атаки с низким или средним уровнем смертельных случаев, в которых будет использовано обычное оружие или химическое, в то время как атаки с помощью, биологического, радиологического и ядерного оружия менее вероятны. Несмотря на то, что в настоящее время ОМУ-терроризм с действительно большим количеством жертв маловероятен, такая возможность растет с каждым днем. Проще говоря, нет определенного, точно доказанного пути для того, чтобы расставить приоритеты какой будет способ атаки при помощи какого оружия массового уничтожения будет применен в будущем. Таким образом, угрозы со стороны химического, биологического, радиологического и ядерного оружия в одно и то же время крайне многообразны и неясны, несмотря на высокие технические барьеры.

Неясность вероятности использования каждой из категорий оружия массового уничтожения сочетается с фактом, что изолированные террористические организации могут использовать смеси или «коктейли» различных оружий или последовательные атаки, чтобы помешать адекватно ответить на них различным государственным службам. В результате, любой анализ методов атаки подтверждает факт, что нет реальных правил игры. Атаки могут ранжироваться от пустых угроз или неэффективных террористических актов до атак с высоким уровнем смертельных случаев. Многие ведущие мировые эксперты и аналитики считают невозможным оценку риска террористических атак с использованием оружия массового уничтожения. Конкретными видами ОМУ-атак могут быть:

- атака на водные ресурсы, резервуары и т.д. Такой тип атаки был описан во многих исследованиях. Из них видно, что потребуются громадные количества химикатов для химической атаки, чтобы убить большое количество людей. В то же время очистка воды, проводимая в большинстве городов, может сделать большинство атак биологическим оружием неэффективным,

- распыление при помощи аэрозоля биологических или химических агентов, так называемым, навесным опрыскивателем. Однако такой диспенсер для достижения реального эффекта должен быть модифицирован для биологического оружия так, чтобы размеры частиц в процессе распыления были не меньше одного микрона, но и не

больше пяти микронов. Создать такой диспенсер самим террористам фактически не по силам, так как требует значительных технологических знаний распыления,

- распыление химического и/или биологического оружия в небольших масштабах, например в здании, через его систему вентиляции, является наиболее вероятным типом атаки. Но ее последствия опять же будут зависеть от многих условий (количества и качества биологических и химических агентов, эффективности работы воздухоочистительных систем и т.д.),

- подрыв транспортной тары с оружием, прорыв начиненного взрывчаткой грузовика на территорию атомной электростанции. Осуществление такого сценария на данный момент тоже маловероятно, потому что ядерный реактор защищен от подобного рода взрывов различными средствами, в частности толстой бетонной стеной. К тому же на атомных электростанциях есть специальная система, которая ограничивает выброс радиации в подобных случаях.

Рассматриваются и другие сценарии, например, диверсия или атака на конкретный промышленный завод или атомную станцию, загрязнение продуктов и/или напитков, распространение биологических и/или химических агентов через почту. Последний вариант уже пытались апробировать в 2001 году.

Имевшие место случаи применения оружия массового уничтожения в террористических целях, приводят к выводу, что инциденты с химическим, биологическим и радиологическим оружием были безрезультатными в плане катастрофичности последствий. И маловероятно, что в ближайшее время террористам удастся совершить террористические атаки с неконвенционным оружием, влекущие действительно массовые жертвы, так как технологический уровень террористов не позволяет им это сделать.

Таким образом, если ранее терроризм стремился через совершение атак как-то повлиять на мнение общественности, то в последнее время происходит смещение в мотивах, по которым совершаются террористические акты. Ранее уровень насилия рассчитывался так, чтобы привлечь внимание, но при этом был не настолько высоким, чтобы оттолкнуть сторонников или вызвать крупномасштабный ответ со стороны властей. Это продолжает оставаться главной темой «обычного» или «старой школы» терроризма. Однако, в постмодернистическом или мега-терроризме, целью является максимизация числа жертв. Поэтому для достижения такой цели террористам необходимо оружие массового уничтожения. На протяжении 1990-х было несколько попыток совершить террористические акты, в которых использовалось ОМУ. Практически во всех случаях они не оправдали себя и можно сказать, что провалились, так как их главная цель – большое количество жертв – не была достигнута. И хотя все еще «популярны» террористические акты с обычным оружием, приводящие к многочисленным жертвам, но количество террористических групп, заинтересованных в химическом, биологическом или ядерном оружии, растет.

По данным статистики, которые отражают количество инцидентов, произошедших с оружием массового уничтожения, можно увидеть устойчивые тенденции снижения количества инцидентов, связанных с ядерным оружием, и увеличения инцидентов с применением химического и биологического оружия.

Определены и два возможных способа получения террористами оружия массового уничтожения – «кустарное» самопроизводство ОМУ и покупка или кража готового оружия.

Выяснено, что основной мотивацией получения химического оружия террористами является доступность получения материалов для его производства и сложность обнаружения такого ОМУ.

Несмотря на то, что сценарий с применением террористами химического оружия наиболее реален, последствия от его реализации, по-видимому, будут менее катастрофичными, поскольку для достижения действительно масштабного эффекта от этого ОМУ требуется много качественных химикатов, что пока недоступно для террористов.

Сходная ситуация складывается и по отношению к биологическому оружию. Террористов оно может интересовать по тем же причинам, что и химическое (сравнительно легко создать, трудно обнаружить), но еще и потому, что биологическое оружие можно использовать тайно. Такое нападение можно принять за естественную вспышку заболевания, что затрудняет обнаружение виновных. При определенных условиях, биологическое оружие может вызвать такой же губительный эффект как и ядерное – несколько боевых, эффективно распространенных килограммов спор сибирской язвы могут убить столько же людей как ядерная бомба. Биологические агенты могут быть использованы для уничтожения людей или для атаки на растения или животных, наносящей ущерб национальной экономике государства. Однако и биологическое оружие произвести, сохранить и использовать не так просто, как это может казаться.

В настоящее время наиболее вероятной разновидностью ОМУ-терроризма признается радиологический терроризм с применением «грязной бомбы» или нападении на ядерные промышленные объекты. Но это не означает, что в будущем ситуация будет оставаться такой же. Тем более что некоторые террористические группы не раз заявляли о своем желании получить оружие массового уничтожения. Со временем, нетрудно предположить, технические барьеры могут быть террористами преодолены, и вероятность овладения ими ОМУ будет повышаться.

Пока же заинтересованными в нагнетании общественного психоза политиками и средствами массовой информации катастрофизм ОМУ-терроризма, нередко, значительно преувеличивается: иллюзорная угроза применения оружия массового уничтожения работает на их корпоративные интересы.

В этой связи могут быть предложены следующие рекомендации:

- не скрывать правды, готовить, в первую очередь, медицинский персонал, спасателей, военных к ликвидации последствий ОМУ-терроризма,
- разрабатывать специфические подходы к борьбе с разновидностями терроризма с использованием оружия массового уничтожения,
- совершенствовать процедуры и способы быстрого распознавания террористических актов с использованием ОМУ и реагирования на них,
- разрабатывать прогнозы и вероятные сценарии угроз террористических актов,
- улучшить пограничную безопасность, национальное межведомственное и международное сотрудничество, а также обмен информацией в области распространения ОМУ-материалов и технологий,
- информировать население о реально существующих и мнимых угрозах, применять дифференцированный подход, так как переоценка угроз, как и их недооценка, может везти к непредсказуемым последствиям,
- информировать население о симптомах ОМУ-атак для лучшего оперативного выявления опасности и возможности диагностирования. Проводить специальные тренинги для медицинского персонала,

спасателей, обучающие программы для населения (в учебных заведениях, средствах массовой информации), увеличить запасы лекарств, вакцины, антибиотиков, антитоксинов и фармацевтических препаратов,

- усилить контроль над лабораториями, больницами, университетами, заводами, где могут производиться или использоваться материалы, пригодные для создания оружия массового уничтожения,

- доработать нормативную и законодательную базы, в которых регламентируется противодействие ОМУ-терроризму.

Литература

1. Геополитика/Авторы-сост. В. Баришполец, Д. Баришполец, В. Манилов; Под общ. ред. В. Манилова. – М.: ТЕПРА-Книжный клуб, 2002. – 624 с.
2. Келлер Б. «Ядерные кошмары»// Нью-Йорк Тайме. – 8.06.2002.
3. Кредер А. А. Словарь по новейшей истории. – М.: ЦГО, 1999. – 352 с.
4. Лебедева М. М. Мировая политика: Учебник для вузов / М. М. Лебедева. – М.: Аспект Пресс, 2003. – 351 с.
5. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://www.government.gov.ru/>.
6. Официальный сайт Президента России: <http://www.kremlin.ru/>.
7. Официальный сайт Службы внешней разведки России: <http://svr.gov.ru/>.
8. Официальный сайт Федерального Бюро Расследований США: <http://www.fbi.gov/>.
9. Стародубов В.П. Россия - США. Глобальная зависимость. - М.: Молодая гвардия, 2004. – 249 с.
10. Anthony Cordesman, The Risks and Effects of Indirect, Covert, Terrorist and Extremist Attacks with Weapons of Mass Destruction, CSIS, September 2000.
11. Carter, Ashton B., Deutch, John, and Philip Zelikow. «Catastrophic Terrorism: Tackling the New Danger», Foreign Affairs, November/December 1998, pp.80-94.
12. Chyba, C. F. (2001) «Biological Terrorism and Public Health». Survival 43(1): pp. 93-106.
13. IDL 101 of Stanford University. International Security in a Changing World: Lecture 6. Making a Nuclear Bomb. Dean Wilkening.
14. IDL 103 of Stanford University. Security, Civil Liberties and Terrorism: Lecture 1. What is Terrorism? Dr. Laura K. Donohue.
15. Morten Bremer Maerli, «The Threat of Nuclear Terrorism: Nuclear Weapons or Other Nuclear Explosive Devices», Proc. IAEA Symposium on International Safeguards: Verification and Nuclear Material Security, Vienna, Austria, 29 October-2 November 2001.
16. Office of Technology Assessment, «Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Assessing the Risks» (Washington, DC: U.S. Congress, 1993), August 1993, OTA-ISC-559.
17. Office of Technology Assessment, Technologies Underlying Weapons of Mass Destruction, OTA-BP-ISC-115 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, December 1993).
18. Tara O'Toole, Biological Weapons: National Security Threat & Public Health Emergency, CSIS, 2000.
19. World Health Organization, «Public Health Response to Biological and Chemical Weapons» (Geneva: 2004).

4. ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

4.1. Протестное голосование как проявление политического нигилизма и фактор национальной безопасности (А. Б. Борисова, И. А. Мелихова)

В последние годы произошло коренное изменение государственного строя России. Наша страна на данный момент находится в стадии формирования демократической политической системы. В связи с этим очень большое значение приобретает изучение механизмов функционирования демократических институтов, в частности роль выборов в политической системе.

Выборы всегда являются своеобразным показателем обратной связи между властью и обществом, отражением политических ориентаций населения. В условиях качественной трансформации политических ценностей, исследование данной проблематики приобретает большое значение, поскольку институт выборов позволяет наблюдать и фиксировать данные изменения на регулярной (периодичной) основе.

Существенным является и тот факт, что институт выборов очень тесно связан с такими понятиями как устойчивость и стабильность политической системы, которые являются основными категориями национальной безопасности.

В России сегодня ситуация такова, что идеалы, которые вдохновляли массы в начале 90-х годов, ушли в прошлое, они сменились во многом политической апатией и политическим нигилизмом, одной из форм выражения которого стал электоральный процесс. Стена непонимания, отчуждения между властью и народом усугубляет противоречия в российском обществе, открывает широкое поле деятельности для политических манипуляторов. Выборы являются одним из объектов подобного манипулирования.

В условиях же российского законодательства, когда механизм голосования «против всех» позволяет «сорвать» выборы, изучение подобной тематики является наиболее актуальным.

Значимость исследования состоит и в том, что на сегодняшний день возможность подобного манипулирования стала «узаконенной». По решению Конституционного суда агитация за голосование «против всех» разрешена федеральным законодательством.

4.1.1. Протестное голосование как проявление политического нигилизма

4.1.1.1. Понятия «нигилизм» и «политический нигилизм»: истоки и содержание

В современной литературе нет однозначного понимания нигилизма. Нигилизм как общая категория представляет собой сложную систему восприятия картины мира. Данный термин используется как в научной среде, так и на бытовом уровне.

«Нигилизм (от лат. nihil – ничего, ничто) – отрицание общепринятых ценностей: идеалов, принципов, законодательных норм, форм общественно-политической жизни и т. д. Отрицать: 1) отвергать существование, необходимость, обязательность чего-нибудь. В данном случае нигилизм выступает как философская категория и обозначает «полное отрицание всего, полный скептицизм»³⁷³; 2) отвергая, выступать противником чего-нибудь. Здесь понятие нигилизм используется как политологическая категория, и в данном случае употребляется для обозначения отрицательного отношения к сложившимся политическим ценностям, к официальному политическому курсу, к действи-

³⁷³ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник. 1997. – С. 944.

ям различных партий, группировок, а также отдельных политических деятелей»³⁷⁴. В данной работе понятие нигилизм будет использовано в его втором значении как протест против существующей власти.

Если говорить о нигилизме в историко-философском плане, то речь идёт, прежде всего, об этической концепции, отрицающей установившиеся нормы и ценности, часто руководствующейся тем, что для достижения целей возможны любые средства, особенно, когда речь идёт о политических целях. Ввёл понятие «нигилизм» немецкий философ Фридрих-Генрих Якоби.

Своё наиболее полное выражение нигилизм получил в Великом отказе Г. Маркузе и всей Французской школе. У П. Адорно только мысль, поднявшая бунт против самой себя, может претендовать на истинность, это самоистребительный способ мышления, это бунт против действительности. Именно поэтому «Великий Отказ» стал обоснованием движения «новых левых» 60-х³⁷⁵ годов с их максимализмом, нетерпением и нетерпимостью. «Ныне нас объединяют не какие-то отвлечённые исторические теории, а экзистенциальное отвращение к обществу, которое разглагольствует о свободе, но изошённо и жестко подавляет элементарные запросы и потребности, как личности, так и народов, борющихся за своё социально-политическое освобождение»³⁷⁶.

Как общественно-политическая идеология нигилизм сложился в 40-50 гг. XIX века в Западной Европе и в России. Именно в данный период возникает категория «политический нигилизм».

Наибольшее распространение он получает в странах среднего уровня развития, то есть там, где промышленное развитие уже приобрело определенные успехи, но в то же время ещё достаточно сильны феодальные, патриархальные отношения и традиции. В силу этого ломка устоявшихся стереотипов происходит весьма болезненно. Своё признание идеология и движение нигилизма (анархизма) получило в Испании, Италии, России и Франции. Во всех этих странах имелся многочисленный государственный аппарат, развитая бюрократическая система, сильная централизованная власть³⁷⁷.

Основная идея политического нигилизма – уничтожение государственной власти, выступающей как средоточие зла, как источник порабощения личности.

«Государство, – пишет М. Штирнер, – всегда занято тем, чтобы ограничивать, обуздывать, связывать, подчинять себе отдельного человека... Государство не допускает проявиться моей ценности... оно неустанно стремится как можно более использовать меня, грабит меня, эксплуатирует меня, потребляет меня... Всякое государство – деспотия, независимо от того, существует ли один деспот или их много, как в республике... Мы оба – государство и я – враги... Войну следует объявить самому существу, т.е. государству (*status*), а не какому-нибудь определенному государству, не какому-нибудь данному современному государственному состоянию и составу»³⁷⁸.

М. Штирнер оказался ближайшим предшественником Ницше, желавшего, «чтобы его не читали, а заучивали». Что же предлагал за-

³⁷⁴ Политологический словарь: Учеб. пособие / Под ред. В. Ф. Халипова. - М.: Высш. шк., 1995. - С. 192.

³⁷⁵ Лосский Н. О. История русской философии. - М.: Аспект Пресс, 1999. - С. 303.

³⁷⁶ Хевелл Т. А. Анархизм и нигилизм как умонастроение // Социологические исследования. - 1996. - № 1. - С. 109.

³⁷⁷ Там же. - С. 111.

³⁷⁸ Штирнер М. Единственный и его собственность. - М.: Эго, 1994. - С. 167.

учивать автор бестселлера «Так говорил Заратустра»? «Государство? – вопрошает Ницше. – Что это такое? Теперь слушайте меня, ибо теперь я скажу вам свое слово о смерти народов. Государством называется самое холодное из всех холодных чудовищ. Холодно лжет оно; и эта ложь ползет из уст его: «Я, государство, составляю народ». Это – ложь!.. Если где ещё существует народ – не понимает он государства и ненавидит его... Всё в нём обман: крадеными зубами кусает оно, зубастое... Государством зову я, где все вместе пьют яд, хорошие и дурные; государством, где все теряют самих себя, хорошие и дурные; государством, где медленное самоубийство всех называется «жизнью»³⁷⁹. Там, где оканчивается государство, начинается впервые человек...»

У Т. Пейна и Гумбольдта образ государства (публичной власти) выдержан в иной лексической и семантической манере. «Общество, – пишет Т. Пейн, – создается нашими потребностями, а правительство нашими пороками; первое способствует нашему счастью положительно, объединяя благие порывы, второе же отрицательно, обуздывая наши пороки; одно поощряет сближение, другое порождает рознь. Первое – это защитник, второе – каратель. Общество в любом своем состоянии есть благо, правительство же и самое лучшее есть лишь необходимое зло, а в худшем случае – зло нестерпимое»³⁸⁰. Пейн не испытывает симпатий к правительству (государству). Однако ему приходится констатировать *сух*³⁸¹, что оно – пусть отрицательно – «способствует нашему счастью»³⁸¹.

Подобное восприятие государственности существует и в России. Если Германия знает своего Штирнера, то Россия знает своего М. Бакунина. Все анархисты ссылаются на его положение о том, что они отрицают всякое привилегированное, патентованное, официальное и легальное, хотя бы вытекающее из всеобщего избирательного права, законодательство, власть и воздействие, так как убеждены, что они всегда и неизбежно обращаются лишь к выгоде господствующего и эксплуатируемого меньшинства в ущерб огромного порабощенного большинства³⁸².

Таким образом, политический нигилизм представляет собой философию, базирующуюся на отрицании государства как такового и признании государства «наивысшим злом». Наиболее полно данная концепция проявилась в идеологии анархистов, поэтому их часто называют нигилистами, хотя это не совсем правильно. Анархизм можно назвать нигилизмом лишь в его крайних формах. В современной практике политический нигилизм не ставит своей целью уничтожение государства и может существовать как своеобразное мировоззрение какой-либо части общества в различных политических системах (либерализм, авторитаризм, тоталитаризм) в разных формах.

4.1.1.2. Политический нигилизм как установка современного российского общества

Понятие «установка» относится к наиболее сложным и размытым определениям как в общей и социальной, так и в политической психологии. В целом, это предготовленность субъекта реагировать конкретным способом на то или иное событие или явление. Установка – это внутреннее качество субъекта политики, базирующееся на его предшест-

³⁷⁹ Ницше Ф. Так говорил Заратустра: книга для всех и не для кого. – М.: Мысль, 1990. – С. 43–45.

³⁸⁰ Пейн Т. Избранные сочинения. – М.: Просвещение, 1989. – С. 21.

³⁸¹ Там же. С. 22.

³⁸² Хевеши Т. А. Анархизм и нигилизм как умоизощрение // Социологические исследования. – 1996. – № 1. – С. 125.

вующем опыте и политической культуре, специфическое состояние субъекта, которое характеризует его готовность к свершению действий.

В политической деятельности установка является регулятором поведения человека или группы, формирующим позитивное или негативное отношение их к власти, государству, она является основной составляющей мотивационного блока в политическом сознании. Если политологу необходимо представить себе возможные действия той или иной группы населения, предположим, на выборах, то накануне этих выборов он будет изучать соответствующие политические установки. В основе этой процедуры, лежит гипотеза, согласно которой любое политическое действие возможно лишь тогда, когда человек настроен на него, имеет предварительную готовность к действию, то есть у него сложилась определенная (позитивная или негативная) установка.

Однако выбор избирателя осуществляется под воздействием ценностей и норм политической культуры сообщества, к которому он принадлежит. Воспроизводство политической культуры происходит в процессе социализации индивида, когда человек усваивает ценности и нормы своей социальной среды; у него формируются установки, которые и определяют характер его действий в конкретных ситуациях³⁸³.

Особенности российской политической культуры: абсолютистское сознание, правовой нигилизм, персонифицированность власти и т. д. — заложили определенную платформу, базис для формирования нигилистических тенденций в политическом сознании русского человека. Это глубинное устойчивое образование, которое передается из поколения в поколение и существует на уровне культурной ментальности.

Необходимо отметить, что в той или иной степени нигилистические настроения существуют в обществе всегда, в любой период развития общества, всегда находятся группы людей, отдельные люди, в крайней степени неудовлетворенные существующим. Но в периоды резких структурных сдвигов, крутых ломов устоявшихся традиционных стереотипов и социальных ориентиров, то есть, в периоды, наиболее сложные для социально-психологической адаптации, для распространения нигилистических традиций возникает особая благодатная почва³⁸⁴. Стихийный антикоммунизм конца 80-х-начала 90-х гг. — один из таких переходных этапов.

В системе ценностей российского общества демократические ценности и нормы, предложенные гражданам России демократическими политическими силами в ходе борьбы с КПСС за власть в 1989-1991 годах, не заняли прочные и доминирующие позиции. Более того, в процессе осуществления реформ и функционирования посткоммунистической политической системы они подверглись определенной девальвации и утратили поддержку значительной части граждан.

Одной из причин, приведших к разочарованию общества в демократических ценностях, стало то, что сами демократические политические силы опрометчиво поставили осуществление этих ценностей в функциональную зависимость от создания цивилизованного рынка. Но медленное соиздание цивилизованных рыночных отношений привело к отрицательному результату и ослабило позиции демократов и демократические ценности. Сама новая политическая элита должна была дать образцы поведения, соответствующие нормам демократии.

³⁸³ Страхов А. П. Изучение электорального поведения россиян: социокультурный подход // Политические исследования. — 2000. — № 3. — С. 90.

³⁸⁴ Хевени Т. А. Апархизм и нигилизм как умонастроение // Социологические исследования. — 1996. — № 1. — С. 115.

Однако вместо этого она принялась за передел государственной собственности, который происходил далеко вне рамок закона и права, с массовым обменом простых граждан. В результате в общественном сознании произошел перелом, в нем усилились негативные отношения к процессу и результатам реформы, следствием этого стало неуклонное падение доверия к существующей власти³⁸⁵.

«Отвергнутый мир противопоставляется искусственно воздвигнутому «истинному, ценному». Наконец, делается открытие, из какого материала был построен «истинный мир»: и нам остается один только «отвергнутый» мир, и это высшее разочарование ставится ему в счет его негодности.

Таким образом, налицо нигилизм: остались одни осуждающие оценки»³⁸⁶.

Разочарование в ценностях и целях перестроечного периода (пессимизм) у большинства населения оказали непосредственное влияние на выработку определенного набора установок.

Оценивание государства происходит всегда и всенепременно, ибо для всех оно, так или иначе, функционально значимо.

Каждый индивид оценивает государство с позиции своих потребностей, ценностей и интересов. Неудовлетворение возникающих потребностей (первоочередные потребности, потребности в безопасности и т. д.) расхождения в ценностях приводят к формированию негативных оценок государства.

Сложно абсолютно судить о значимости тех или иных факторов, повлиявших на ту или иную оценку государства. Можно констатировать лишь тот факт, что политический процесс в России в 90-е гг. представлял собой сложный нестабильный процесс, характеризующийся кризисами во всех сферах жизни общества:

1. В духовной сфере: идеологический вакуум, «психологическая инверсия» (многие жалели о прошлом коммунистическом порядке, который ассоциировался у них со стабильностью, уверенностью в завтрашнем дне и т. д.),

2. В экономической сфере – резкое падение уровня жизни населения, гиперинфляция, безработица и т. д.,

3. В социальной сфере: отсутствие четкой социальной стратификации, невозможность определить свое место в социальной иерархии, обострение множества социальных проблем,

4. В политической сфере: на протяжении 90-х годов политический процесс представлял собой постоянную борьбу за власть между различными правящими группировками, что не раз приводило страну на грань серьезного политического кризиса. Наиболее показательными являются события 1993 года и правительственные кризисы 1998-1999 гг.

Нестабильность политического процесса в России способствовала нарастанию напряженности в обществе, разочарованию в демократических идеалах и ценностях, утверждению в политическом сознании нигилистического образа государства (государство – «плохо», «отрицательное», «вредное»), а особенно российской политической культуры сделали его наиболее острым. Персонификация власти способствовала тому, что общество связывало даже самые бытовые проблемы с неспособностью власти решать свои задачи.

Несмотря на относительную стабилизацию политического процесса на сегодняшний день, негативное отношение к власти как тако-

³⁸⁵ Хевенин Т. А. Анархизм и нигилизм как умонастроение // Социологические исследования. – 1996. – № 1. – С. 387.

³⁸⁶ Там же. – С. 16.

вой сохраняется, но диаметр нигилистических тенденций заметно перемещается с центра на периферию, то есть объектом критики чаще становится местная власть, чем федеральная.

4.1.1.3. Электоральный нигилизм как форма политического нигилизма

В современной демократической практике политический нигилизм условно можно разделить на следующие формы:

1. Активистский, который подразделяется на: а) нормативный – участие в митингах, демонстрациях и в других протестных акциях, разрешенных законом; б) девиантный – участие в протестных акциях, запрещенных законодательством, выражающиеся в активной антигосударственной форме,

2. Пассивный – это электоральный нигилизм, который в свою очередь делится на: а) мобильный – голосование «против всех», голосование за оппозицию как протест; б) иммобильный – абсентеизм как форма неприятия политической системы.

Электоральное поведение – это одна из форм реакции социальных субъектов на деятельность политической системы. Политическое поведение можно подразделить на политическое участие и абсентеизм.

Политическое участие – это влияние граждан на функционирование политической системы, формирование политических институтов и процесс выработки политических решений.

Электоральное поведение является одной из форм проявления политического нигилизма в политике. Протест избирателей на выборах может выражаться тремя основными способами: голосование «против всех», не участие в голосовании и голосование за главного конкурента действующей власти.

Абсентеизм в самом широком смысле слова это отказ от участия в политике. Участие общества в политической жизни страны – один из важных аспектов современного демократического процесса.

Ричард Роуз замечает, что для ряда исследователей высокой уровень участия в голосовании является признаком политического кризиса. В обществе, в котором избиратели не чувствуют необходимости вкладывать время, усилия и эмоции в политику, степень удовлетворенности правительством выше, чем в обществе с высоким уровнем электоральной мобилизации³⁸⁷. Однако, как считает А. Лейпхарт, низкий уровень явки является серьезной проблемой демократии по ряду причин. Политическое равенство и политическое участие являются базовыми, взаимосвязанными демократическими принципами. Неравное политическое участие порождает неравное представительство интересов и неравное влияние на политическую систему. Абсентеизм менее активных групп электората приводит, в итоге, к их меньшему политическому влиянию. Это, по мнению Лейпхарта, является главной проблемой представительной демократии, в которой «демократическая ответственность (избираемых официальных лиц) зависит от гражданского участия»³⁸⁸.

По имеющимся данным, россияне в своем большинстве пока не склонны к активным формам протеста, причем абсолютно инертная их часть составляет, согласно существующим оценкам, не менее 30-50 %, а доля готовых к решительным и активным политическим дей-

³⁸⁷ Verba S., Nie N. H., Kim J. Participation and Political Equality. – Cambridge: Cambridge University Press, 1978. – С. 3.

³⁸⁸ Там же. – С. 3.

ствиям не превышает 7-13 %.³⁸⁹ Однако, более внимательный анализ выявляет два слоя мотивации и соответствующего ей поведения населения. Первый из них связан с очевидным отказом значительной части граждан активно участвовать в официальных политических акциях: митингах, демонстрациях, пикетах, выборах и т. п. Этот внешний мотивационный и поведенческий слой, прежде всего, и фиксируется имеющимися социологическими обследованиями. Но существует второй, более глубокий слой – это сознательный выбор населением того или иного пути общественного развития, тех или иных жизненных ценностей и позиций. С учетом этого глубинного, латентного слоя, наблюдающуюся внешнею апатичность граждан во многом можно оценить как их сознательный отказ от политической активности, как признание ими невозможности в конкретных политических условиях реализовать свои чаяния. Это как бы отложенное политическое поведение. Отчуждение от политики здесь обусловлено главным образом тем, что граждане апатичны и не хотят ничего в политике делать, а выражает накопление неудовлетворенности и негативной политической энергии, взрывоопасной и разрушительной.

Таким образом, отказ от участия в политической жизни страны – это один из способов выражения протеста против существующей власти.

Голосование на выборах – это один из способов выражения недоверия действующей власти. Речь идет не только о неучастии в выборах или голосовании «против всех», но и о том, что избиратели голосуют за того или иного кандидата не столько потому, что он им нравится, сколько потому, что им не нравится его противник.

Объяснить это можно тем, что в данном случае мы имеем тот тип российского человека, который не примет не какой-либо конкретный политический режим, а любую власть и любой режим вообще.

Графа «против всех» появилась в России относительно недавно. Данный феномен можно определить как форму протеста против существующей власти и партийно-политической системы. Если неучастие в выборах, абсентеизм можно рассматривать как отчуждение от политики, то голосование «против всех» выглядит политическим протестом. Эта оценка подтверждается социологическими данными, согласно которым голосующие «против всех» представляют собой политически активную группу, осознанно выражающую свой протест.

Этот протест имеет отчетливую тенденцию к расширению масштабов (в настоящее время «против всех» голосует от 4 до 12 % пришедших на выборы)³⁹⁰. Однако, как ни парадоксально, вплоть до последнего времени «голосование против всех» объективно играло на руку власти, создавая резерв для манипулирования электоральными результатами. Вместе с тем, значительный рост масштабов голосования «против всех» может создать угрозу легитимности выборов и, соответственно, российской власти.

По самой своей сути процесс голосования «против всех» имеет объективный характер и является реальным фактором волеизъявления российских граждан. В конечном счете, предназначение выборов состоит вовсе не в распределении депутатских мандатов, а в точном определении социально-психологического состояния общества и действительных политических настроений людей. Если рассматривать голосование «против всех» под этим углом зрения, становится понятно,

³⁸⁹ Политология: Учебник для вузов. / Под ред. Васильева М. - М.: Юристъ, 2002. - С. 456.

³⁹⁰ Намсева Э. Отрицательный результат - тоже результат. - <http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant>.

что мы имеем дело с достаточно серьезным сектором общественного мнения и политического поведения.

Процесс формирования контингента голосующих «против всех» идёт в русле устойчивых тенденций и даже закономерностей, дающих представление о том, кто и почему голосует «против всех».

Хотелось бы отметить несколько тенденций:

1. Уже в 1995 году «против всех» по спискам партий и движений проголосовали 2,77 процента избирателей (1 918 151 чел.), в 1999-м – 3,3 процента (2 198 702 чел.), на выборах 2003г. – 4,7 процента (более 5 млн. избирателей)³⁹¹. От выборов к выборам все традиционные партии теряли электорат, а контингент голосующих «против всех» расширялся и по итогам парламентских выборов 2003 года стаб. сопоставим с результатами либеральных партий «СПС» и «Яблоко»³⁹².

2. Число избирателей, заведомо принявших решение голосовать «против всех», независимо от количества и качества предстоящего депутатского предложения, неуклонно растет. Накануне парламентских выборов 2003г оно колебалось в различных российских регионах в пределах от 10 до 40 процентов³⁹³.

3. Активно и систематически «против всех» голосуют наиболее развитые во всех отношениях регионы. Уже к 1999 году в России сложились своеобразные анклавные такого голосования. (С учетом не только выборов федерального уровня, но и местных.) Это – Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Екатеринбург и Свердловская область, Владивосток и Приморский край, Нижний Новгород и Нижегородская область. Выборы 2003г. еще раз подтвердили этот факт³⁹⁴.

Тенденция к расширению и устойчивости голосования «против всех» вызывает необходимость рассмотрения мотивов протестного голосования.

4.1.1.4. Голосование «против всех» – мотивационный фактор

В соответствии с концепцией Фиорины М., основным фактором, определяющим предпочтения избирателей, выступает состояние экономики³⁹⁵. В зависимости от способа оценки такого состояния возможны два типа голосования: эгоцентрическое и социотропное. При эгоцентрическом голосовании избиратель оценивает собственное экономическое положение, при социотропном – результаты работы народного хозяйства в целом³⁹⁶.

О влиянии макроэкономических условий на итоги выборов пишут многие авторы. Тем не менее, пока не удалось выяснить, насколько значимо это влияние и какими именно экономическими переменными оно определяется. Однако сложно отрицать тот факт, что материальный дефицит, является одним из источников распространения нигилистических тенденций в обществе.

³⁹¹ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 1995-2003: Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 2004. – С. 652, 670.

³⁹² Почему десятки тысяч фино-угров проголосовали «против всех»? // Новости сайта KOMINAROD.RU – 13.12.2003.

³⁹³ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 1995-2003: Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 2004. – С. 637.

³⁹⁴ Почему десятки тысяч фино-угров проголосовали «против всех»? // Новости сайта KOMINAROD.RU – 13.12.2003.

³⁹⁵ Голосов Г. В. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // Полит. - 1997. - № 4. - С. 87.

³⁹⁶ Там же. С. 88.

Существует и ситуативное протестное голосование, которое можно условно разделить на два типа: собственно голосование протеста и голосование безразличия. Первый вариант, как правило, связан с тем, что до выборов по той или иной причине не допущен кто-то из фаворитов выборов. Мы это можем хорошо проследить на примере выборов 1999-го года в Государственную Думу, когда во многих округах, где с выборов были сняты такие известные фигуры, как, например, генерал Макашов, наблюдался очень высокий всплеск голосования «против всех». К примеру, в Ачинском округе Красноярского края, где ожидался Анатолий Петрович Быков как главный претендент на победу и его не было в бюллетене, были очень высокие показатели голосования «против всех»³⁹⁷. Это можно было наблюдать на недавно прошедших выборах в Законодательное собрание Челябинской области, где в бюллетенях отсутствовала Партия пенсионеров.

Второй вариант, когда люди голосуют «против всех» – это голосование безразличия. Обычно это происходит на совмещенных выборах, когда одновременно проходят выборы, например, губернатора и депутатов местного самоуправления. Как правило, избиратель ориентируется на самую крупную, самую интересную кампанию, а, получив остальные бюллетени на выборах, за которыми они не следили, не желая вообще ими заниматься, голосует по этим бюллетеням «против всех». Такая ситуация была в Москве на выборах советников районных собраний в 1997 г., которые были совмещены с выборами в Госдуму³⁹⁸.

Высокий уровень протестного голосования может быть связан и с особенностями избирательной кампании.

Существует стереотип, что голосование «против всех» связано с тем, какими методами ведется избирательная кампания, с количеством «грязи», «черного пиара», компрометирующих материалов. Когда степень предвыборного негатива переходит определенные границы, конечно, это сказывается на том, что у избирателей растет разочарование во всех кандидатах. Ему остается идти голосовать «против всех», либо не идти на выборы вообще. Поэтому, кампании с большим количеством негатива уровень протестного голосования повышают. Но есть и другой очень важный момент. Как показывает практика, в тех случаях, когда происходит действительно серьезные кампании с большим количеством негативной информации, с очень жесткой борьбой, это, тем не менее, повышает для избирателей сам интерес к данным выборам. Это можно было наблюдать на выборах в Красноярском крае, где явка была очень высокой, хотя кампания была очень грязной³⁹⁹. В то же время, наоборот, в тех регионах, где фактически публичная конкуренция минимальна, и список кандидатов отфильтрован, и никакой реальной борьбы нет, люди тоже голосуют «против всех» просто потому, что реальной кампании нет, и они ничего не знают. В этом смысле, лучший пример это региональные выборы в Москве 1997 г.⁴⁰⁰ Когда, во-первых, фактически людям был предложен суррогат выборов, когда уже был некий список, согласованный в элитах, реальной борьбы в округах не было, и не было вообще никакого мотива идти голосовать: зачем мне идти, если вот есть список Лужко-

³⁹⁷ Социальная и социально-политическая ситуация в России: анализ и прогноз // Под ред. Г. В. Осипова – М.: Издательство «Весь мир», 2003. – С. 56.

³⁹⁸ Левченко А., Барабанов И. Против всех – <http://counter.rambler.ru/top100.cnt?46589>.

³⁹⁹ Скачки с препятствиями: российская демократия трещит по швам // Маркетинг и консалтинг: информационно-аналитическое агентство – <http://old.iamik.ru/16697>.

⁴⁰⁰ Петров С. Справда опять выбор <http://www.v2004mo.ru/docs.php?do=show&id=884&s=0>.

ва, и этих людей все уже считают готовыми депутатами? Соответственно, вследствие такой организованности мы наблюдали в Москве низкую явку на выборах в Московскую городскую думу и очень сильное голосование против всех и на этих выборах, и на выборах советников районных собраний, где все кандидаты были отфильтрованы и шли единые списки мэрии⁴⁰¹. Избиратель прекрасно понимает, когда от него что-то зависит, а когда нет.

Помимо выше названных факторов, мотивом голосования «против всех» может быть ещё и голосование протеста в принципе – выражение недоверия к существующим в данном регионе или в стране органам власти в целом, недоверия к самой системе власти.

По данным массового опроса базы данных ФОМ респондентам, кто когда-либо принимал участие в выборах, был задан вопрос: «Вы голосовали или не голосовали на каких-нибудь выборах против всех кандидатов?». Утвердительно ответили на него 19% опрошенных, отрицательно – 65%⁴⁰².

Как показывают ответы респондентов, голосовавших против всех кандидатов, на открытый вопрос о том, почему они это делали, основным довод, который, так или иначе, детализируется ими, – это общее недовольство властной элитой. Участники опроса называли следующие причины протестного голосования:

- в списке для голосования не было достойного кандидата,
- не было доверия никому из кандидатов,
- своекорыстие кандидатов, их безразличие к интересам народа,
- все кандидаты – демагоги,⁴⁰³
- выборы ничего не изменят

Несколько особняком стоят нейтральные ответы респондентов – о том, что они проголосовали против всех, поскольку не обладали достаточной информацией о кандидатах.

Однако только недовольство политической элитой, как находящейся у власти, так и оппозиционной, на которое ссылаются люди, голосовавшие когда-либо против всех кандидатов, не означает, что они и впредь будут голосовать таким образом.

Ещё более интересным представляется проследить поведенческие различия людей: одни не удовлетворены существующей политической ситуацией, и посему игнорируют все выборы, другие, будучи несогласными с существующими условиями, голосуют протестно: «Я думаю, что не ходят на выборы просто из-за равнодушия, из-за лени, из-за того, чтобы не связываться с этой политикой. А те, которые приходят и голосуют против всех, они уже четко ставят свою позицию, свою задачу. То есть они недовольны этой властью, этой политической ситуацией в стране – это четкое обозначение» (эксперт, Липецк)⁴⁰⁴.

Таким образом, резюмируя все выше сказанное можно выделить три базовых мотива протестного электората: 1) недовольство и разочарование в политической элите страны; 2) недовольство экономическими показателями развития общества; 3) ситуативное протестное голосование: особенности избирательной кампании.

Это заставляет задуматься о динамике и возможных последствиях протестного голосования, о мерах предотвращения роста голо-

⁴⁰¹ Ахременко А. С. Голосование против всех на российском региональном фоне // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки». – 2001. – № 5. – С. 102.

⁴⁰² Голосование против всех. Опрос населения. 14.08.2003. – www.fom.ru.

⁴⁰³ Там же.

⁴⁰⁴ Там же.

⁴⁰⁵ Там же.

сующих «против всех», изменении избирательного законодательства и т. д. То есть здесь неизбежен выход на более широкие категории, такие как «национальная безопасность» в целом и «внутренняя национальная безопасность» в частности.

4.1.1.5. Национальная безопасность и протестное голосование

Понятие «национальная безопасность» имеет глубокие исторические корни, находится в постоянном видоизменении и по своей сущности может быть отождествлена с основной характеристикой жизнеобеспечения человека, аспекты рассмотрения которой имеют диапазон от психофизиологического состояния до социально-политического и т. п.

В Законе РФ «О безопасности» дается следующее определение термина «безопасность»: «Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Жизненно важные интересы – совокупность потребностей, удовлетворение которых надёжно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства»⁴⁰⁶.

«Концепция национальной безопасности РФ – это система взглядов на обеспечение в РФ безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. Под национальной безопасностью РФ понимается безопасность её многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ»⁴⁰⁷.

Основными категориями национальной безопасности являются:

1. Опасности и угрозы. Под опасностью подразумевается возможность причинения кому-либо ущерба, а под ущербом – меру или результат такого изменения свойств и/или условий существования конкретного объекта, которое сделало его хуже. Угроза означает актуализированную, т.е. уже действующую опасность, характеризующую конкретную форму проявления и определенным способом возможного разрушительного воздействия. Помимо чисто военных или природных угроз, для национальной безопасности важны также те, которые связаны с неудовлетворением потребностей людей⁴⁰⁸.

2. Устойчивость и стабильность. Под устойчивостью следует понимать такое состояние человека или какого-либо его сообщества, при котором сохраняется их способность нормально функционировать, несмотря на воздействие различных возмущающих факторов. Стабильность, т.е. длительное сохранение системой жизненно значимых свойств, которое достигается благодаря наличию у них совокупности устойчивостей к широкому диапазону продолжительно действующих неблагоприятных факторов. Именно благодаря арсеналу устойчивостей может длительно сохраняться существование людей в режиме так называемого «устойчивого неравновесия»⁴⁰⁹.

Основными объектами национальной безопасности законом установлены: личность – ее права и свободы; общество – материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ Ст. 1 Закона РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2646-1.

⁴⁰⁷ Концепция национальной безопасности РФ (Указ Президента РФ от 10 января 2000г. № 24).

⁴⁰⁸ Там же. - С. 15.

⁴⁰⁹ Там же. - С. 17.

⁴¹⁰ Там же. - С. 18.

Исходя из российского законодательства, одну из опасностей можно определить как опасность дезорганизации политической жизни, нарушение функциональных и ролевых связей между субъектами политики, утрату стабильности и постепенный переход к состоянию энтропии. Электоральный процесс – это процесс воспроизводства и функционирования важнейших компонентов политической системы. Дестабилизация данного процесса, если она становится масштабной, чревата для системы серьезными последствиями. Одним из дестабилизирующих факторов, оказывающих серьезное влияние на функционирование избирательной системы, является рост протестного голосования. На сегодняшний день, данный фактор все больше приобретает статус опасности (угрозы), о чем свидетельствуют многочисленные дискуссии и форумы, как в научных кругах, так и в общественно-политической элите о возможных контрдействиях надвигающейся угрозы (дискуссии об отмене графы «против всех», сглаживании возможных последствий протестного голосования, запрет на агитацию «против всех» и т. д.). Все это привело к рассмотрению протестного голосования как одной из потенциальных угроз внутренней национальной безопасности России.

Стабильность – это устойчивое функционирование политической системы. В основе стабильности демократической политической системы лежит устойчивость избирательной системы, главным атрибутом которой являются выборы.

Голосование на выборах является наиболее важной и самой массовой формой политического участия. Посредством выборов происходит формирование правительства, обеспечивается «механизм связи», с помощью которого общественные установки отражаются на политике правительства.

Кроме этого, выборы выполняют ряд латентных функций. Они легитимируют авторитет правительства, сдерживают политические и социальные конфликты. Пока политическая арена остается прозрачной, нет необходимости применения силы. Различные социальные группы могут иметь противоречивые нужды, которые в демократических политических системах находят своё выражение не в конфликте, а через механизм выборов.

Помимо проблемы легитимации власти существует ещё один аспект протестного голосования, который является основным дестабилизирующим фактором в избирательном законодательстве. «Выборы считаются недействительными, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другим кандидатам меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов». Таким образом, массовое голосование «против всех» может привести к срыву выборов.

Мы не раз наблюдали подобный исход выборов. Так, например, во время выборов 1999 года в Государственную думу по причине

⁴¹¹ Aldrich J. H. Rational Choice and Turnout. American Journal of Political Science. №37 (1). С. 246.

⁴¹² Гельман В. Я. Политическая культура, массовое участие и электоральное поведение: Политическая социология и современная российская политика / Сборник учебных материалов под ред. Голосова Г. В., Мелешиной Е. Ю. – СПб.: «Борей-принт». – С. 10.

⁴¹³ Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ» и «О внесении изменений в федеральный закон «О статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания РФ» // Библиотечка Российской газеты. Выпуск № 14. 1999.

активного голосования «против всех», выборы не состоялись в восьми федеральных одномандатных округах.

По данным Центризбиркома, на выборах 1999 года по сравнению с выборами 1995 года почти втрое увеличилось число округов, где кандидат «против всех» занял лидирующие позиции (с 1-го по 4-е место). В 1995 году таких округов было около 60, в 1999-м – около 170⁴¹⁴.

Данные примеры показывают, что голосование «против всех» становится реальным фактором поведения миллионов избирателей, что не может не вызывать опасения.

Резкий рост голосующих «против всех» может привести к дестабилизации политического процесса в России, утраты легитимности выборов и власти, а сценарий массового роста протестного электората позволяет нам говорить и о более серьезных последствиях: срывы выборов не только регионального и местного уровня, но и выборов федерального уровня.

Таким образом, голосование «против всех» – это мощный дестабилизирующий фактор российского законодательства.

Можно выделить три основных источника данной угрозы:

1. Безответственные люди. Голосуя против всех, гражданин фактически самоустранился от выбора и тем самым подрывает легитимность будущего органа власти.

2. Противники демократии. Есть еще люди, которым, по видимому, вообще не по нраву метод демократического управления. Они ненавидят выборы как таковые по идейным соображениям – потому что им милее, монархия или, наоборот, анархия⁴¹⁵.

3. Сторонники дестабилизации – различные маргинальные группы: нацисты, радикальные коммунисты и прочие. Шансов победить на выборах ни у кого из них нет, и потому любые выборы для них – это средство дестабилизировать обстановку (образно говоря «половить рыбку в мутной воде»).

Таким образом, источники данной угрозы являются вполне реальными. Их цель – сорвать выборы, не дать им состояться.

Посмотрим, какие меры предпринимает государство для борьбы с ростом голосования «против всех».

Голосование «против всех» за весьма короткие сроки, всего за три парламентско-президентские избирательные кампании 1995-го, 1999-го и 2003 годов обрело все необходимые количественные и качественные признаки вполне самостоятельного сектора российского общественного мнения и политического поведения граждан.

Со стороны властей постоянно предпринимаются попытки нейтрализовать или дискредитировать этот способ выражения гражданами своего отношения к власти и к претендентам на неё. Можно выделить следующие моменты:

1. Попытка ограничения агитации «против всех», которая была снята в 2005г. Конституционным Судом РФ его Постановлением. До постановления суда агитация за кандидата «против всех» могла вестись лишь теми, кто официально зарегистрирован в качестве претендента на депутатский мандат и имеет для ресурсного обеспечения та-

⁴¹⁴ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 1995-2003: Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 2000. – С. 292.

⁴¹⁵ Шейнин В. Я. Пройден ли исторический рубеж? // Политические исследования. – 1997. – № 1. – С. 55-63.

⁴¹⁶ Ронин А. Кому вредно «Против всех» – <http://counter.ranbler.ru/top100.cnt?46589>.

кой агитации специальный избирательный фонд⁴¹⁷. Тем самым возникли правовые коллизии, расходящиеся как с международной практикой, так и с внутренним, российским законодательством.

2. Попытка убрать графу «против всех» из бюллетеней, отдав её на откуп законодательным собраниям субъектов федерации, которые могут, как оставить данную графу, так и отменить. Например, Мосгордума, решила отменить – и на выборах депутатов Московской Городской Думы в декабре 2005г. проголосовать «против всех» никому уже не удалось⁴¹⁸. Отмена этой графы, по нашему мнению, приведет к дальнейшему снижению активности избирателей и снижению легитимности представительной власти.

Предлагаемые методы борьбы весьма неэффективны.

Хочется обратить внимание на дефект российского избирательного законодательства, которое и сделало возможным говорить о голосовании «против всех» в рамках национальной безопасности страны. Разработчики законов не смогли решить простую логическую задачу – с чем надо сравнивать количество голосов, собранных строкой «Против всех кандидатов». Они постановили – если в округе по числу полученных голосов лидирует строка «Против всех кандидатов», то выборы объявляют несостоявшимися. Их ввело в заблуждение сходство строки с фамилией кандидата и строки «Против всех кандидатов», которую уже привыкли называть кандидатом «Против всех».

О деструктивном характере такого учета этих голосов говорит следующий факт. При выборах в 1993 году Государственной Думы она (строка «Против всех кандидатов») сорвала бы выборы в 32 округах из 225, так как в этих округах против всех проголосовало больше избирателей, чем за лидирующего кандидата. На выборах Московской городской думы в 1993 году выборы пришлось бы признать несостоявшимися в 31 округе из 35. Аналогичный результат она дала при выборах и Московской областной думы.

Но перед голосованием специальным указом президента Ельцина в ноябре 1993 года правило определения результатов выборов было изменено, и голоса, отданные строке «Против всех кандидатов» потеряли всякое значение. Поэтому 32 депутата Государственной Думы все-таки получили свои мандаты, хотя в их округах победила именно строка «против всех». Благодаря отмене значения голосов «против всех» Московская городская Дума и была избрана⁴¹⁹.

Аргументация авторов этой строки и интерпретаторов ее значения известна: «Надо дать избирателям выразить свое несогласие с составом кандидатов и учесть его». Но учет несогласия с составом кандидатов получается чрезвычайно гипертрофированным.

С чем именно имеет смысл сравнивать это число? Представим себе, что на выборах избирателю вручают тот же бюллетень с фамилиями всех кандидатов округа, но сверху бюллетеня напечатан вопрос с двумя квадратиками для двух вариантов ответа «Да» и «Нет». Вопрос поставлен так: «Согласны ли Вы из этих кандидатов избрать депутата?». Изучив состав кандидатов, избиратель выбирает свой ва-

⁴¹⁷ Макфола Е. Россия в избирательном цикле 1999-2000 гг. – М.: Московский центр Карнеги, 2000. – С. 37.

⁴¹⁸ На выборах в Мосгордуму не будет кандидата «против всех». 06.07.2005. – <http://www.w3.org/1999/xhtml>.

⁴¹⁹ Макфола Е., Петрова М. Политический альманах России. – М.: Карнеги, 1997. – С. 236, 305.

⁴²⁰ Там же. – С. 324.

риант ответа, ставит галочку в квадрат «ДА» или «НЕТ». Предположим, вариант «Да» набрал 90% голосов, а вариант «Нет» только 10%.

Сравнение количества голосов, собранных ответами «Да» и «Нет» приводит к выводу, что объявлять выборы несостоявшимися, отменить волю 90% избирателей на основании воли 10% избирателей было бы явно недемократично. Вот если бы больше половины принявших участие в голосовании избирателей не желало из данного набора кандидатов избрать депутата, то выборы следовало бы считать несостоявшимися. Заметим, что число избирателей, ответивших «НЕТ» на вопрос: «Согласны ли Вы избрать депутата из этих кандидатов?» в точности равно числу голосов, собранных строкой «Против всех этих кандидатов» внизу бюллетеня. Чему же равняется число ответов «ДА» на вопрос: «Согласны ли вы избрать депутата из этих кандидатов?». Нетрудно сообразить, что оно в точности равняется сумме количества голосов, собранных каждым кандидатом в отдельности. Ведь те 90% избирателей, что согласились делать свой выбор из данного набора кандидатов, разбились на группы поддержки конкретных кандидатов. То есть группа избирателей, сделавшая выбор в пользу одного и того же кандидата Иванова, фактически ответила «ДА» на неявно заданный вопрос «Вы предпочитаете именно Иванова?». Именно это и означает галочка, поставленная в квадратике в строке с фамилией кандидата Иванова. Для большей наглядности назовём лидирующего кандидата Ивановым. Но кандидатов может оказаться не один десяток. Поэтому те голоса, которые собрал бы ответ «Да» на вопрос в бюллетене «Согласны ли вы избрать депутата из этих кандидатов?», оказываются разбитыми на множество голосов за разных кандидатов. Сравнить число голосов, собранных одним, пусть даже лидирующим кандидатом с числом голосов, собранных строкой «против всех», неверно.

Ответ «Нет» берется у вопроса «Согласны ли Вы из ЭТИХ кандидатов избрать депутата?», а ответ «Да» берется у вопроса «Вы предпочитаете именно Иванова?». Лишь если больше половины принявших участие в голосовании избирателей голосует «Против всех кандидатов», то выборы следует считать несостоявшимися. А если уж выборы состоялись, то победитель определяется относительным большинством голосов по отношению к другим кандидатам, а не по отношению к строке «Против всех кандидатов». Закон же почему-то предписывает сравнивать число голосов «против всех кандидатов» с числом голосов, поданных за лидирующего кандидата.

Сравнивать количество голосов, поданных за какого-то кандидата, с количеством голосов «против всех» – нарушение единства меры, что и приводит к частой победе условного кандидата «против всех».

4.1.2. Эмпирический анализ протестного голосования

4.1.2.1. Динамика голосования «против всех» в регионах Российской Федерации

Позиция «против всех» в избирательных бюллетенях давно стала привычной для российских граждан, участвующих в голосованиях. На федеральных выборах (без разбивки на регионы) наблюдается устойчивая тенденция возрастания протестного электората. Для более точного исследования необходимо провести сравнительный анализ по регионам РФ и выявить точки наибольшей концентрации протестного электората.

Согласно социально-психологической теории, определяющее воздействие на электоральное поведение индивида, оказывают установки, формирующиеся в процессе ранней социализации. Каждый регион Российской Федерации имеет свои особенности. У населения, проживающего в сходных условиях, формируются и схожие установки, что

определяет их электоральное поведение. Устойчивость динамики протестного голосования позволяет нам говорить о проявлении определенного типа электоральной культуры (субкультуры) в регионах.

При подобном способе рассмотрения необходимо убедиться, прежде всего, в том, что различия между регионами по данному признаку проявляются стабильно и систематически в разных электоральных циклах. Анализ был проведен на основе парламентских выборов 1995 и 1999 гг. (по общефедеральному и по одномандатным округам), 2003 (по общефедеральному округу) а также президентских выборов 1996, 2000 и 2004 г.г. Результаты региональных и местных выборов привлекались эпизодически для проверки отдельных гипотез исследования. Как правило, данные по голосованиям брались в разрезе субъектов Федерации, информационную базу составили данные территориальных избирательных комиссий. Корреляционный анализ на выявление статистической зависимости показал, что голосование «против всех» имеет достаточно высокий коэффициент по всему электоральному циклу.

- по общефедеральному и одномандатным округам ГД 1995 – 0,55,
- по одномандатным округам в 1995 и 1999 – 0,59,
- по общефедеральному округу в 1995 и 1999 – 0,65,
- по одномандатным округам в 1995 и 1999 – 0,46,
- на президентских выборах 1996 (1 тур) и 2000 – 0,65,
- по общефедеральному округу в 1999 и 2003 – 0,49,
- на президентских выборах 2000 и 2004 – 0,69.

Во всех случаях корреляционная зависимость прямая. В целом она является более плотной для голосований по общефедеральному округу и менее по одномандатным округам. Это вполне объяснимо влиянием локальных краткосрочных факторов.

Особый интерес представляет анализ распределения регионов в группах с наиболее высоким и низким уровнем голосования.

Регионы-лидеры голосования «против всех» представляют всего пять ареалов, причём в Центральном их только два (столичный мегаполис и входящая в его политико-культурную ауру Московская область), на Урале – один (Свердловская область). Реально в верхней части доминируют субъекты РФ, расположенные в Дальневосточном и Северном районах, а также ряд сибирских территорий. Группа с наименее выраженным голосованием «против всех» представлена всего тремя районами: Северным Кавказом, Поволжьем и Восточной Сибирью. Последний пункт избирательного бюллетеня устойчиво игнорируют, прежде всего, северокавказские регионы, в том числе так называемые «русские». Очень большим разбросом отличаются сибирские территории: от абсолютного лидера голосования «против всех» Красноярского края (7,04%) до находящейся на 82 месте Республики Тыва (2,29%).⁴²³ Впрочем, это вполне объяснимо колоссальной внутренней дифференциацией Сибири практически по всем критериям: от национальных и социально-экономических до климатических и политико-культурных.

Центрально-черноземные территории могут быть охарактеризованы как «среднячки»: уровень голосования «против всех» в Воронежской и Липецкой областях выше среднероссийского, в Курской, Белгородской и Тамбовской – ниже.⁴²⁴

⁴²¹ Ахременко А. С. Голосование против всех на российском региональном фоне // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки». – 2001. – № 5. – С. 101.

⁴²² Там же. – С. 102.

⁴²³ Там же. – С. 103.

⁴²⁴ Там же. – С. 105.

Таким образом, отчетливо выделяются регионы с наиболее высоким и низким уровнем голосования «против всех», которое проявлялось на выборах различного уровня. Можно сделать вывод о не случайности подобного голосования.

4.1.2.2. Корреляционный анализ протестного электората

Динамика протестного электората позволяет выявить лишь общую тенденцию в региональных различиях голосующих «против всех». Более детальный анализ предполагает введение в исследование дополнительных факторов:

- явка избирателей,
- доля русского населения в регионе,
- доля сельского населения в регионе,
- доля лиц с высшим и незаконченным высшим образованием,
- доля населения старше трудоспособного возраста,
- число легковых автомобилей на душу населения, розничный товарооборот на душу населения и доход бюджета на 1 тыс. жителей (млрд. рублей),
- уровень состязательности – соотношение голосов, полученных первым и вторым кандидатами.

Зависимой переменной в настоящем исследовании выступает средний арифметический показатель уровня протестного голосования по региону. С помощью регрессионного анализа будут фиксироваться корреляции между РЕГСР (региональный средний показатель) и выделенными выше независимыми факторами.

В поле анализа включаются федеральные выборы (парламентские и президентские) на протяжении всего электорального цикла.

Исследуем зависимость протестного голосования от явки избирателей. Исходя из предположения, что голосование «против всех» и неучастие в выборах является проявлением политического нигилизма, можно сформулировать следующую гипотезу: в условиях снижения явки на выборах, уровень голосования «против всех» должен возрастать.

Эта тенденция особенно отчетливо прослеживается на федеральных выборах (по общему итогом голосования).

Данная гипотеза подтвердилась и при рассмотрении результатов выборов в разбивку на регионы.

Корреляционный анализ проведен с помощью статистического пакета SPSS.

Понижилась ли явка? * Повысилась ли против всех?
Crosstabulation. Выборы 1995 - 1999

Count		Повысилась ли против всех?		Total
		нет	да	
Понижилась ли явка?	нет	9	14	23
	да	18	48	66
Total		27	62	88

Таблица № 7. Корреляционный анализ явки избирателей и голосования «против всех» [1995-1999].

Полученные данные подтвердили, что понижение явки на выборах весьма заметно влияет на уровень голосования «против всех».

Как видно из таблицы подобная модель голосования проходила в 48 регионах из 88 (исключая Чеченскую Республику). Это около 54%,

то есть половина регионов РФ соответствовала данной тенденции. Коэффициент корреляции составил 0,387.

Понижилась ли явка * Повысилось ли против всех
Crosstabulation. Выборы 1999-2003

Count		Повысилось ли против всех		Total
		да	Нет	
Понижилась ли явка	да	72	5	11
	нет	10	1	77
Total		82	6	88

Таблица № 8. Корреляционный анализ явки избирателей и голосования «против всех» 1999-2003.

На данных выборах наблюдается большой коэффициент корреляции 0,749. Он объясняет 82% случаев голосования – когда явка падает, а протестное голосование возрастает. Погрешность составили республики с так называемым «управляемым» электоратом.

Поскольку известно, что в республиках РФ политическая жизнь более «контролируема», чем в других регионах⁴²⁵, а самый управляемый электорат зафиксирован в республиках с низким процентом русского населения⁴²⁶, логично предположить, чем меньше доля русских в регионе, тем плотнее вертикальные социальные сети и тем выше участие избирателей в выборах, но тем самым ниже уровень голосования «против всех» (за исключением безальтернативных выборов).

Высокий уровень голосования		Низкий уровень голосования	
Регион	Коренная национальность	Регион	Коренная национальность
Ненецкий АО	ненцы (11,9%)	Республика Тыва	Тувинцы (64,3%)
Корякский АО	коряки (16,4%)	Усть-Ордынский АО	Буряты (36,3%)
Чукотский АО	чукчи (7,3%)	Агинский рязский)	(Бу- Буряты (54,9%)
Ямало-Ненецкий АО	ненцы (4,2%), ханты (1,5%), селькупы (0,3%) = 6%	Карачаевоты, Черкесская республика	Карачаевцы (31,2%) и Черкесы (9,7%) = 40,9%
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	долганы (8,8%), ненцы (4,4%), насаны (1,5%), эвенки (0,6%), энцы (0,2%) = 15,5%	Республика Дагестан	Дагестанцы (27,5%), даргинцы (15,6%), кумыки (12,9%), лезгинцы (11,3%), лакцы (5,1%), табасараны (4,3%), ногайцы (1,6%) = 78,3%

⁴²⁵ Голосов Г.В., Шемченко Ю. Д. Независимые кандидаты и зависимые избиратели: влияние социальных сетей на электоральную политику в России // - Полисс. - № 4. - С. 45.

⁴²⁶ Орешкин Д. Б. География электоральной культуры и целостность России // - Полисс. - № 1. - С. 35-44.

Республика Ингушетия	Ин-Ингуши (74,5%)
Республика Адыгея	Адыгейцы (22,1%)
Республика С.Осетия	Осетины (53%)
Республика Калмыкия	Калмыки (45,4%)
Чувашская республика	Рес-Чуваши (67,8%)
Кабардино-Балкарская республика	Кабардинцы (48,2%) и Балкарцы (9,4%) = 57,6%

Таблица № 9. Национальный аспект голосования «против всех».

Из таблицы видно, что для группы регионов с высоким уровнем голосованием «против всех» характерно доминирование славянского населения при сравнительно низкой (не более 16%) численности жителей коренного населения. Для группы с низким уровнем голосования «против всех» ситуация обратная: коренные национальности по численности либо приближаются к 50%, либо достигают абсолютного большинства населения (до 78% в Дагестане). Определённое исключение составляет Адыгея (22,1%)⁴²⁷.

Исходя из изложенного, вполне уместной кажется гипотеза о существовании обратной зависимости между численностью жителей коренной национальности и уровнем голосования «против всех» в регионе и, наоборот, о прямой зависимости между численностью славянского населения и таким голосованием.

Изучение результатов выборов в муниципальном разрезе показывает значимость и другого широко применяемого в концепциях электорального поведения «раскола» «город-село». Речь идёт о наличии зависимости между уровнем урбанизации территорий и голосованием «против всех». Как показывает проведённый анализ, высокий процент голосов против всех кандидатов (партий) в значительно большей степени характерен для городского типа политической культуры, чем для сельского⁴²⁸. Для электорального поведения горожан характерна известная самостоятельность в принятии решений, сельским же жителям свойственны конформизм и неспособность противостоять манипулятивным воздействиям со стороны властных структур. В наибольшей степени это различие проявляется в регионах, где задействован такой ресурс, как этническая мобилизация. Как правило, «против всех» голосуют избиратели в крупных городах и областных центрах. Здесь можно выделить такие регионы, как Башкортостан, Татарстан, Мордовия, Марий Эл, Дагестан, Карачаево-Черкессия, Ставропольский край, Волгоградская, Астраханская, Брянская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Курская, Липецкая, Новгородская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Самарская, Тамбовская, Тверская, Ульяновская области. Особенно четко «раскол»

⁴²⁷ Ахременко А. С. Голосование против всех на российском региональном фоне // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки». – 2001. – № 5. – С. 105.

⁴²⁸ Там же. – С. 106.

«столица – остальной регион» прослеживается в центральной России, Поволжье, черноземной полосе и в северокавказском регионе, где политико-культурный раскол «город-село» представлен в наиболее чистом виде. В Сибири, на Севере, Урале и Дальнем Востоке подобная структура голосования «против всех» проявляется значительно слабее. Любопытно при этом, что во втором туре президентских выборов 1996 г. раскол «столица-остальной регион» «сработал» практически для всех субъектов федерации.

Корреляционный анализ также подтверждает выдвинутые нами гипотезы.

Correlations

РЕГИОНСР	РЕГИОНСР	СЕЛЬСК1	РУССКОЕ1	
РЕГИОНСР	Pearson Correlation	1	-.518**	.426**
	Sig. (2-tailed)	.	.000	.000
	N	88	87	87
СЕЛЬСК1	Pearson Correlation	-.518**	1	-.400**
	Sig. (2-tailed)	.000	.	.000
	N	87	87	87
РУССКОЕ1	Pearson Correlation	.426**	-.400**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.
	N	87	87	87

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Таблица № 10. Корреляционный анализ протестного голосования и показателей доли сельского и русского населения.

Голосование «против всех» и доля сельского населения в регионе – обратно пропорциональная зависимость, голосование «против всех» и доля русского населения – прямо пропорциональная.

Кроме того, была исследована зависимость протестного голосования от социально-демографических характеристик (пол, возраст, образование), использован статистический материал в сборниках «Российский статистический ежегодник» и «Политический альманах России»⁴²⁹.

Отталкиваясь от заключений сторонников демографического подхода, которые считают, что фактор образования напрямую оказывает влияние на электоральное поведение избирателей, предположим, что при увеличении доли избирателей, имеющих высшее и неполное высшее образование, возрастет и голосование «против всех».

Полученные данные показывают, что коэффициент парной корреляции между долей лиц с высшим и незаконченным высшим образованием и средним региональным показателем уровня голосования «против всех» составляет 0,385 при значимости 1%. Влияние фактора образования подтверждают и многие социологические опросы. Так, например, по данным социологического исследования, проведенного сотрудниками Института социологии РАН в Нижнем Новгороде, среди голосовавших «против всех» каждый второй имел высшее образование⁴³⁰.

Также важным фактором среди социально-демографических показателей считается возрастной фактор. Используем для выявления

⁴²⁹ Ахременко А. С. Голосование против всех на российском региональном фоне // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки». – 2001. – № 5. – С. 107.

⁴³⁰ Российский статистический ежегодник. – М., 2002; Политический альманах России 2000. – М., 2001.

⁴³¹ Маслов О., Прудник А. Активно-протестный электорат – новая политическая сила в Нижнем Новгороде. 27.07.2004. – <http://www.psdpr.ru/questions>.

статистической зависимости показатель доли населения старше трудоспособного возраста. Зависимость данного фактора и голосования «против всех» не подтвердилась. Коэффициент корреляции равен -0,1 при значимости 1%. Однако, можно предположить, что данный фактор оказывает на протестное голосование опосредованное влияние, поскольку по данным многих социологических опросов молодежь более склонна голосовать «против всех», чем люди пожилого возраста.

Для проведения более точного исследования зависимости социально-демографических характеристик (пол, возраст, образование) и голосования «против всех» необходимо разделить протестный электорат на системно-протестный (убежденные нигилисты) и ситуационно-протестный (голосование в зависимости от конкретной ситуации, например, округ, где был снят с предвыборной гонки популярный кандидат). Опираясь на данные исследования, проведенные в Нижнем Новгороде, в обычном, стандартном округе число голосующих против всех мужчин (19,4%) заметно превосходит число голосующих против всех женщин (12,4%)⁴³². В округе, например, со снятым кандидатом и мужчины и женщины голосуют практически одинаково (32,3%-31,3%). В округе стандартном наличествует спад голосующих против всех от молодежи (33,0% – до 25 лет) к пожилым (10,1% – старше 55 лет)⁴³³. В округе со снятием кандидата такой тенденции нет. В стандартном округе наличествует спад числа голосующих против всех в зависимости от уровня образования, максимум у лиц с высшим образованием – 19,7%, минимум – 7,6% у тех граждан, кто не обладает средним образованием⁴³⁴. В округе со снятым кандидатом абсолютно противоположная тенденция, максимально голосовали против всех лица с образованием ниже среднего – 41,8%, минимально голосовали против всех лица с высшим образованием – 30,4%⁴³⁵.

Таким образом, ситуационно-протестное голосование в значительной степени присуще:

- лицам с общим средним и ниже среднего образования,
- лицам старшего возраста,
- более толерантным женщинам.

Опросы базы данных ФОМ также подтверждают выдвинутые нами гипотезы. Респондентам, кто когда-либо принимал участие в выборах, был задан вопрос: «Вы голосовали или не голосовали на каких-нибудь выборах против всех кандидатов?». Утвердительно ответили на него 19% опрошенных, отрицательно – 65%⁴³⁶. Как показывает распределение ответов на этот вопрос, люди, голосующие и не голосующие против всех, отличаются друг от друга, по меньшей мере, по одному признаку – по степени наличия каких-либо социальных ресурсов. Так, когда-либо голосовали против всех 24% молодых респондентов (против 19% по выборке в целом), 31% людей с высшим образованием. Никогда не делали этого 78% пожилых респондентов (65% по выборке в целом), 73% опрошенных с образованием ниже среднего и 72% жителей села⁴³⁷. Далее проверим выдвинутую нами ранее гипотезу о зависимости экономических показателей развития общества и протестного голосования.

⁴³² Маслов О., Прудник А. Активно-протестный электорат – новая политическая сила в Нижнем Новгороде. 27.07.2004. – <http://www.psdp.ru/questions>.

⁴³³ Там же.

⁴³⁴ Там же.

⁴³⁵ Там же.

⁴³⁶ Голосование против всех. Опрос населения. 14.08.2003. – www.fom.ru

⁴³⁷ Там же.

Для проверки гипотезы о наличии зависимости между социально-экономическим статусом избирателей и уровнем голосования «против всех» воспользуемся следующими показателями:

1. Эгоцентрическое голосование – число легковых автомобилей на тысячу человек и розничный товарооборот на тысячу человек.

2. Социотропное голосование – доход бюджета на одну тысячу жителей.

Корреляционный анализ показал, что чем выше экономический статус индивида, тем более он склонен голосовать «против всех» и чем более развит регион, тем выше в нем уровень протестного электората. Это такие лидеры протестного голосования как Москва и Московская область, Екатеринбург и Свердловская область и другие регионы. Это объясняется в первую очередь тем, что хорошо работающая в условиях западной демократии модель экономического голосования вызывает некоторые трудности в применении её к российским реалиям. На Западе, где господствует единая система ценностей и единая государственная идеология, для рядового избирателя по большому счету мало, что изменится от того, какая партия победит на выборах – основа его жизненной стратегии сохранится. Для российского избирателя экономическая эффективность государственной политики отходит на второй план по сравнению с идеологической идентификацией. Примером этого может служить голосование социальных групп со снижающимся уровнем доходов за либерально-реформаторские партии в 1993-1999 гг., а также за Б. Н. Ельцина на президентских выборах 1996 г.

Тем не менее, фактор правительственной политики заслуживает пристального внимания при анализе электоральных предпочтений, т.к. экономическое голосование в целом ряде случаев хорошо описывает поведение избирателей. Например, в региональных избирательных кампаниях со снижением «идеологизации» выборов повышается предсказуемость их с точки зрения теории экономического голосования⁴³⁸.

Корреляция протестного голосования и экономических показателей объясняет всего лишь 20% всех случаев голосования «против всех». Тем не менее, необходимо отметить, что лидеры голосования «против всех» – это не просто экономически благополучные регионы, это политические центры. Жизнь в данных регионах очень сильно политизирована и таким образом высокий процент голосования «против всех» не является неожиданным.

4.1.2.3. Голосование «против всех» в Челябинской области

Динамика электорального нигилизма в Челябинской области

С декабря 1993 года в Челябинской области было проведено почти два десятка выборов во все уровни власти. Данные выборы дали богатый массив цифровой информации, в том числе и по протестному электорату.

Челябинская область представляет собой регион со средним уровнем голосования «против всех» (около 5% на федеральных выборах, и около 10-15% на региональных выборах).

Процент проголосовавших «против всех» на федеральных выборах в Челябинской области колеблется от 3% до 5%, не включая выборы в Государственную Думу по одномандатным округам, где общий показатель протестного электората несколько выше (8-9%).

⁴³⁸ Голосов В. В. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // *Полит.* - № 4, - 1997. - С. 47.

Средний процент по региону (среднее арифметическое) составляет примерно 4,42%⁴³⁹.

За последние парламентские и президентские выборы произошло некоторое увеличение числа избирателей, проголосовавших «против всех». Например, на президентских выборах в 2000г. за последнюю графу в бюллетене проголосовали 1,86% избирателей, а в 2004г. процент протестного голосования составил 4,1%.

Рост протестного электората наблюдался и на выборах в Государственную Думу 2003 г. – по общефедеральному округу (+2%) и по одномандатным округам – (+1,5%) при общем падении явки более 8%.

Динамика роста протестного электората отчетливо видна на графиках.

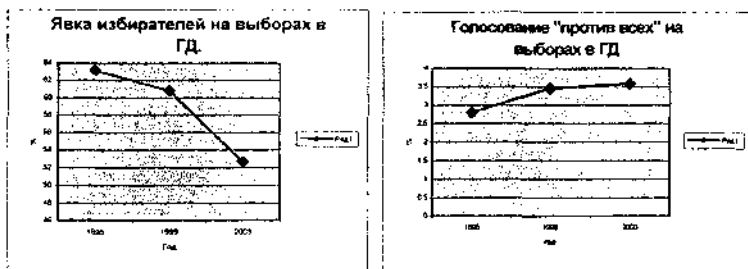


Рисунок № 7. Голосование «против всех» – Государственная Дума – Челябинская область.

На выборах президента РФ в Челябинской области прослеживается такая же тенденция.

Таким образом, Челябинская область (как и многие другие субъекты РФ) соответствует общероссийской тенденции постепенного роста голосующих «против всех».

Региональные выборы в г.Челябинске.

Выборы губернатора Челябинской области, депутатов Законодательного собрания Челябинской области, депутатов челябинской городской Думы и главы города Челябинска – это различные форматы выборов и итоги каждого выборов – это уникальный срез фокуса общественного мнения челябинцев. Кроме того, на многие выборы наложил свой отпечаток исторический контекст, предшествующий или сопутствующий данным выборам. А это оказывало значительное влияние, как на явку избирателей, так и на поведение протестного электората. Именно поэтому для компаративного анализа итогов различных выборов был выделен в качестве основного индикатора голос избирателя. Данный критерий является объективным параметром, причём неизменным во времени. Число избирателей в Челябинске в последние годы изменялось не значительно, погрешность за последние 10 лет не превышает одного процента, что позволяет получить вполне объективную электоральную картину.

Исследования протестного электората в Челябинской области 1994-2005 годов демонстрируют, что голосование «против всех» носит:

- устойчивый характер,

⁴³⁹ Ахременко А. С. Голосование против всех на российском региональном фоне. // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки». 2001. № 5. – С. 102.

⁴⁴⁰ Uralpress.RU.

- повторяющийся характер,
- усиливающийся характер, что предопределяет закономерный характер данного типа голосования.

В последние годы в Челябинске и области можно выделить следующие тенденции роста протестного электората:

1. Массовое голосование за Юревича против действующей власти в марте 2005 г. и относительно высокий уровень голосования «против всех» на мэских выборах – 10,64%⁴⁴¹,

2. Резкое снижение явки на последних выборах в ЗСО 2005г., которая составила чуть больше 30%⁴⁴²,

3. Минимальное отставание победившего кандидата Еремина Д. В. на дополнительных выборах в Государственную Думу по Калининскому избирательному округу № 183 от условного «кандидата против всех» в⁴⁴³ Челябинске. Графа «против всех» заняла второе место – около 33%.

Необходимо также отметить, что протестный электорат обладает определённым мобилизационным ресурсом. Причём механизм мобилизации протестного электората «включается» представителями власти. Постоянное использование «чёрного пиара», всё возрастающее применение пенитенциарных технологий накладывается на традиционно невыполненные обещания избранных, и именно это «включает» механизм мобилизации протестного электората.

Выявленные закономерности, в аспекте неуклонного роста протестного электората, не устраивают властную региональную элиту. Так, например, на выборах в Городскую Думу в 2000г. по причине активного голосования «против всех» итоги выборов были признаны недействительными в 8 избирательных округах из 23, а в некоторых из них разница между победившим кандидатом и графой «против всех» была минимальной⁴⁴⁴. Данная тенденция может привести, по нашему мнению, к своеобразной инновации в сфере выборного законодательства на региональном уровне – отмене графы для голосования – «против всех». По федеральному закону, принятому Государственной Думой в 2005г., графа «против всех» была отдана на откуп регионам. Захотят – оставят, не захотят – уберут.

Необходимо отметить, что уровень голосования против всех является индикативным оператором. Ликвидация в избирательных бюллетенях графы «против всех» будет означать лишь одно. Вместо научного, всестороннего изучения данного феномена с целью предупреждения развития негативных социальных и политических процессов проявится стремление убрать один из показателей, демонстрирующих болезнь действующей системы власти. Причём данный шаг, скорее всего не решит никаких проблем.

Интегральная оценка протестного голосования районов г. Челябинска

Челябинск – город-миллионик, состоящий из семи районов, отличающихся как по площади занимаемой территории, так и по социально-экономическим и демографическим характеристикам. Воспользовавшись исследованием, проведенным Челябинским

⁴⁴¹ Выборы главы Челябинского городского округа 20.03.2005 // Челябинская городская избирательная комиссия: итоги голосования на 21.03.2005.

⁴⁴² Избирательный ступор: прошедшие в Челябинской области выборы наводят на печальные мысли / Итоги 74. 28.12.2005. – С. 1.

⁴⁴³ Там же.

⁴⁴⁴ Выборы депутатов Челябинской Городской Думы и Главы города Челябинска 24 декабря 2000г. – Челябинск: Т14К, 2001. – С. 11.

филиалом Института экономики УрО РАН⁴⁴⁵, мы распределили районы города в порядке убывания интегрального показателя, полученного в результате исследования социального, экономического и экологического благополучия районов.

Максимальное значение интегральный показатель составляет 4,45 (Центральный район), минимальное – 1,93 (Ленинский район). Таким образом, получаем следующий рейтинг районов: 1. Центральный; 2-3. Советский – Калининский; 4. Курчатовский; 5. Металлургический; 6. Тракторозаводский; 7. Ленинский.

Теперь посмотрим, как распределяется рейтинг районов города по показателю голосующих «против всех». Для выявления этого значения воспользуемся выборами главы города Челябинска 1996г. и 2000г., а также выборы в Городскую Думу 1996 и 2000г. соответственно.

Район.	1996г.	2000г.	Прирост.
Калининский.	11%	15,24%	+ 4,24
Курчатовский.	9,6%	13,44%	+ 3,84
Металлургический.	11%	12,94%	+ 1,94
Ленинский.	7,6%	14,08%	+ 6,48
Советский.	8,9%	13,84%	+ 4,94
Тракторозаводской.	8,5%	15,12%	+ 6,62
Центральный.	7,8%	14,87%	+ 7,01

Таблица № 11. Выборы главы города Челябинска 1996, 2000⁴⁴⁶.

Из данной таблицы видно, что наиболее интенсивный рост протестного электората за данный промежуток времени произошел в Центральном районе, а также в Тракторозаводском и Ленинском районах. Это может объяснить тот факт, что Центральный район, несмотря на социально-экономическое благополучие, является политическим центром, где происходят все важнейшие политические события (митинги, демонстрации и другие политические акции), что не может не накладывать отпечаток на социально-психологический климат в данном районе. Что показательно данный район является лидером не только по протестному голосованию, но и по политической активности граждан. На выборах разных уровней явка избирателей в Центральном районе всегда колеблется в пределах 50%.

Центральный район является наиболее политизированным районом: если, например, жители отдаленных районов могут не интересоваться политикой города и не знать о событиях, которые в нем происходят (в первую очередь, о различных протестных акциях), то у проживающих в Центре данные события «на виду». Это формирует механизм их оценки и выработки своего отношения к действующей власти.

Тракторозаводской и Ленинский районы – самые неблагополучные районы города. Обострение социальных и экономических проблем, в первую очередь, ударяет по данным районам. Ленинский рай-

⁴⁴⁵ Даванкова А. Ю., Потеряев В. П. и др. Комплексная оценка территорий городов и районов Челябинской области // ИЭ УрО РАН. – Екатеринбург, 2000.

⁴⁴⁶ Выборы депутатов Челябинской Городской Думы и Главы города Челябинска 24 декабря 2000г. - Челябинск: ТИК. 2001. - С. 14.

он, получивший наименьшую оценку по социально-экономическим показателям, занимает самые низкие позиции в целом по городу по таким показателям, как озеленение территории и стоимость жилья. Последний показатель во многом определяется малой привлекательностью района для жителей города, а незначительное озеленение, учитывая промышленную специфику района, отражает его неблагоприятное экологическое состояние. По показателю экономического ущерба от выбросов тяжелых металлов район находится на 2-м месте, уступая лишь Металлургическому району. Также район занимает предпоследнее место по показателям уровня зарплаты при низком уровне прибыли (5-е место из 7 возможных), но значительном уровне производства продукции (3-е место)⁴¹⁷. Тракторозаводский район по показателям исследования УрО РАН немного превосходит Ленинский район (главным образом по ущербу и стоимости жилья), но в целом тенденции сохраняются.

Отсюда закономерностью является рост протестного электората на данных территориях.

Такую же тенденцию можно проследить и на выборах в Городскую Думу 1996 и 2000 гг.

Результаты последних прошедших выборов по районам в 2005 г. нам не доступны, поэтому мы ограничились анализом выборов 1996 и 2000 г. Но можно предположить, что данная тенденция подтвердилась и на этих выборах.

Феномен роста протестного голосования сложно понять вне контекста всего того, что происходит во время избирательных кампаний. Поэтому далее мы попытаемся проанализировать мэрские выборы марта 2005 г. в контексте протестного голосования.

Выборы главы города Челябинска в марте 2005 г.

Результаты выборов главы города Челябинска для многих стали сенсационными. Во-первых, победу одержал М. Юревич. Во-вторых, процент проголосовавших против всех составил 10,64%. (ожидалось, что эта цифра будет выше). Можно с уверенностью сказать, что данные выборы явили собой выброс массовых нигилистических настроений общества. Кандидат на должность главы города Юревич М. стал своеобразным кандидатом – «адсорбентом» протестного электората. Голосование за Юревича многими избирателями расценивалось как голосование против действующей власти. Можно выделить следующие категории граждан, составивших ядро протестного электората:

1. Инноваторы, пришедшие на выборы чтобы выразить своё недовольство властью,

2. Ранние адаптеры – избиратели, для кого участие в выборах – это их гражданская позиция,

3. Раннее меньшинство – граждане города, пришедшие на выборы, чтобы проверить, может ли мнение народа повлиять на власть. Именно это раннее меньшинство дало прирост протестного электората. Для многих победа М. Юревича стала неожиданностью, даже, несмотря на то, что они сами голосовали за данного кандидата.

Рассмотрим возможные причины массового недовольства общества действующей властью.

Можно выделить прямые и косвенные причины протестного электората, краткосрочные и долгосрочные причины.

⁴¹⁷ Даванкова А. Ю., Потеряев В. П. и др. Комплексная оценка территорий городов и районов Челябинской области // ИЭ УрО РАН. - Екатеринбург, 2000.

Долгосрочные причины – это причины, которые формируются и развиваются на протяжении многих лет, главным атрибутивным свойством которых является устойчивость в сознании граждан.

К долгосрочным причинам можно отнести:

1. Массовое недовольство общества социально-экономическим развитием города и области. В частности, низкий уровень жизни населения, рост безработицы, низкие пенсии, низкая заработная плата бюджетников и т. д.,

2. Плохое состояние дорог и дворов. Еще большему отторжению от власти населения Челябинска способствовала социальная программа «Наш двор». Люди видели благоустройство дворов в центре города, но большинство районов оставалось не благоустроенными,

3. Автомобильные пробки. В частности, после закрытия улицы Кирова эта проблема для челябинских автомобилистов вышла на первый план,

4. Краткосрочные причины – это те факторы, которые за небольшой промежуток времени привели к всплеску нигилистических настроений и явились катализатором для протестного голосования.

Одной из таких причин явилась, по нашему мнению, реформа по отмене льгот. Действующая власть сохранила проезд в транспорте для пенсионеров, но, несмотря на это, волна протеста уже пронеслась по базовому электральному слою населения, что не могло не сказаться на выборах главы города.

Еще одной из краткосрочных причин можно назвать плохие погодные условия перед выборами. СМИ, в частности информационная программа «Телефакт», сообщали, что власти успешно справляются с расчисткой снега, задействованы все единицы спецтехники. Но в реальности люди этой работы не видели.

Эта и другие причины, которые будут названы ниже, послужили фактором снижения авторитета региональных СМИ. В предвыборную кампанию большинство населения стало воспринимать СМИ как поле электральной борьбы, поэтому степень доверия к данным источникам информации была снижена.

Здесь уже выступают на первый план прямые причины, которые непосредственно связаны со средствами массовой коммуникации: медиа-ресурсы, визуальной рекламой, агитационной продукцией. Данная избирательная кампания характеризовалась большим количеством задействованных коммуникационных каналов. Это и реклама в СМИ: прямая – рекламные ролики на радио, телевидении и косвенная – реклама в информационных программах («Телефакт» – коммуникационный канал действующей власти, «Панорама» – коммуникационный канал главного претендента на власть); многочисленные листовки, баннеры, наружная реклама и т. д.

Одной из причин, повышающих протестный электорат, является большое количество негативной информации. В данную предвыборную кампанию объем негатива со стороны действующей власти был настолько большим, что приобрел «эффект бумеранга».

Таким образом, действующая власть хотела запугать население негативом («К власти рвется человек, чей моральный и политический облик неприемлем для жителей Челябинска»), но получила обратный эффект.

Таким образом, можно сделать вывод, что одним из мотивов голосования «против всех» и голосования за М. Юревича стало недовольство предвыборной кампанией и, в частности, усталость от большого количества негативной информации.

К косвенным же причинам можно отнести также усталость, но усталость от власти, которая 10 лет правит областью, и желание перемен.

Несмотря на все возможные причины, многие челябинцы на прошедших выборах встали на позицию электорального нигилизма. Часть электората, проголосовавшего за Юревича, выражала недовольство действующей властью, желала перемен, а электорат, проголосовавший «против всех», выразил недоверие всем кандидатам, так как не верит любой власти.

Таким образом, выборы в марте 2005 г. стали массовым проявлением электорального нигилизма в Челябинске.

В заключение, хотелось бы отметить, что проблема голосования «против всех» – одна из центральных проблем, которая соединяет в себе множество аспектов: она связана не только с выборами, но и состоянием власти и общества в целом. Удивительно, но до сих пор электоральная база «Кандидата против всех» не стала объектом серьёзного изучения социологов и политологов.

По итогам проведённого исследования можно констатировать следующие выводы:

1. Нигилистическое отношение к власти сложилось задолго до появления в бюллетенях графы «против всех». Это одна из особенностей российской политической культуры и русского менталитета. Специфика политического развития Российского государства в 90-е гг. усилила данную тенденцию, а появление института демократических выборов способствовало тому, что данные настроения нашли своё выражение в протестном голосовании,

2. На протяжении истории существования графы «против всех» число электората, голосующих подобным образом, постоянно возрастает. Можно выделить несколько групп причин: а) экономические причины – социально-экономическое положение населения на момент выборов и динамика этого положения (улучшение или ухудшение) по сравнению с предыдущими выборами; б) политические причины (ситуативные) – снятие кандидата с выборов, совмещение федеральных и региональных выборов, особенности избирательной кампании; в) региональные причины – территориальная специфика. Именно эти группы причин порождают недоверие к власти и становятся основными источниками развития нигилистических идей в обществе,

3. Динамика роста протестного голосования – одна из угроз внутренней национальной безопасности страны. Это связано в первую очередь с механизмом срыва выборов, а также с развитием в период избирательных кампаний манипулятивных технологий,

4. Возможные решения: в долгосрочной перспективе можно назвать кардинальное улучшение жизни населения, в краткосрочной – решение насущных первоочередных проблем и нужд региона. Кроме этого, одним из важных моментов является профессиональный подход к проведению избирательной кампании.

Одним из возможных решений данной проблемы может являться пересмотр избирательного законодательства (как федерального, так и регионального) и учёт протестного голосования, исходя из системы абсолютного большинства.

В данной работе мы попытались уловить наиболее общие закономерности протестного голосования и сделать относительные выводы. Но проблема электорального нигилизма очень интересна и сложна, а поэтому требует дальнейшего более глубокого изучения и рассмотрения.

Литература

1. Ахременко А. С. Голосование против всех на российском региональном фоне // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки». – 2001. – № 5.
2. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 1995-2003: Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 2004.
3. Выборы депутатов Челябинской Городской Думы и Главы города Челябинска 24 декабря 2000г. – Челябинск: ТИК, 2001.
4. Голосов Г. В. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // Полис. – 1997. – № 4.
5. Даванкова А. Ю., Потеряев В. П. и др. Комплексная оценка территорий городов и районов Челябинской области // ИЭ УрО РАН. – Екатеринбург, 2000.
6. Концепция национальной безопасности РФ (Указ президента РФ от 10 мая 2000, №24) // Общая теория национальной безопасности. – М.: РАГС, 2002.
7. Лосский Н. О. История русской философии. – М.: Аспект Пресс, 1999.
8. Макфола Е. Россия в избирательном цикле 1999-2000 гг. – М.: Московский центр Карнеги, 2000.
9. Макфола Е., Петрова М. Политический альманах России. – М.: Карнеги, 1997.
10. Ницше Ф. Так говорил Заратустра: книга для всех и не для кого. – М.: Мысль, 1990.
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / Российская академия наук. – М.: Азбуковник, 1997.
12. Пейн Т. Избранные сочинения. – М.: Просвещение, 1989.
13. Политологический словарь: Учебное пособие / Под ред. Халипова В. Ф. – М.: Высшая школа, 1995.
14. Политология: Учебник для вузов / Под ред. Василика М. – М.: Юристъ, 2002.
15. Социальная и социально-политическая ситуация в России: анализ и прогноз // Под ред. Г. В. Осипова – М.: Издательство «Весь мир», 2003.
16. Страхов А. П. Изучение электорального поведения россиян: социокультурный подход // Политические исследования. 2000. – № 3.
17. Хевеши Т. А. Анархизм и нигилизм как умонастроение // Социологические исследования. – 1996. – № 1.
18. Шейнис В. Л. Пройден ли исторический рубеж? // Политические исследования. – 1997. – № 1.
19. Штирнер М. Единственный и его собственность. – М.: Эго, 1994.

5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ**5.1. Роль специальных служб в формировании национальной безопасности России (К. А. Гушин, Д. С. Глухарев)**

Актуальность разрабатываемой авторами темы обусловлена ее неразработанностью и специфичностью, а так же общими тенденциями к усилению роли спецслужб в России, где к власти пришли политики, чье прошлое связано с работой в спецслужбах. Специфика такой работы определяет политическую ситуацию страны в настоящем.

Объектом данного исследования являются процессы и механизмы, которые раскрывают влияние спецслужб на формирование и развитие национальной и региональной безопасности РФ.

Цель исследования. Выявить причины и проанализировать процессы и механизмы влияния спецслужб на становление и развитие национальной и региональной безопасности на основании комплекса

правовых норм и практики реального действия этих механизмов и процессов в повседневной жизни.

Задачи исследования. Постановка цели определяет необходимость решения следующих задач:

- определить предпосылки формирования и проанализировать процесс развития и становления органов госбезопасности от начала 20 века до наших дней, выявить национальный и социально-политический состав органов безопасности на данном временном отрезке, определить их степень влияния на национальную и региональную безопасность,

- исследовать функционирование данной системы, проанализировать комплекс правовых норм, составляющих основные субинституты системы: аппарат, разграничение предметов ведения и полномочий между высшими государственными органами власти РФ и органами данной системы,

- выделить и изучить совокупность источников права, которые регулируют отношения внутри системы спецслужб, и их взаимодействия с другими сферами жизни общества, а также практику их реализации,

- определить тенденции и перспективы развития взаимодействия между данными специальными органами и властью, оценить эффективность их правового регулирования, выявить, какими методами пользуются специальные органы для укрепления и формирования национальной безопасности.

Научная новизна данного исследования обусловлена широким охватом материала, использованием в работе различных методов исследования: сравнительного, социологического, системного, структурно-функционального, исторического и психологического.

Авторы попытаются выделить и обобщить совокупность конституционно-правовых норм, содержащихся в различных источниках права, отражающих взаимодействие спецслужб и органов власти и степень их комплексного влияния на развитие и укрепление национальной и региональной безопасности, а также практику реализации этого процесса.

В исследовании присутствует комплексный анализ, применимый к процессам формирования и развития органов госбезопасности с позиций политологической и юридической науки.

Возможные технологии реализации результатов исследования:

- в результате изучения опыта становления и развития системы специальных органов в целом, а также их взаимодействия с органами власти, возможно совершенствование органов безопасности в России.

- работа может представлять интерес для теоретиков и практиков, людей непосредственно связанных с органами госбезопасности,

- материалы исследовательской работы могут быть использованы в практике преподавания курсов так или иначе связанных с политической и национальной безопасностью.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили работы, посвященные различным аспектам национальной безопасности, ее структуре, динамике и правовом обеспечении.

Решение поставленных перед исследователями задач оказалось возможным при условии обращения к широкому кругу научной литературы.

В первой главе, относящейся к понятийному определению понятий национальной и государственной безопасности были использованы труды ученых: Возжеников А. В., Васильев А. И., Дзлийев М. И., Буркин А. И., Мирошниченко В. М., Опалев А. В., Кваша Ю. Ф.

Историко-политические аспекты становления и развития специальных служб широко представлены в мемуарах бывших сотрудников КГБ Вепрева О. В., Лютова В. В., Мозохина О. Б., Величко В. Н., Дроздова Ю. И. и других авторов. Используются фундаментальные труды по истории отечественных спецслужб Дресвянина П. С., Воронцова С. А., Корвина В. В., а так же материалы исторических чтений на Лубянке 2000-2005 годов.

Политико-правовые аспекты деятельности спецслужб анализируются сквозь призму законов «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «О борьбе с терроризмом», «О федеральной службе безопасности», «О безопасности», «О противодействии экстремисткой деятельности», Концепция национальной безопасности, а так же «Белую книгу российских спецслужб».

Современное развитие системы обеспечения государственной безопасности в России широко анализируется в современных СМИ: «Вестник аналитики», «Власть», «Обозреватель», «Карьер», «Государство и Право», «Отечественная История», «Закон и Право», «Новое Время», труды А.Ю Шумилова, А.И Елизарова.

В работах кафедр: «Границы безопасности и безопасность границ» Хвощев В. Е., Бахтин С. И. «Подрывная деятельность и безопасность: социально-философская интерпретация», Гришанков М. И. (бывший сотрудник ФСБ РФ по Челябинской области, заместитель председателя ГД РФ по безопасности) «Региональные проблемы безопасности и пограничной политики», Ковганов С. Я. «Региональные геополитические особенности как структурообразующий фактор региональной безопасности», Тюгашев Е. А. «Философия и пограничное сознание».

В диссертационных исследованиях в основном разрабатываются проблематика органов МВД и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Первая и единственная в России научная работа на тему «Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности РФ» защищена в Академии государственной службы при президенте в 2001 году.

Структура диплома состоит из четырех глав. В главе I «Соотношение понятий «национальная» и «государственная» безопасность» проводится четкое разграничение понятий «государственная» и «национальная» безопасность, опираясь на мнения ученых вносится научная ясность. В 90-е годы 20 века был отмечен рост интереса к национальной безопасности как к политическому социальному явлению. В это время стали появляться научные труды, касающиеся сущности безопасности (А. В. Возженников, А. А. Прохожев, В. С. Пирумов, Л. И. Шершнев, Ю. И. Дерюгин и другие авторы). Именно в этот период в российской политической мысли появился термин «национальная безопасность», который уже не отождествлялся напрямую с государственной безопасностью, и главными составными элементами которой были безопасность личности, общества и государства в сферах обороны страны, международной жизни, экологии, экономики и информации.

До сих пор считается, что сфера национальной безопасности мало исследована. В настоящее время ученые переосмысливают многие аспекты этой многогранной сферы, идет процесс переосмысления угроз национальной безопасности в связи с изменением внешних условий безопасности, усиления потока разнородной информации и политических сил.

В главе дается определение понятия «национальная безопасность» как, некое состояние определенной защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз во всех сферах их жизнедеятельности.

В главе II рассматриваются историко-политические аспекты становления и развития спецслужб России, их роль в формировании национальной безопасности, от периода первого специального органа с более ясной структурой — Опричниной Ивана Грозного, которая послужила прообразом политической полиции, до 22 февраля 1995 года, когда Государственная дума приняла Федеральный закон «Об органах Федеральной службы безопасности в РФ», который определил назначение, правовые основы, принципы и основные направления деятельности, полномочия, силы и средства органов Федеральной службы безопасности, контроль над их деятельностью.

Глава III затрагивает политико-правовое обеспечение деятельности российских спецслужб. Место специальных служб в обеспечении национальной безопасности России определено Законом. В основном функции заключаются в противодействии скрытым угрозам, представляющим опасность для интересов России со стороны иностранных спецслужб и организаций, внутри государства, так же преступным посягательствам и должны соответствовать Закону.

На современном этапе ситуация требует совершенно новых методов, новаций в сфере обеспечения безопасности, которые должны быть связаны с новыми методами в организационном проектировании спецслужб. Деятельность органов госбезопасности сегодня должна быть связана не только с государством, но и с понятиями, которые включают в себя политическую, национальную, культурную, экологическую, экономическую, интеллектуальную и другие составляющие. Эффективность системы обеспечения национальной безопасности определяется тем, насколько она способствует выходу страны из кризиса и созданию предпосылок для ее устойчивого развития. Это главная задача, которую должны решать все государственные органы, в том числе и спецслужбы.

5.1.1. Теоретико-практические основы деятельности спецслужб

5.1.1.1. Понятия государственной и национальной безопасности
Разработку данной темы необходимо начать с четкого определения понятий государственной и национальной безопасности. Что общего и в чем состоят различия, какое из этих понятий шире по своему содержанию.

В научной литературе существует много точек зрения на определение национальной безопасности. Содержание каждого подхода ученого к данному определению разные, все зависит от того, в русле какой науки дается определение. Понятие государственной безопасности в современной литературе встречается гораздо реже. С начала 90-х годов XX века используется понятие «национальная безопасность», до этого временного отрезка использовались другие понятия безопасности, в основном это было понятие государственной безопасности.

Необходимо понять, соотносятся ли два этих понятия или нет. Согласно различным точкам зрения, определенной научной ясности здесь нет. Некоторые ученые считают, что понятие национальной безопасности шире, чем государственная, другие считают национальную безопасность лишь составляющей частью государственной безопасности. Позиция авторов такова, что вследствие естественной эволюции, которую прошли оба этих понятия, «национальная безопасность» стала более актуальной и заменила понятие «государственной безопасности», в свою очередь стало более объемным понятием, вследствие эволюции, развития нашего мира и НТР. В понятие «национальная безопасность» стали включать экологическую, информационную и научно-

технологическую безопасность, а так же региональную безопасность и международный терроризм. С целью более точной научной ясности, необходим более глубокий анализ этих понятий.

На первоначальном этапе необходимо рассмотреть понятие категории «безопасность», которое с развитием общественных отношений претерпевало определенные изменения. Современный этап, например, требует определить понятийную базу, которая должна относиться к определенным и конкретным видам безопасности (политическая, экономическая, военная и т. д.).

Понятие «безопасность» – сложное социальное явление, которое имеет тесную взаимосвязь с различными формами взаимодействия внутри системы «природа-человек-общество». Взаимодействие между этими элементами системы и составляет наибольшую ценность для исследования, именно этот процесс является важным в процессе познания различных социальных и природных явлений, в том числе и безопасности.

На уровне общественного сознания безопасность определяется как некая сохранность, надежность, отсутствие опасности по отношению к различным природным и социальным процессам. Такое понимание безопасности включает в себя нечто общее, что присуще всем сферам деятельности человека и общества, что в конечном результате нацелено на выживание государства, общества и социума в целом на выживание.

«Под безопасностью следует понимать отсутствие опасности, то есть ситуацию, при которой для кого-нибудь или чего-нибудь не существует угрозы со стороны кого или чего-либо»⁴⁴⁸. Безопасность может рассматриваться с различных точек зрения: с точки зрения юриспруденции это совокупность установленных законом нормативно-правовых гарантий защиты личности общества от незаконных посягательств. Например, в психологическом плане – психологическое переживание, восприятие необходимости защиты своих интересов и потребностей. С точки зрения политического подхода – конечный результат деятельности государства, направленный на обеспечение безопасности общества.

Несмотря на большое разнообразие подходов к определению категории безопасности, все равно можно выделить общую тенденцию, характерную для всех точек зрения – это определенная реакция личности, государства или общества на различного рода опасности и явления. Примером может быть революция и войны, техногенные катастрофы и т. д.

Для выявления сущности словосочетание национальная безопасность нужно рассмотреть этимологический аспект этого выражения. «Национальный» (от латинского «natio» – народ). А согласно словарю русского языка С. И. Ожегова⁴⁴⁹, сам термин «нация» рассматривается как синоним к словам «страна» и «государство». Возможны различные производные от этого термина: слова и выражения, например, «национальный», который может обозначать разного рода явления, относящиеся к политической сфере жизни нации или общества. Этот термин может указать на отличительные особенности, которые выражают характер нации и подчеркивают ее индивидуальность, и на то, что нация может иметь свое общественно-политическое устройство. В этом смысле термины «нация» и «государство» практически являются синонимами, поскольку любое государство мира имеет свою определен-

⁴⁴⁸ Дзяльев М. И. Урсул А.Д. Основы обеспечения безопасности России – М., 2003. – С. 29.

⁴⁴⁹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1995. – С. 67.

ную структуру, политический режим и форму правления, соответственно, как и нация, общественно-политически устроено.

Основываясь на вышесказанном, выражение национальная безопасность может означать следующее:

1. Безопасность государства, как основного института, регулирующего и обеспечивающего управление в сфере национальной безопасности,

2. Безопасность нации, народа населяющих определенную страну, где представители различных национальностей выступают согражданами,

3. Безопасность общества как определенной совокупности людей исторически объединенных для совместной жизни и деятельности.

Необходимо упомянуть, что второй термин в этом словосочетании «безопасность» играет не менее важную роль. Слово является антонимом по отношению к слову «опасность», то есть своего рода состояние или положение, исключающее, предупреждающее угрозу, действия, состояние опасности⁴⁵⁰.

В современной научной литературе, в частности профессор Ю. Ф. Кваша⁴⁵¹, выделяет два подхода к пониманию термина безопасность: статистический и динамический. В статистическом смысле – состояние, положение страны, государства с точки зрения общественных и государственных структур по обнаружению и ликвидации различных видов опасностей. Это отражение развития страны на данный момент по защите нации от возможных отношений. Динамическая сторона термина безопасность – это, прежде всего, процесс осуществления государственных и не государственных институтами и организациями защиты в пределах своей компетенции государства, народа, страны от различного рода возможных опасностей.

Независимо от различных подходов и точек зрения, безопасность не как термин, а как явление или процесс всегда, на разных этапах развития нашего общества играло огромную роль, независимо от того, в связи с каким термином образовалось словосочетание, будь то коллективная, государственная или национальная безопасность.

Сам термин безопасность прошел определенную эволюцию. Ученые определяют разные хронологические рамки. Ранее безопасность рассматривалась в русле государства или общества. А рассмотрение с точки зрения «нации», последующее введение в научную мысль словосочетания «национальная безопасность» вызывает у ученых споры в отношении того, когда впервые и где использовалось это словосочетание.

Рассмотрим эволюцию понятия безопасность. Необходимо отметить, что в Древнем Риме Цицерон на первое место выдвигал проблему безопасности: «прежде всего, каждому виду живых существ природа даровала стремление защищаться, защищать свою жизнь... избегать всего того, что кажется вредоносным, приобретать, и добывать себе все необходимое для жизни».

Когда-то, создавая первые государства, человек, возможно, преследовал цель обезопасить себя, этим, возможно, и объясняется сущность государства. Безопасность нельзя каким-либо образом разделить, она едина, и в центре всех видов стоит человек. Вокруг него происходят любые процессы и именно ему выпала роль страдать от разного рода чрезвычайных ситуаций: военных, техногенных, экономических и т. д.

⁴⁵⁰ Ожegov С. И. Словарь русского языка. - М., 1995. - С. 35.

⁴⁵¹ Кваша Ю. Ф. Правоохранительные органы РФ. - М., 2000. - С. 37.

Цицерон же в связке теория-практика, приоритетным видел практическую деятельность в обеспечение деятельности безопасности, ставя ее выше теории: «Действие это бывает более всего видно в охране интересов людей, оно, таким образом, имеет прямое отношение к человеческому обществу, поэтому его надо ставить выше познания»⁴⁵².

Знания безопасности на всех этапах развития общества было огромным, именно благодаря высокому уровню обеспечения безопасности любое общество, государство могут активно развиваться в любой сфере своей жизнедеятельности. В эпоху Средневековья, проблемы безопасности упоминались в работах Т. Гоббса, Д. Локка, Ф. Аквинского, И. Бентама, Ш. Монтескье.

Т. Гоббс рассуждает о понятии безопасности в работе «Левиафан»⁴⁵³. Безопасность рассматривается как политическое, социальное явление, которого трактуется в связке личность — государство — общество. Все отрицательное и негативное содержится в поведении людей, и, соответственно, суть безопасности состоит в выработке определенного поведения индивидов живущих в конкретном обществе.

Гоббс утверждает, что даже «самый слабый» человек имеет возможность уничтожить наиболее или даже самых сильных индивидов общества «при помощи тайных махинаций или не в союзе с другими». В целях своей личной безопасности человек будет стремиться подчинить своей власти столько людей, насколько он будет чувствовать себя в безопасности. Работа «Левиафан», написанная в середине 17 века, изобразила актуальные аспекты безопасности.

Английский ученый утверждал, что существует три угрозы личной безопасности: «конкуренция», и «жажда славы» и «недоверие». Принципы, которые описывал ученый четыре столетия назад, не потеряли актуальности до сих пор. Самым губительным для человека является I вид угрозы – «конкуренция», ведь именно она порождает насилие и заставляет уничтожать одного индивида другим и в наше время. Можно выйти за рамки понятия «индивид» и применить к понятию «конкуренция» и государство, какую-либо общность или группу людей. «Недоверие» заставляет действовать человека ради своей безопасности, а «жажда славы» не такое серьезное понятие применительно к безопасности, человек лишь пытается выделить себя из общей массы, удовлетворяя свои внутренние психологические потребности.

Согласно науке права, английский ученый утверждает, что все имеют право обеспечивать свою безопасность любыми средствами. А так как все люди, по мнению Гоббса равны физически и умственно, то и права их равны. Такое состояние физического и умственного равенства порождает напряженность в обществе и приводит к отрицательным результатам. Ученый видит выход в ограничении определенных прав в целях наибольшего обеспечения безопасности, то есть действия естественного закона. Так же индивид может, согласно Гоббсу, заключить договор с государством и делегировать ему свои права. А государство, в свою очередь, должно осуществлять безопасность людей, следить за естественным состоянием человека.

На данном историческом этапе в 21 веке, мы можем наблюдать, какую эволюцию прошли понятия «безопасность» и «государство» с того времени. Гражданин все менее доверяет государству как единственно возможному его защитнику, от какой либо угрозы или опасности. В 17 веке понятие безопасность и государство отождествлялись, были неразрывно связаны между собой. Понятия «нация» и, соответ-

⁴⁵² Цицерон. Об обязанностях – М., 1999. – С. 218.

⁴⁵³ Гоббс Т. Избранные произведения в 2-х томах. Т. 2. – М., 1964. – С. 35.

ственно, производная от него национальная «безопасность» тогда еще не мыслились как категории. Но Гоббс очень тесно отметил с точки зрения права определенные принципы, которые юридически могут обеспечить безопасность со стороны государственного регулирования. Это право устанавливать подчиненные органы, объявления войны и заключения мира, регулирование количества вооруженных сил и денежных средств. Права наказывать нарушителей законов, рассмотрения случаев, требующих силового вмешательства, запрещать пропаганду и т. д. Многие из этих принципов прослеживаются на различных этапах правления в России.

Ученый является сторонником государственного и военного начала в обеспечении безопасности, его учение является актуальным. Теория «естественного права» получила свое распространение и была актуальной на протяжении длительного времени.

Еще одним ученым Средневековья, который затрагивал эту проблематику, был Фома Аквинский. Но этот ученый отождествлял естественное право с позиции теологии, Божественного разума, поэтому по своей сути естественное право выше остальных государственных правовых институтов. Оно может передаваться высшим Божественным разумом, но должна быть и практическая составная, которая порождается этим разумом. Должно присутствовать рациональное соотношение теологии и практики, реализация продукта Божественной воли в государстве и обществе.

В 18 веке естественные права были пересмотрены, их главным основанием стал человеческий разум без использования теологии. Политика стала рассматриваться как инструмент для прихода индивидов к власти, а естественные права стали использоваться как средство борьбы против мощи государства. На этом рубеже истории безопасность противоположна государству, понятия совершенно не тождественны друг другу, а в 19 веке обеспечение безопасности с позиции естественных прав сошло на нет. Актуальными стали категории, «действие» и «политика». Теория «естественных прав» сохранилась и в наше время, в основном в русле либеральной политической мысли, но, пройдя ряд исторических этапов, сильно изменилась, отбросив теологию и метафизику. Согласно этой теории, обеспечение безопасности теперь лежит на плечах государства.

Еще одним ярким ученым был Джон Локк, который отдавал первое место государству в обеспечении безопасности личности и общества. Локк формулирует для государства средства для его нормального существования это — соблюдение законов, разделение властей и так далее. Но теоретики естественного права не упоминали о правах гражданина и их безопасности. Противоречия между сторонами теории «естественного права» усиливались, в первую очередь это было связано с переходом негативных прав на права личности. Первые предполагали воздержание от вмешательства стороны в дела другого носителя этих прав. А позитивные же права поддержки тех общественных институтов, которые потенциально могут обеспечить носителю права достойный уровень существования и определенный уровень безопасности. Этим институтом, естественно, являлось государство, функция защиты от разного рода опасностей легла на его плечи и четко укоренилась его приоритетное значение в обеспечении всякого рода безопасности в период до конца 20 века, но в то же время государство выполняя эти функции, могло стать угрозой личной безопасности человека и общества. В эпоху Просвещения эта проблема была решена введением в оборот понятия «разделение властей». Сначала это была исполнительная и законодательная, затем Монтескье

ввел третий вид власти «судебную». Каждая из властей осуществляет свою функцию, и могут объединяться для совместных целей. Такое построение ветвей власти порождает систему сдерживания государственной власти. Но если какая-либо из ветвей власти вмешивается в деятельность другой, то возникает критическая ситуация с политическим оттенком. То есть правительство, выполняя свои функции по защите и обеспечению безопасности, может зайти слишком далеко и затронуть сферу личной безопасности, жизни, здоровья индивида любого общества. Так было в советский период существования России, когда государство, пытаясь обеспечить свою безопасность, разными способами пыталось подавить личную свободу человека, ограничивая его права на жизнь, свободу.

Сегодня ситуация повторяется – в системе разделения властей необходим независимый суд с четко закрепленными правами и обязанностями. Судебная система РФ далека от совершенства. Спецслужбы многие вопросы безопасности решают своими методами, зачастую находясь вне правового поля, а привлечь к уголовной ответственности крупного чиновника практически невозможно.

Система обеспечения безопасности – проблема национальная и политическая, которые должны объединять различные группы для обеспечения общей безопасности. Государство должно выступать гарантом этой безопасности, но для этого государственные органы должны быть наделены полномочиями, средствами и строго соблюдать принцип законности.

Понятие «безопасность» продолжало свою эволюцию, и вплоть до начала 20 века категория безопасность употреблялась в контексте государства. В. Петровский⁴⁵⁴ считает, что термин «национальная безопасность» был введен в оборот Т. Рузвельтом в начале 20 века и до 1947 года употреблялся с точки зрения «обороны», несмотря на то, что во времена Великой депрессии в США понятие «национальная безопасность» носило в основном экономическую окраску.

При дальнейшем рассмотрении понятия безопасность актуально обратиться к американской политической мысли. Большое число ученых с середины 20 века занимались разработкой проблематики, а в 1947 году был издан указ о национальной безопасности и впоследствии создан Совет национальной безопасности. Видимо состояние постоянной конфронтации в рамках холодной войны делала актуальными труды этих ученых, которые в современной научной литературе выделяют в четыре группы.

Первая группа – политологи, определяющие национальную безопасность через цели и интересы. (В. Тейлор, У. Липман, Д. Коллинс). По их мнению, в основе национальной безопасности должны лежать национальные интересы и цели, которые должны поддерживаться определенными качествами ресурсов и объединять всю государственную мощь для достижения национальной безопасности.

Ко второй группе принято относить тех авторов, которые рассматривают национальную безопасность через государственную мощь и их цели. (Г. Фостер, Э. Ирл). В понимании этих ученых национальная безопасность трактуется с позиции совокупной мощи всех экономических, военных, политических ресурсов государства.

Третья группа американских политиков, это Б. Позен и Д. Гаддис, мыслят национальную безопасность с позиции искусства согласования цели и средств. Они утверждают, что национальная безопасность

⁴⁵⁴ Петровский В. Доктрина национальной безопасности США. – М., 1980. – С. 49.

невозможна без стратегий, которые представляют собой некую совокупность целей, определенных возможностей и ресурсов.

Заключительная, четвертая группа авторов (А. Волферс, Г. Элисон) определяют понятие национальная безопасность, через «угрозу» и «ценности». Безопасность для этих авторов определяется отсутствием «угроз» в отношении тех незаменимых «ценностей», которое накопило в себе американское общество в ходе истории. Все определения американских политологов понятия национальная безопасность в основном определяются через основные категории «цели» и «интересы». В ходе исторического развития США понятие национальная безопасность расширилось, постепенно в национальную безопасность стали входить проблемы экологии, демографии и экономики. На наш взгляд, очень интересно мнение американского ученого Д. Ромма, который утверждает, что понятие национальная безопасность скоро изменит себя, исчезнет, поскольку любая проблема государственного уровня может считаться угрозой для национальной безопасности. В Российской политической мысли в течение почти всего 20 века, вплоть до начала 90-х годов понятие национальная безопасность почти не изменилось, о нем заговорили с 1991-93 годов 20 века. До этого времени, понимание этого вопроса русскими учеными формировались по-разному, но в основном с позиции приоритета государства. Например, как «... отношение общественной безопасности -- государственной безопасности -- является отношением классового антагонизма по поводу устройства и функционирования государственной власти во внутренней и внешней политике классов, государств»⁴⁵⁵.

Проследив эволюцию этого сложного и многомерного понятия, необходимо перейти к структуре национальной безопасности. Базовыми являются понятия «объекты безопасности» и «субъекты безопасности». К основным объектам безопасности относятся: личность, общество, государство с его суверенитетом и территорией. Субъектами являются государство, граждане и иные организации и объединения, которые осуществляют функцию безопасности. Как показывает закон, структура теоретической четкости не имеет, так как государство, личность и общество одновременно являются субъектами и объектами безопасности. В структуре можно выделить и цель обеспечения безопасности. Постановка целей может осуществляться в зависимости от существующих угроз и опасностей и, естественно, умения понимать и видеть, насколько эта угроза реальна. Следующим структурным элементом является непосредственный процесс обеспечения безопасности, то есть жертва парирует угрозу, уклоняется от нее или считает, что угроз не существует. Сам процесс является лишь разрешением угрозы или противоречия. В начале процесса обеспечения безопасности угроза преобладает над степенью обеспечения защиты, но с усилением последней, происходит ослабление угрозы. При дальнейшей конфронтации соотношение сил может меняться, а при благоприятном развитии событий защита начинает преобладать над степенью угрозы и в дальнейшем ее влияние сильно ослабевает, либо окончательно сводится к нулю.

Безопасность можно классифицировать по видам в зависимости: от средств достижения безопасности, относительно субъекта и объекта безопасности, процесса и цели обеспечения безопасности и ее конечного обеспечения.

Следующим структурным элементом являются интересы объектов безопасности, которые четко указаны законодателем в Концепции на-

⁴⁵⁵ Беляков Ю. М. Политика государственной безопасности. - Челябинск, 2003. - С. 17.

циональной безопасности РФ (далее КНБ). На основании вышесказанного утверждения, что в структуре безопасности объекты и субъекты практически схожи и указаны в законе «О безопасности», интересы объектов безопасности можно отождествить с интересами субъектов, которые четко прописаны во II главе КНБ: «Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, обеспечении личной безопасности, повышении качества и уровня жизни, физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина. Интересы общества состоят в упрочнении демократии, создании правового, социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, духовном обновлении России. Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, безусловном обеспечении законности и поддержании, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества»⁴⁵⁶. В нашей стране согласно Конституции РФ провозглашена демократия, страна стремится перейти к гражданскому обществу и в этих условиях государство должно служить лишь механизмом обеспечения личной безопасности индивида, его прав и интересов. Но чаша весов в первую очередь должны стоять интересы личности, общества и нации в целом, а затем только интересы государства.

В рамках национальной безопасности каждой отдельной страны можно выделить различные категории, такие как: «национальная безопасность», «национально-государственная безопасность», «федеральная безопасность», «общественная безопасность», «личная безопасность», а также факторы, которые характеризуют безопасность РФ в частности и законодательно закреплены в КНБ. Это так же национальные интересы РФ в различных отраслях: духовная, военная, информационная, международная сферы (гл. II КНБ РФ), характер и источник угроз РФ (гл. III КНБ РФ). В законе четко определены угрозы для нашей страны, в каждой сфере их множество. Однако существует ряд особых очагов угроз, которые являются причинами напряженности в РФ – это определенные демографические и этнополитические процессы «негативные процессы в экономике, сепаратистские устремлений ряда субъектов РФ»⁴⁵⁷, – «девальвация духовных ценностей», ослабление правового контроля над ситуацией в стране и рост преступности. К ключительным факторам необходимо отнести обеспечение национальной безопасностью РФ (гл. IV КНБ) или возможность отражения существующих угроз, которые опираются на баланс сил в системе государств и силу самого государства.

Среди специалистов принято выделять два типа безопасности:

1. Возможность и способность противостоять угрозам, реальная защищенность от опасностей,

2. Вероятное отсутствие опасности, возможности потрясений для социума.

Угроза является более конкретной формой опасности, которая целенаправленно создается деятельностью вражеских сил.

Следующий элемент структуры рассматриваемого нами понятия безопасности – это источники опасности, которых выделяется целый ряд. Нас интересует отдельный человек, сообщества людей (преступник-государство-агрессор) как источник. И объектом опасности может быть только человек или его сообщество, которое в результате воздействия на него источника опасности может полностью разру-

⁴⁵⁶ Концепция национальной безопасности. – М., 2005.

⁴⁵⁷ Там же.

шиться, утратить свои свойства, ослабить функции. На сегодняшний день законопроект и стратегия, касающиеся безопасности разрабатываются исходя из национальных интересов и ценностей. Национальные интересы включают в себя виды интересов всех сфер жизни государства и общества, а национальные ценности представляют собой определенные явления, которые удовлетворяют потребности человека, государства и общества относительно их безопасности. В рамках всех перечисленных элементов структуры безопасности главный вопрос заключается в способности страны гарантировать достойный уровень безопасности в ее отношениях с внешним миром, соблюдая при этом баланс жизненно важных интересов личности, социальной группы, общества и государства в целом.

Переходя к заключительной части этой главы, необходимо окончательно определить с определением понятий «государство» и «национальная безопасность». Как уже упоминалось, термин национальная безопасность довольно недавно вошел в лексикон. В России понятие безопасности стало употребляться с 80-х годов 19 века. В то время под безопасностью подразумевали общественную безопасность, то есть деятельность направленную на борьбу с преступлениями против государства. В «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 1881 года был использован термин «государственная безопасность» как тождественный термину «общественная безопасность». Трактовка такого содержания безопасности, видимо, диктовалась исторической традицией самодержавия, где обеспечение безопасностью государственных институтов было на первом месте. В 19 веке элементами понятия безопасности были внешняя безопасность, безопасность промыслов, безопасность на воде, имущественная безопасность, общественная безопасность. После Октябрьской социалистической революции и вплоть до 80-х годов национальная безопасность олицетворялась с государственной безопасностью, где главными составными элементами были политическая и международная (внешняя и военная) безопасность.

Политическая и военная безопасность держали пальму первенства до правления М. С. Горбачева, когда стали актуальными другие элементы безопасности, такие как экономические, гуманитарные, экологические. В 90-е годы 20 века наблюдался рост интереса к национальной безопасности как к политическому и социальному явлению. В это время стали появляться научные труды, касающиеся сущности безопасности (А. В. Возжеников, А. А. Прохачев, В. С. Пирумов, Л. И. Шершнева, Ю. И. Дерюгин и другие авторы). Именно в этот период в российской политической мысли и появился термин национальная безопасность, который уже не отождествлялся напрямую с государственной безопасностью. Его главными составными элементами были безопасность личности, общества и государства в сферах обороны страны, международной жизни, экономики и информации.

По одной из версий, термин национальная безопасность впервые был использован в словаре специальных терминов для руководящего состава ВС РФ в 1994 году, а согласно другой версии, был упомянут в законе 1992 года «О безопасности», но не был в нем четко определен, что сделали впоследствии законодатели в других его редакциях и Концепции Национальной безопасности.

Национальная безопасность в России длительное время рассматривалась только как «государственная». Всякая ее связь с политической деятельностью и процессом исключалась. Безопасность исследовали только государственные структуры, а в научной литературе не публиковались исследования, касающиеся безопасности. В крупных

научных трудах авторы упоминали только прикладные сферы безопасности: химическую, электротехническую и другие. Проблемами безопасности в советское время занимались и ряд научных институтов. (Институт мировой экономики и международных отношений, институт США и Канады и другие).

До сих пор сфера национальной безопасности мало исследована. В настоящее время ученые переосмысливают многие аспекты этой многогранной сферы, идет процесс переосмысливания угроз национальной безопасности в связи с изменением внешних условий безопасности, усиления потока разнородной информации и усиления определенных политических сил. Сложность и недостаточная изученность национальной безопасности дает почву для споров относительно словосочетания национальной безопасности. Можно образовать национальную безопасность от прилагательного «национальный», а в другом случае от существительных «нация», «национальность», при использовании в связи со словом безопасность смысл которых меняется. Поэтому ряд ученых, например профессор А. А. Прохожев предлагает ввести более общее понятие, например «безопасность России», «страны» и т. д.

Вообще, термин национальная безопасность может переводиться с английского «national security» как национальная, так и государственная безопасность. В 21 веке целесообразней использовать термин национальная безопасность, поскольку идет процесс расширения жизненного пространства, доля государственного участия в некоторых сферах жизни сокращается. отождествлять эти понятия, по мнению авторов, тоже нельзя. Так как национальная безопасность понятие более широкое, где можно выделить понятие «национальность», «нация», их интересы и безопасность. А понятие государственная безопасность более узкое, частное понятие. Хотя есть ряд авторов, которые считают, что «структурными элементами государственной безопасности являются: политическая, идеологическая, национальная безопасность, которые представляют собой основные структурные связи политики государственной безопасности»⁴⁵⁸. Сегодня можно наблюдать огромное количество научных споров по этому поводу, но в свете нашего времени приоритетными в данном определении должны являться понятия нации, общества, личности, государства, жизненных интересов и угроз, которые по определению являются важнейшими элементами национальной безопасности.

На основе вышеизложенного, можно определить национальную безопасность как некое состояние определенной защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних внешних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

5.1.1.2. Политико-правовое обеспечение деятельности российских спецслужб

Специальные службы существуют во всех странах мира. В ходе их развития стало очевидным, что органы безопасности не могут функционировать вне общественного регулирования, как правило, оно осуществляется в форме парламентского контроля. В РФ постоянно возникают научные споры об актуальности проблемы правового обеспечения деятельности спецслужб, контроля над их деятельностью. По мнению многих экспертов, важнейшими требованиями, предъявляемыми к демократическому парламентскому контролю за разведывательными службами, являются следующие:

- прежде всего, правовая основа (законодательное ограничение их деятельности),

⁴⁵⁸ Беляков Ю. М. Политика государственной безопасности. — Челябинск, 2003. — С. 178.

- парламентские механизмы (органы власти, обладающие достаточными полномочиями для влияния на спецслужбы),
- заинтересованность со стороны общества, что обеспечивает публикацию материалов о деятельности спецслужб в средствах массовой информации,

- готовность правительств и руководителей спецслужб, чтобы снабжать контролирующие органы важной информацией.

При этом люди, работающие с этой информацией должны отвечать всем требованиям, предъявляемым государственной службой к лицам, допускающимся к работе с секретными материалами.

Эффективность общественного контроля над деятельностью органов госбезопасности в не малой степени зависит так же от уровня квалификации членов парламентских контрольных комиссий. Лишь в том случае, если они хорошо знают, о чем стоит спрашивать, они смогут задать правильные вопросы и сделать из полученных ответов соответствующие выводы. Следует подчеркнуть, что специальные службы, и, прежде всего, контрразведывательные, в демократических государствах и обществах относятся к органам поддержания правопорядка. В этой связи, на их сотрудников распространяются требования, предъявляемые к сотрудникам правоохранительных органов.

В свою очередь Федеральная целевая программа по усилению борьбы с преступностью на 1999-2000 годы, принятая Правительством России 10 марта 1999 года, в числе прочего предусматривает так же совершенствование правового просвещения граждан, включая рекомендации для действий граждан в случаях нарушения их законных прав и интересов со стороны должностных лиц. Одним из главных требований к сотрудникам правоохранительных органов и спецслужб является соблюдение ими в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности прав и свобод граждан. Это положение было специально внесено в статью 5 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Целый ряд международных соглашений: Международный пакт о гражданских и политических правах (1977 год), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свободах (1954 год), а так же Конвенция Содружества Независимых Государств о защите прав человека и основных свободах (1998 год) – предусматривают возможность законодательного прав и свобод граждан в случаях, необходимых, по общему правилу, в демократическом обществе в целях охраны государственной или национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а так же прав и свобод других лиц.

В российском праве положение о контроле за деятельностью спецслужб закреплены в ФЗ «Об органах ФСБ в РФ» и «Об ОРД», указ Президента РФ от 11 июля 2003 № 870 «Вопросы ФСБ РФ», в которой в значительной мере реализованы принципы и нормы, а так же в иных рекомендательных документах Организации Объединенных Наций. Следует подчеркнуть, что ФЗ от 5 января 1999 года «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об ОРД» еще более расширил возможности, как судебного контроля, так и прокурорского надзора (статья 21) за ОРД спецслужб и правоохранительных органов.

Повышенный интерес к органам государственной безопасности существовал всегда. В последнее время общественность широко обсуждает вопрос о необходимости контроля за деятельностью спецслужб. Как известно, одним из основополагающих принципов деятельности органов безопасности любого государства не зависимо от его общественно-политической ориентации является по преимуществу использо-

вание тайных, негласных методов и средств для решения законодательно закрепленных задач. Однако применение таких методов и средств серьезным образом затрагивает права и свободы человека. В то же время общество в целом и любой отдельный гражданин должны быть уверены, что подобное вторжение в сферу прав и свобод возможно только на совершенно законных основаниях и в условиях эффективного контроля со стороны соответствующих государственных и общественных структур. Думается, что не нужно объяснять, к чему может привести, и приводило отсутствие реального контроля за деятельностью спецслужб, как в нашей стране, так и за рубежом.

Поэтому первый принцип, который должен быть заложен в концепции контроля за деятельностью спецслужб – соблюдение прав и свобод личности при осуществлении органами безопасности возложенных на них функций, а так же ограничение прав только на основании закона и в отношении лиц, действительно нарушающих закон, то есть совершающие реальные действия, направленные на нанесение ущерба государству, обществу или конкретной личности.

Второй принцип, который должен учитываться – тайный, конспиративный характер деятельности спецслужб. Поскольку преступник или агент разведки всегда действует тайно, то и противопоставить ему нужно так же тайную деятельность.

История цивилизации, опыт всех без исключения стран свидетельствует, что деятельность спецслужб должна иметь в своей основе закрытый характер. Следовательно, необходимо определиться с такими важными положениями, как существо, глубина и механизм контроля, ответственность лиц, его осуществляющих. Ведь тот, кто контролирует органы госбезопасности, тот и реально руководит их деятельностью. Поэтому монополизм одной из ветвей власти здесь не допустим. Безусловно, субъекты контроля за деятельностью спецслужб должны иметь различный объем полномочий, определяемый их ролью и местом в системе государства и общества. В качестве субъектов такого контроля могут выступать: президент, парламент, правительство, суд. Кроме того, спецслужбы, являясь государственными органами, должны подвергаться межведомственному контролю по линии финансов, здравоохранения, капитального строительства. Определенным субъектом контроля над деятельностью спецслужб, видимо, могут быть и общественные организации, а так же общественные граждане. Так, законодательство РФ предусматривает возможность получения гражданами и общественными организациями информации от соответствующих органов государства по поводу ограничения их прав и свобод в соответствии с законодательными актами РФ. В целом же вопрос о субъектах контроля требует проработки и может быть, соответствующего нормативного закрепления, иначе может произойти незаконное вмешательство в работу государственных органов в столь деликатной сфере.

Мировой опыт позволяет выделить круг конкретных вопросов контроля над деятельностью спецслужб. Прежде всего – это контроль над разработкой и осуществлением стратегических и долгосрочных программ. Он позволяет определить, на сколько деятельность спецслужб соответствует интересам национальной безопасности, стратегическому курсу государства, демократически прогрессивным процессам, происходящим в обществе. Контроль над финансированием и расходованием финансовых средств, в том числе на так называемые оперативные цели. Это и контроль над кадровой политикой, вопросы подбора и расстановки кадров, особенно руководителей высокого ранга, процесс подготовки и переподготовки, социально-правовой

защиты сотрудников и их семей. И, наконец, последний в данном ряду вопросов, но, вероятно, наиболее значимый – контроль за соблюдением прав человека. Здесь следует выделить три основных аспекта:

1. Контроль над использованием спецслужбами специальных сил и средств (то есть использование содействия граждан на конфиденциальной основе, а также определенных оперативно-технических средств).

2. Контроль над работой по конкретным оперативным материалам,

3. Контроль над ведомственным нормотворчеством в спецслужбах, то есть за соответствием внутриведомственной нормативной базы действующему законодательству РФ.

Коротко остановимся лишь на последнем аспекте, поскольку именно он вызывает в силу недостаточной осведомленности много критических стрел в адрес спецслужб. Нередко утверждают, будто внутриведомственные инструкции открывают простор произволу и нарушению законности в оперативной деятельности. Практика такого контроля в ФСБ РФ опровергает такие домыслы. Договорно-правовое управление, созданное в ФСБ РФ осуществляет юридическую экспертизу всех нормативных актов, издаваемых в системе органов контрразведки, координирует работу по переработке нормативных актов, их отмене полностью или частично, в соответствии с действующим законодательством РФ. В настоящее время произошла не просто замена в нормативных КГБ СССР на ФСБ РФ. Это принципиально иной подход в целом к формированию внутриведомственной нормативной базы органов контрразведки.

Действенной формой контроля над нормотворческой деятельностью спецслужб является так же принятое в 1993 году решение об обязательной регистрации в Министерстве Юстиции всех ведомственных нормативных актов, в том числе и актов органов контрразведки, которые, так или иначе, затрагивают права и свободы граждан. Такие акты подлежат опубликованию в «Российской газете». И еще важное обстоятельство – права и гарантии граждан, оказывающие конфиденциальное содействие спецслужбам. Органы госбезопасности, использующие подобное содействие, берут на себя обязательство не при каких обстоятельствах не разглашать сведения об этом гражданине без его согласия (ФЗ об ОРД). Следует выработать и законодательно закрепить механизм такого контроля, включающий меру ответственности лиц за разглашение конфиденциальной информации.

Сегодня в РФ контроль за деятельностью спецслужб осуществляет Президент РФ. Считается, что объем полномочий органов безопасности содержится в том количестве, который соответствует их задачам. Базовый элемент правового положения спецслужб – возлагаемые на них обязанности, которые указывают на вид и содержание их деятельности. Обязанности – определённый законом круг действий, которые спецслужбы обязаны выполнять, исходя из их назначения, используемых методов и форм деятельности в целях обеспечения национальной безопасности. Очень важен вопрос объёма полномочий спецслужб, от чего напрямую зависит политическая составляющая предназначения данных органов. В чём суть? Если полномочия органов безопасности чрезмерно увеличены – это в перспективе может привести к тотальному режиму. Если произойдёт сужение данной функции до сведения её, например, к информационной деятельности – это представляет собой демократизацию государства и самих органов госбезопасности. Важными также являются вопросы о способах и формах реализации компетенции спецслужб.

Законодательство Российской Федерации устанавливает необходимый порядок в сфере обеспечения национальной безопасности, это Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О безопасности», Федеральный Закон «Об органах Федеральной Службы Безопасности Российской Федерации», Федеральный Закон «Об оперативно-розыскных действиях», Положение «О Федеральной Службе Безопасности Российской Федерации» № 960 от 11.08.03, Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 870 «Вопросы Федеральной Службы Безопасности Российской Федерации». Правовые нормы также содержатся в других законах и подзаконных актах, различных внутренних директивах и ДСП. Но, тем не менее, многие учёные отмечают, что в сфере нормативного обеспечения деятельности спецслужб много проблем, требующих законодательного разрешения. Например, проблема профилактики преступлений. В настоящее время органы федеральной службы безопасности не могут применять такой правовой институт, как предостережение, хотя использование этого института вместе с другим правовым институтом – представлением – достаточно эффективно в деятельности прокуратуры Российской Федерации. Нуждаются в согласовании некоторые положения законов, определяющие компетенцию органов федеральной службы безопасности. Так, обязанность вести борьбу с коррупцией, возложенная на органы федеральной службы безопасности статьёй 10 Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», должна быть основательно подкреплена правом, расследовать коррупционные преступления (например, взяточничество).

Необходимо начать с правового определения термина «безопасность». Его нормативное содержание сформулировано в статье № 1 закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 года: «Безопасность – это состояние защищённости важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз». Согласно данному закону, виды безопасности различаются по 3 параметрам: по объекту защиты, средствам защиты и характеру угроз. По объекту защиты различают безопасность человека, общества и государства. По средствам защиты учёные выделяют экономическую, политическую, юридическую и другие виды безопасности. По характеру угроз, то есть третьему виду, могут быть выделены внешние и внутренние. Внутренние угрозы, как правило, исходят от самого человека и носят преимущественно поведенческий характер. Внешние угрозы исходят в основном от определённого рода ситуации или человека.

Выделив базовое понятие нашей работы, необходимо перейти к нормативной проработке деятельности спецслужб, предварительно перечислив их: Федеральная Служба Безопасности Российской Федерации (ФСБ РФ), СВР РФ, Федеральная Служба Охраны Российской Федерации (ФСО РФ), Федеральная Пограничная Служба Российской Федерации (ФПС РФ), ФАПСИ при Президенте РФ, Органы внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации (ГРУ ВШ Министерства обороны России), Министерство по чрезвычайным ситуациям РФ (МЧС РФ), Федеральная миграционная служба РФ, Государственная противопожарная служба МВД РФ, Паспортно-визовая служба органов внутренних дел, вневедомственная охрана при органах внутренних дел РФ, частные охранные структуры (предприятия), частные сыскные структуры (детективные агентства). Например, закон «Об оперативно-розыскной деятельности» выделяет (ст. 13) следующие органы, осущес-

¹⁵⁹ Государство и право. 2002. № 4. С. 81.

ствляющие оперативно-розыскную деятельность, которые можно отнести к спецслужбам: органы ФСБ РФ, федеральные органы государственной охраны, службы внешней разведки, оперативное подразделение органа внешней разведки Министерства обороны РФ и так далее.

Данные органы (статья 6 «Об Оперативно-розыскных деятельности») проводят следующие оперативно-розыскные мероприятия: опрос, наблюдение, обследование помещений, зданий, контроль почты, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, оперативное внедрение. Закон «Об Оперативно-розыскных действиях РФ» в статье 8 позволяет проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных разговоров, почтовых телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается на основании судебного решения и при наличии информации, например, о признаках подготавливаемого или совершённого противозаконного действия, производство предварительного следствия, по которому обязательно, о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно, а также о событиях и действиях, которые создают угрозу государственной и иной безопасности РФ, но на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскные действия и с обязательным уведомлением суда в течение 24 часов, при последующем получении от суда судебного решения о проведении оперативно-розыскного мероприятия. Прослушивание телефонных и иных переговоров спецслужбами согласно данному закону допускается только в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений и лиц, которые могут располагать сведениями об указанных преступлениях. Все полученное в ходе оперативно-розыскных действий материалы должны согласно статье 8 закона «Об оперативно-розыскных деятельности» храниться в опечатанном виде и таких условиях, которые полностью исключают доступ к ним посторонних лиц.

Согласно данному закону, процедуры деятельности спецслужб по проведению оперативных мероприятий в отношении граждан относительно проработаны. Существует определённая процедура, прописанная в законе, система подчинения, согласно которой происходит координация вышестоящим начальником деятельности подчинённых. Например, в случае возникновения угрозы жизни, здоровья лиц по их заявлению или с их согласия в письменной форме разрешается прослушивание переговоров, ведущихся с их телефонов, но на основе постановления, утверждённого руководителем органа, осуществляющего оперативно-розыскные действия, при обязательном уведомлении суда в течение 48 часов. Любое рассмотрение материалов об ограничении конституционных прав граждан, согласно статье 9 закона «Об оперативно-розыскных деятельности» осуществляется судом, как правило, по месту проведения таких мероприятий или органа, ходатайствующего об их проведении. Суду никогда, согласно этому закону, не предоставляет информацию о лицах, внедрённых в преступные группы, осуществляющих содействие на конфиденциальной основе, о тактике и организациях проведения оперативно-розыскных мероприятий. Судья, согласно закону, может разрешить проведение данных оперативно-розыскных мероприятий, но имеет право отказать, что может быть обжаловано в вышестоящей судебной инстанции.

Таким образом, создаётся определённый нормативный контроль за оперативно-розыскными мероприятиями. Помимо координации на местах, судебном контроле, согласно статье 20 закона «Об оперативно-розыскных действиях» осуществляется контроль за оперативно-розыскными действиями Президентом РФ, Федеральным собранием РФ, Правительством РФ в пределах их полномочий, согласно Конституции РФ, Федеральными Законами и Федеральными Конституционными Законами. Также, руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскные действия, несут персональную ответственность (статья 22 закона «Об оперативно-розыскных действиях») за соблюдение законности при организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий.

В ходе дальнейшего исследования необходимо упомянуть Концепцию национальной безопасности, которая представляет собой систему взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, государства и общества от различных угроз во всех сферах жизнедеятельности. Сформулированы основные направления государственной политики России в сфере безопасности на всех уровнях. В концепции подчёркивается, что одной из главных задач сегодня является обеспечение личной безопасности граждан Российской Федерации, их конституционных прав и свобод. Например, в борьбе с преступностью, согласно документу, приоритетным становится усиление роли государства, соответственно – и силовых структур, в том числе, как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы и механизма её применения. Текст документа остался не только на бумаге, но и реально воплощается в жизнь. Начавшиеся с приходом Путина В. В. тенденции к усилению роли государства и спецслужб в обеспечении национальной безопасности указывают на это. В Концепции были намечены и негативные тенденции, которые можно отнести к проблематике данной главы: 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.

Серьёзные просчёты, 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 государственной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту преступности, особенно её организованных форм, а также коррупции. Последствия этих просчётов проявляются в ослаблении правового контроля над 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.

Основу системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации составляют органы безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, эконо-

мического, военного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства⁴⁶⁰. Осуществляя свою деятельность строго на правовой основе, спецслужбы должны способствовать укреплению демократического правового государства, для которого человек, его права и свободы, являются наивысшей ценностью. Выражая, таким образом, общую волю народов нашей страны и представляя собой единую основу для деятельности и общения разных субъектов права, в том числе, и органов безопасности, наше законодательство должно в идеале создать в стране правовой режим, который должным образом будет способствовать обеспечению и укреплению национальной безопасности.

Законодательство Российской Федерации утверждает систему спецслужб, закрепляет за ними различные по содержанию полномочия, устанавливает для их структур и сотрудников правила поведения в их специальной деятельности. Например, Федеральный закон «Об органах ФСБ РФ», как нормативный акт высшей юридической силы, который регулирует общественные отношения в области разведки и контрразведки деятельности спецслужб, и их борьбы с криминалом. В законе определены назначения, правовые основы и принципы, направления деятельности, полномочия, силы и средства органов безопасности, порядок контроля и надзора за ними. Статья 4 Федерального закона «Об органах ФСБ РФ» – «Правовая основа деятельности органов федеральной службы безопасности» говорит о том, что правовое регулирование ФСБ РФ базируется на Конституции и включает в себя ряд правовых норм, которые изложены в законодательных актах Российской Федерации. Например, статья 23 Конституции РФ требует от спецслужб получать судебное решение, перед тем как производить выемку почтово-телеграфной корреспонденции, прослушивать телефонные разговоры и иные сообщения. Аналогичное требование к спецслужбам содержит статья 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскных действиях».

Открытым остаётся вопрос об использовании этих требований в условиях доступа спецслужб к Интернет-трафику. В статье 4 Федерального закона «Об органах ФСБ РФ» говорится об «иных нормативных правовых актах», к которым относятся акты федеральных органов государственной власти. К данным органам, которые принимают нормативные акты, относятся органы законодательной, исполнительной и судебной властей Российской Федерации. На основании этого, можно сделать вывод, что законом не включены в правовую основу деятельности спецслужб акты органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации. Нормативные акты, которые определяют правовую основу спецслужб можно разделить на 2 группы: нормативные акты, предназначенные регулировать общественные отношения, касающиеся деятельности органов государственной безопасности; акты, носящие межведомственный характер. Сферу деятельности спецслужб также регулируют различные международные договоры Российской Федерации, то есть международные соглашения, заключённые Российской Федерацией с иностранными государствами или организациями в письменной форме и регулируемые нормами международного права, независимо от того, содержится данное соглашение в одном или нескольких, связанных между собой документах. Например, это Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и других унижающих достоинство видов обращения и наказания и т.д.

⁴⁶⁰ Концепция национальной безопасности РФ. – М., 2006.

Кроме того, в 1983 году была принята Конвенция «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам». Согласно данной Конвенции спецслужбы стран СНГ вправе в целях общих интересов оказывать правовую помощь по расследуемым делам. На основании статьи 5 Конвенции, органы предварительного следствия, например, по запросу участника Конвенции должны провести уголовно-процессуальные, оперативно-розыскные и иные действия, не требующие санкции прокурора или судебного решения. Вопросы выдачи лиц, подвергающихся уголовному преследованию, осуществляется только через Генеральную прокуратуру или Верховный Суд участников этой Конвенции. Согласно части 2, статьи 11 Федерального закона «О внешней разведке», ФСБ является органом внешней разведки России, поэтому она полномочна, издавать ведомственные нормативные акты, регулирующие правоотношения в её разведывательной деятельности (часть 2 статья 3 Федерального закона «О внешней разведке»). Данными нормативно-правовыми документами регулирование и контроль спецслужб не ограничивается. Важнейшими среди них являются Положение о ФСБ РФ и её структуры (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 года № 960). В пункте 2 Положения закреплено, что ФСБ РФ в своей деятельности руководствуется не только Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, но и «настоящим Положением». В пункте 1 данного Положения определяется правовой статус ФСБ РФ. Согласно этому закону, ФСБ РФ является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности РФ, защиты и охраны государственной границы РФ, которые обеспечивают информационную безопасность РФ и непосредственно реализуют основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определённые законодательством Российской Федерации, а также координируют контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на её осуществление. Согласно пункту 2,3 Положения, Президент РФ на основании Конституции РФ и других законов РФ утверждает Положение о ФСБ РФ и структуру органов Федеральной Службы Безопасности Российской Федерации, а Правительство РФ в соответствии с тем же законодательством координирует деятельность ФСБ России, касающуюся взаимодействия ФСБ РФ с федеральными органами исполнительной власти. В Положении перечислены основные задачи (п. 7) и функции (п. 8). Среди задач названы следующие: управление органами и войсками, информирование Президента РФ, Председателя РФ об угрозах безопасности РФ, организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства, по которым отнесено к ведению органов и войск, обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью, осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности.

Возвращаясь к Федеральному закону «Об органах ФСБ в РФ», необходимо отметить, что одним из приоритетных направлений деятельности спецслужб законодатель выделяет контрразведывательную деятельность (часть 1 статья 8), как деятельность органов ФСБ РФ в пределах своих полномочий по выявлению, предупреждению, пресечению разведывательной и иной деятельности спецслужб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной

на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации (часть 1 статья 9). Эта деятельность является разновидностью служебной деятельности ряда спецслужб России (ФСБ РФ, СВР, Служба специальной связи и информации при Федеральной службе охраны РФ), суть которой заключается в противодействии разведывательно-подрывной деятельности спецслужб иностранных государств, иностранных организаций и их представителей в основном приёмами и средствами конспирации, с целью обеспечения безопасности Российской Федерации. Под «спецслужбами иностранного государства» (часть 1 статья 9) понимается министерство, департамент или иное ведомство какого-либо государства, в соответствии с национальным законодательством, предназначенное проводить разведывательную и контрразведывательную деятельность и осуществлять иные специальные функции (охрана государственных деятелей) с целью обеспечения национальной безопасности. А «иностранная организация» может быть как национальной, так и международной.

Наряду с контрразведывательной деятельностью, ещё одним из основных направлений деятельности спецслужб является борьба с преступностью (часть 1 статья 8), что представляет собой совокупность мер экономического, политического, правового, технического контроля, который направлен на устранение факторов, способствующих совершению преступлений, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, осуществление правосудия и т.д. Но органы ФСБ РФ, согласно данному закону, должны бороться не со всей организованной преступностью, а лишь с её отдельной частью, которая чётко определена в части 1 статьи 10 Федерального закона «Об органах ФСБ в РФ». Борьба с преступностью органами госбезопасности проводится путём осуществления оперативно-розыскных мероприятий в рамках оперативно-розыскной деятельности, которая определяется законодателем как «вид деятельности, осуществляемой гласно или негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то самим законом об оперативно-розыскной деятельности, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина»⁴⁶¹.

Но говоря языком спецслужб, это основанная на законе совокупность поведенческих актов конспиративного и гласного применения специальных сил, средств и методов, а также совершение оперативно-розыскных действий и осуществление с целью защиты человека и общества от преступных посягательств при наличии объективного затруднения или невозможного достижения этой цели посредством реализации иных законных средств. В статье 11 Федерального закона «Об органах ФСБ в РФ» говорится о разведывательной деятельности спецслужб, под которой понимается порядок использования негласных методов и средств, применение сил в целях получения информации об угрозах безопасности Российской Федерации. Существует закон на бумаге, но его применение происходит непосредственно на практике. В таких ситуациях, зачастую возникает сложность толкования некоторых законодательных предписаний, которые касаются деятельности спецслужб. Например, в пункте «б» статьи 13 Федерального закона «Об органах ФСБ РФ» говорится, что органы ФСБ России, во-первых, вправе осуществлять оперативно-розыскные мероприятия и, во-вторых, могут проводить эти мероприятия, в частности, с целью выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия организованной

⁴⁶¹ Об оперативно-розыскной деятельности - М., 2005.

преступности, коррупции, незаконного оборота наркотических средств и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством России к ведению органов ФСБ России.

В нашей дипломной работе, помимо уже давно действующего законодательства, следует упомянуть о нововведениях в этой сфере, в частности, о новом Федеральном законе 2006 года «О противодействии терроризму». Прежний закон был принят в 1998 году и заметно устарел, произошли события, которые существенно повлияли на оценки угроз, содержание и тактику противодействия терроризму в рамках обеспечения национальной безопасности. Более того, стали создаваться новые механизмы противодействия терроризму, ужесточена ответственность за совершение терактов, расширены полномочия спецслужб и правоохранительных органов.

Опыт борьбы с террором показывает, что необходимо формировать условия, при которых к минимуму должны быть сведены возможность совершения террористического акта и его последствия. Данный закон во многом ориентирован на это, в нём присутствуют нормы профилактической направленности. В законе определены понятийный аппарат, принципы, дано определение терроризма, механизмы реального противодействия ему. Чётко обозначен правовой механизм привлечения Вооружённых сил РФ для борьбы с терроризмом (ст. 6-10 Федерального закона «О противодействии терроризму»). Главное отличие нового закона, по мнению главы ФСБ РФ Н. П. Патрушева, в чётком установлении персональной ответственности должностных лиц за принятие решений, связанных с осуществлением мер по противодействию терроризму. В документе отражены тенденции международного права и соответствие принципам, заложенным в Международной Конвенции о борьбе с финансированием терроризма и ряде резолюций ООН. Как не раз отмечал Президент, проблемы противодействия терроризму должны решаться не только в рамках вышеперечисленных законов, но и в рамках других законов. К их числу можно отнести законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма», УК РФ, УПК РФ и ряд других. Готовятся предложения по совершенствованию нормативной базы в сфере укрепления национальной безопасности, по противодействию распространению политического, национального, религиозного экстремизма, в том числе и через средства массовой информации и системы телекоммуникации, выявлению и ликвидации финансирования террористической и экстремистской деятельности, по перекрытию каналов поступления финансовых средств бандформирования.

Вместе с тем, спецслужбы, имея чётко сформулированные в законах РФ полномочия на борьбу с террором и организованной преступностью, на разведку и контрразведку, активно участвуют во всех видах правовой деятельности: в правотворчестве, регулировании общественных отношений, складывающихся в области обеспечения национальной безопасности, в реализации правовых норм, контроле за соблюдением законодательства РФ и так далее. Органы госбезопасности не могут выходить за рамки конституционного поля и закона. Спецслужбы сегодня придерживаются следующего правового принципа: «для органов ФСБ всё запрещено, что не разрешено законом».

О состоянии современной законодательной базы организации и деятельности спецслужб в России, в целом, можно констатировать, что реальное состояние (прочем, как и научное обоснование) законодательной базы организации и деятельности спецслужб в России неудовлетворительно. Достаточно упомянуть о том, что никто не знает наверняка, что следует понимать под термином «законодательная база специальных служб». Это синоним законодательного регулирования деятельности спецслужб? Законодательная основа? А какие принципы этой «базы»? Такая база – это конгломерат нормативных правовых актов или стройная система таких актов? Тем не менее, всё же можно вычленил некоторые «болевые точки», характеризующие состояние законодательной базы. Во-первых, в стране отсутствует единая научно обоснованная концепция разработки и совершенствования законодательной базы организации и деятельности спецслужб России (в рамках доктрины национальной безопасности России, которой, в свою очередь, официально признанной также не имеется). Во-вторых, можно отметить несоответствие практики правового регулирования организации и деятельности спецслужб России ряду положений Конституции Российской Федерации. В частности, имеется несоответствие реальных принципов организации и деятельности спецслужб ряду принципов, указанных в законах; отдельные правила ограничения прав российских граждан закреплены в подзаконных актах и др. В-третьих, налицо дезинтеграционность разрешения общей для всех спецслужб проблемы совершенствования законодательной базы. Следствием этого является отставание адекватного законодательного регулирования организации и деятельности российских спецслужб (в частности, контрразведки) от динамично изменяющихся политико-правовых реалий. В-четвёртых, отсутствует единство законодательного определения предназначения спецслужб и нет единства в том, что, собственно, под ними понимать (например, служба охраны архитектурных памятников – специальная служба или нет?). В-пятых, просматривается наличие коллизий, как между отдельными правовыми нормами, так и самих законов, предназначенных регулировать организацию и деятельность спецслужб и правоохранительных органов России. В-шестых, имеются значительные пробелы в законодательном регулировании отдельных сторон организации и деятельности спецслужб (в частности, отсутствует законодательное регулирование большинства гласных процедур разведывательной и контрразведывательной деятельности; неадекватно отражена реальная оперативно-розыскная практика в действующих законодательных актах и др.) В-седьмых, практически полностью отсутствует комплексный законодательный механизм гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности спецслужб (исключением является попытка законодателя создать некий прообраз такого механизма в Федеральных законах «Об оперативно-розыскной деятельности» и «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»). Наконец, в-восьмых, не решена проблема вневедомственного контроля и надзора за деятельностью спецслужб. Всё это и отсутствие определенной законодателем концепции национальной безопасности России значительно затрудняет выбор приоритетов развития правового регулирования организации и деятельности спецслужб в Российской Федерации. Собственно говоря, законодателем не определено также и понятие «специальная служба».

Между тем, практика законопотоительства последних лет позволяет достаточно широко трактовать волю законодателя по данному вопросу (тем более, что зачастую законодатель весьма непоследователен в

изложении своих взглядов). Анализ нормотворческого материала позволяет сделать вывод, что термин «специальная служба» в Российской Федерации можно толковать в «широком» и «узком» смысле слова. В «широком» смысле слова специальная служба в Российской Федерации есть:

а) федеральное министерство или ведомство (служба, агентство и др.) либо его подразделение в соответствии с законодательством России, входящее в систему органов обеспечения безопасности Российской Федерации, основной функцией (одной из основных) которого является обеспечение безопасности личности, общества и государства (исключая правоохранительную функцию защиты объектов от преступных посягательств, характерную сугубо для правоохранительных органов),

б) частные охранные и сыскные структуры (детективные агентства, охранные предприятия и пр.), функционирующие в соответствии с законодательством в Российской Федерации. В «узком» смысле, специальная служба Российской Федерации – федеральное ведомство или министерство (включая его органы и представительства) либо его подразделение, в соответствии с законодательством России входящее в систему органов обеспечения безопасности Российской Федерации и предназначенное проводить разведывательную и (или) контрразведывательную деятельность или осуществлять какие-либо иные специальные функции, требующие использования негласных сил, средств и методов (в частности, охранять государственных деятелей и иных лиц) с целью обеспечения национальной безопасности.

Основываясь на изложенном, спецслужбы в Российской Федерации можно классифицировать по различным критериям на несколько групп.

В зависимости от широты функционального предназначения спецслужбы Российской Федерации классифицируются на: монофункциональные, или «чистые», спецслужбы (например, СВР России, МЧС России, Федеральная миграционная служба России); полифункциональные спецслужбы (например, ФСБ России, которая наряду с функциями спецслужбы наделена законодателем функцией правоохранительного органа).

В зависимости от права использования негласных сил, средств и методов, спецслужбы Российской Федерации классифицируются на: наделённые таким правом (например, ФСБ России, ФСП России); не имеющие право использовать негласные силы, средства и методы (например, МЧС России).

В зависимости от наделения правом ограничения конституционных прав граждан спецслужбы России классифицируются на: наделённые таким правом (например, СВР России и ФСБ России); не наделённые данным правом (например, все частные детективные службы).

В зависимости от административного подчинения и устройства спецслужбы Российской Федерации классифицируются: являющиеся федеральным министерством (например, МЧС России) или ведомством (например, ФАПСИ при Президенте Российской Федерации); структурно входящие в какое-либо министерство или ведомство (например, орган внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации, Государственная противопожарная служба МВД России).

В зависимости от отношения к праву собственности спецслужбы в Российской Федерации классифицируются на государственные и негосударственные (частные).

Говоря несколько слов о перспективе совершенствования законодательной базы спецслужб, можно называть большой перечень вариантов разрешения всех проблем. Но, по мнению большинства учё-

ных⁴⁶², они могут быть сведены к двум основным направлениям: совершенствованию действующих законов и принятию новых законодательных актов, имеющих, как правило, комплексный характер; разработке единого систематизированного нормативно-правового акта, регулирующего основные стороны организации и деятельности всех российских спецслужб, их контроля, который должны сформировать в обществе представление о законности и допустимой деятельности спецслужб в интересах обеспечения национальной безопасности, а также заложить понимание того, что государство, общество в целом, отдельный гражданин имеют достаточные возможности для контроля за деятельностью спецслужб в целях предотвращения процесса перерастания их в силу, представляющую угрозу для русского народа.

5.1.2. Спецслужбы как один из факторов развития государства и общества

5.1.2.1. Модернизация системы спецслужб России

На протяжении всей истории общество стремилось сохранить и увековечить свое господство, это вызвало появление специальной функции – обеспечение своей безопасности, которая впоследствии оформилась в специальную структуру органов, отвечающих за безопасность. Государство всегда стремилось как можно больше знать о своем народе, чтобы иметь малейшее представление о готовящемся заговоре, потенциальных врагах и т. д. Последние могли представлять угрозу как внутри государства, так и извне, что послужило в дальнейшем поводом для разделения деятельности спецслужб на внутренние и внешние функции (разведка и контрразведка).

Для защиты прав и интересов, в первую очередь личности, затем – общества и государства были созданы органы безопасности. История их создания уходит корнями глубоко в историю, во времена опричнины Ивана Грозного, «Тайного Приказа» Петра I.

Под специальными службами принято понимать государственные органы, осуществляющие защиту национальных интересов, безопасность внутри страны и на международной арене. Без спецслужб существование любого государства практически невозможно, так как именно аппарат спецслужб, разветвленная агентурная сеть обеспечивает политическое руководство страны информацией о реально существующих внутренних и внешних угрозах. Отличительной особенностью спецслужб является использование специальных сил и средств, но в пределах своей компетенции и в рамках законодательства. Хотя последнее является спорным вопросом, и спецслужбы пользуются своими методами, что зачастую выпадает из рамок правового поля. В истории спецслужб на разных этапах данные органы играли разную роль в формировании национальной безопасности, вследствие чего безопасность можно причислить к двум видам.

Первый – спецслужбы, которые занимаются сбором оперативной информации с последующим представлением ее правительственным структурам, осуществляют негласный контроль над враждебными структурами и проведением различных специальных операций. К этому виду в нашей истории можно отнести Всероссийскую чрезвычайную комиссию в начале ее существования (декабрь 1817-март 1918), когда она оперативно пресекла деятельность контрреволюционеров. После этого периода своей деятельности, ВЧК было наделено полномочиями выдавать обязательные постановления для местных исполкомов по вопросам порядка, и перестала быть в чистом виде спецслужбой.

⁴⁶² Щукин А. И. Спецслужбы России: законы и комментарий. – М., 1997.

Ко второму виду относятся спецслужбы, которые включены в органы государственного управления. Они не только могут быть внесены в эту структуру, но и быть признанными главными в этом тандеме в сфере обеспечения безопасности страны. Как правило, спецслужбы наделяются различными рекомендательными межведомственными функциями, в некоторых случаях – и правом давать обязательные рекомендации другим ведомствам в этой области, осуществлять контроль над определенными видами деятельности, следить за умонастроением людей. К такому типу можно отнести деятельность КГБ СССР. Хотя данный комитет и не был включен в структуру государственных органов, но, безусловно, эта структура была главной в вышеупомянутом тандеме в обеспечении безопасности. КГБ СССР могло принимать меры определенного воздействия, например, на иномыслящих, кадровые вопросы могли решаться тоже через КГБ, а зарубежные командировки всегда «проходили» через органы государственной безопасности.

Вообще, первые упоминания о специальных службах на Руси относятся к периоду взаимоотношений Киевской Руси и Византии. Специальные средства использовали великие князья Святослав Игоревич, Александр Невский, Дмитрий Донской. В основном это были негласные методы получения информации, использование специальных агентов с последующей выработкой секретных комбинаций и приемов. Естественно, что ценность данных методов невелика, но именно с этого времени начинается зарождение обеспечения государственной безопасности. Вплоть до XVI века развитие специальных методов не было систематизировано, и зависело от воли правителя. Не существовало и четких структур, выполняющих специальные задания, а первым специальным органом, с более ясной структурой принято считать опричнину Ивана Грозного, которая послужила прообразом политической полиции.

Иван IV заложил основы политического сыска, обеспечивал себе только проверенными и благонадежными соратниками, которым предоставлял все условия для процветания. Переселял в места отдаленные людей, в которых царь сомневался. Такую традицию переняли многие другие правители нашей страны, особую параллель историки проводят между Иваном Грозным и Сталиным И. В., который использовал в период своего правления схожие приемы и методы в обеспечении безопасности государства. Для борьбы с изменой внутри страны Иван Грозный создал опричное войско, где воин принимал клятву на верность царю, выполнять все приказы, а так же отрекался от матери, отца и своей семьи. Использовались моменты устрашения своих противников, когда седлали коней, привязывали собачьи головы и метлу как символ того, что все равно узнают и выметут изменника из государства. Опричное войско имело четкую структуру, во главе которой стоял царь, затем шли последовательно келарь, пономарь, затем все остальное войско, которое было построено по принципу монашеского ордена, с четко просматриваемой руководящей верхушкой с жестким типом правления. Политика такого рода давала определенные «плоды», в народе было много недовольства действиями деспота, возникали попытки свергнуть тирана. Иван IV в свою очередь был очень мнительным и видел вокруг себя заговорщиков и диверсантов, постоянные разговоры и измены, вследствие чего он стал более ориентироваться на безоговорочное поведение своих противников. Историческая параллель с личностью И. В. Сталина прослеживается четко. Сталин так же видел вокруг себя только изменников Родины и шпионов, в период его правления тоже было достаточно мно-

го недовольных его деятельностью. Об этом не говорилось, «недовольные» погибали за стенами концлагерей, которые там оказались с помощью тех же самых спецслужб, прообраз которых так хорошо очертил Иван Грозный.

Доказательством в период правления Ивана IV в основном был донос, который часто не проверялся. За период деятельности опричнины, как своего рода специальная служба, без суда и следствия уничтожила несколько десятков тысяч человек, было разорено множество городов. Пробыв в качестве специального органа, опричнина просуществовала с 1565 по 1572 год и внесла существенный вклад в историю России. Опричнина, как один из первых специальных органов, использующих специальные силы и средства, выполнила свою цель – ликвидировала феодальную раздробленность и укрепила централизованную власть.

И в дальнейшем многие принципы, получившие начало в период опричнины будут довлеть в нашем государстве. Например, практика доносов получила дальнейшее распространение и постепенно стала гражданской обязанностью населения. Но в то время это было практически единственным способом получения нужной информации, хотя деятельность спецслужб в XX веке показывает, что донос оставался актуальным еще не одно столетие.

До конца XVII века в России не существовало специального органа, который занимался государственными преступлениями. Дела государственной важности рассматривали Боярская Дума или специальные комиссии и приказы. В 1654 году был создан Приказ тайных дел, которым руководил царь Алексей Михайлович. К воеводам из состава Приказа тайных дел приставляли «подьячих», которые наблюдали за исполнением военными своего долга. Обязанностью Приказа так же было управление имуществом царя, расследование государственных преступлений. Деятельность специального органа – Приказа тайных дел прекратилась со смертью Алексея Михайловича.

Начинания своих предков продолжил Петр I и, по мнению ученых, в направлении укрепления государственной и национальной безопасности пошел дальше их. В эпоху его правления были созданы уже централизованные учреждения, которые занимались безопасностью государства – это Преображенский приказ и Тайная Канцелярия. Преображенский приказ был учрежден в 1686 году и вначале исполнял военно-административные функции, но уже в конце XVII века его основной функцией было расследование государственных преступлений. Руководителем Приказа долгое время был преданный царю князь Ромодановский Ю.Ф. Начальник иногда сам расследовал наиболее важные дела, например, заговоры бояр против Петра I. При расследовании преступлений, получении показаний могли осуществляться пытки, которые использовал и Иван IV. Вероятно, в какой-то степени их использование актуально до сих пор, только теперь спецслужбы используют другие методы в своей деятельности, интеллектуально оформленные, вобравшие в себя научные знания и опыт предыдущих поколений.

Тайная Канцелярия была создана позднее, в 1718 году, в Петербурге. Поводом послужило расследование по делу старшего сына Петра I, царевича Алексея, который обвинялся в государственной измене. Руководителем специальной службы стал дворянин П.А. Толстой. Действие спецслужб всегда подчинено выполнению приказа, который Тайная Канцелярия выполнила с успехом – нашла царевича и вернула в Россию, который, по одной из версий, был задушен в тюрьме. Впоследствии, по окончании дела спецслужбу не расформировали, и она осуществляла свою работу: Преображенский Приказ – в Москве, а Тайная Канцелярия – в Петербурге. Работы на плечи последней прихо-

дилось гораздо меньше, только в период с 1719 по 1924 Преображенский Приказ рассмотрел 1363 дела, а Тайная Канцелярия – всего 280.

Данный период деятельности спецслужб характерен тем, что, пытаясь укрепить систему государственной и национальной безопасности, Воинским уставом 1716 года и Морским уставом 1720 года были введены различные виды смертной казни, такие как четвертование и повешение. Широко была распространена практика доносов, которые неплохо оплачивались, обычно от нескольких десятков до нескольких сот рублей, крестьянина могли освободить от крепостной зависимости.

При Петре I существенных изменений коснулись методы получения оперативной информации, были преобразованы изменения, внесенные в систему мер политического сыска. Царь-реформатор привел в соответствие с европейским стандартом законодательство во всех сферах государства и общества, но не тронул формы политического розыска, которые создали его предшественники. После смерти Петра Великого приказом Екатерины I Тайная канцелярия была отменена, а Преображенский указ просуществовал до 1729 года.

При правлении Анны Иоанновны укреплять безопасность страны вновь пришлось Тайной канцелярии, которую императрица возродила в 1731 году, начальником которой стал Л. И. Ушаков.

Говоря о вышеуказанном периоде, начиная с правления Ивана Грозного, можно сказать, что это время послужило становлением и развитием русского секретного сыска, хотя традиции берут начало еще с библейских времен. Вклад правителей разный, но каждый внес свою посильную лепту в деятельность и развитие спецслужб, никто не упускал из своих рук контроля над органами политического сыска. Петр I лично участвовал в розыскных мероприятиях, что в последствие продолжила Анна Иоанновна. Она открыла московское отделение Тайной канцелярией на Лубянке, где в наше время находится штаб-квартира секретной службы России.

Следующим органом, занимающимся политическим сыском можно назвать Тайную экспедицию при Сенате. Передача органа Сенату могла содействовать введению следственных действий в рамках законности, но власть не хотела выпускать из своих цепких рук контроль над деятельностью спецслужб, и Сенат власть над Тайной экспедицией не получил. Экспедиция разместилась как в Москве, так и в Петербурге. Во второй половине XVIII века наметились тенденции обновления в деятельности спецслужб, произошел отход российских спецслужб от пережитков средневековья. Были провозглашены отказ от попыток, попытка замены слова «донос» на «секрет». Но, по мнению большинства историков, суть методов работы остались прежними.

Начало XIX века ознаменовалось правлением Александра I, чьи либеральные настроения длились недолго. Правитель понял и осознал, что власть не может существовать без тайной полиции. Еще в те далекие времена, когда не существовало различных достижений технической мысли, преступные элементы не придумали различных криминальных ухищрений, не было создано оружия массового поражения, уже тогда правящие умы не думали о государстве без деятельности спецслужб и активно способствовали их развитию. Александр I искал эффективный вариант структуры политического сыска, при нем создавались различные комитеты, канцелярии, экспедиции. Так был создан Комитет высшей полиции, цель которого состояла в поддержке порядка при отъезде царя из столицы, наблюдение за деятельностью иностранцев в России (контрразведка), которые могли вредить начатым военным действиям, однако он не оправдал возложенных на него обязанностей.

После этого возник Комитет Охранения Общей безопасности, или «Комитет 13 января 1807 года», который занимался различными делами и способствовал укреплению национальной и государственной безопасности. Это были дела государственной измены, о подозреваемых в переписке с неприятелями, о возбуждении народа слухами, волности крестьян, подозрениях и заговорах против царя и его фамилии и его оскорблении неприличными словами, тайных обществах, фальшивых ассигнациях. Однако в 1810 году дела о государственных преступлениях перешли к Министерству полиции, а политическими преступлениями занимались Экспедиция тайной полиции при петербургском генерал-губернаторе. Этого оказалось мало, после бунта в Семеновском полку в 1820 году князь Васильчиков представил Александру I проект об устройстве секретной службы, которую царь утвердил в 1821 году. Служба действовала при гвардейском корпусе, шеф которой подчинялся командиру корпуса, имела 9 смотрителей для наблюдения за обстановкой в полках за нижестоящими чинами. Секретная служба считалась элитной для того времени. Были смотрители, наблюдавшие за офицерами, у сотрудников была очень высокая заработная плата.

Прообразом данной спецслужбы сегодня может стать Военная полиция, о создании которой в верхних эшелонах власти сейчас идет речь. Возможно взять за основу данную секретную службу, существовавшую при царе Александре I, и создать современную спецслужбу, которая могла бы функционировать в нашей стране и осуществлять эффективный контроль в Вооруженных силах РФ.

Таким образом, в данный период органы политического сыска сохранились, но была устранена централизованность этих органов, было создано много различных параллельных структур, которые могли внести неразбериху в их деятельность по охране государственной безопасности, следствием чего стала четкая подготовка и восстание декабристов. Неожиданная смерть царя окончательно внесла ясность, и начался процесс становления централизованной системы политического сыска. Восстание декабристов произвело сильное впечатление на руководителей России, что дало почву для осмысления и создания в дальнейшем эффективной системы политического сыска. По этому пути пошел Николай I, который видел пути стабилизации политической обстановки в стране в укреплении органов, отвечающих за безопасность. В 1826 году он расширил Собственную канцелярию. Было сведено внутри организации Первое, Второе и Третье отделения, а также издан указ об основании жандармской полиции в том же году. Собственная канцелярия просуществовала 55 лет, что для сегодняшних спецслужб является рекордом.

В структуре спецслужб Николая I наиболее интересна деятельность Третьего отделения Собственной канцелярии, которое первоначально состояло из четырех экспедиций. Первая ведала политическими делами, наблюдала за деятельностью революционеров и революционных организаций. Вторая экспедиция – надзор за сектами, в лоне которых могли зародиться политические взгляды, оппозиционные царю, за уголовными преступниками и тюрьмами. Третья – надзор за иностранцами в России, четвертая – вела своеобразный реестр всего происходящего. В отличие от сегодняшней ситуации в то время строго разграничения функций между экспедициями не существовало. Действовала довольно широкая агентурная сеть в России и за рубежом. Главным отличием от предыдущих специальных служб стал тот факт, что Тайная Канцелярия оформилась как централизованный орган, и создавались периферийные структуры политического сыска. На

наш взгляд, Тайная канцелярия стала одним из первых серьезных органов безопасности.

Исполнительным органом третьего отделения стал корпус жандармов, также следует, что уже тогда эта структура много сил и средств тратила на борьбу с террористами, уделяла большое внимание приобретению агентуры. Царь всегда поддерживал спецслужбы, даже если конфликт касался государственных структур, он говорил, что сотрудничество с Третьим отделением является их служебным долгом и не зависит от их желаний, убеждений и принципов.

Возвращаясь к деятельности Третьего отделения, можно с уверенностью сказать, что работы спецоргана принесли определенные плоды. Изучая быт крепостных, в одном из отчетов был сделан вывод, что необходимо неизбежно отменить крепостное состояние крестьян. Массовые волнения крестьян и обстановка в молодежной среде представляли для государства огромную опасность, разработка данных проблем являлась приоритетной задачей для Третьего отделения. Сотрудники спецслужб того времени особо выделяли проблему межнациональной борьбы в целях дестабилизации обстановки в государстве, которую можно использовать в любое время. В 1867 году Третье отделение объявило себя национальной полицией, что означало переход работы структуры на подавление свободомыслия и недопущение оппозиции.

Несмотря на все меры, принимаемые специальными структурами, революционное движение усиливалось. Цель террористических актов окончательно укрепила мысль Александра II в неспособности отвечать как за его личную, так и за государственную безопасность. В 1880 году император подписал указ об упразднении Третьего отделения и передачи его функций Министерству внутренних дел, которое с этого момента ведало политической и уголовной полицией и другими вопросами (1880-1891 гг.). После данного упразднения был создан Департамент полиции при Министерстве внутренних дел, он стал центральным органом политического надзора и сыска, а охранное отделение – местным органом департамента полиции. Департамент полиции имел сложную структуру: сеть отделений по охране порядка и общественной безопасности, отделы назывались делопроизводством, их было восемь, один из них был «особый», то есть политический, появившейся в 1898 году получивший название «святая святых». Документы департамента имели графы: секретно, совершенно секретно, доверительно, совершенно доверительно, святая святых. Последнее было в обороте на переписке агентов тайной полиции внутри России и за рубежом.

Необходимо остановиться на деятельности третьего делопроизводства – Особом политическом отделе, «Святая святых». Отдел создавался в условиях подъема социал-демократического движения, вся работа отделения строилась по четырем направлениям:

1. Организация перехвата и перлюстрация корреспонденции социал-демократов, экспертиза почерка с целью установления автора,
2. Обработка и анализ донесений руководителей зарубежных агентур и координация совместных акций с тайной полицией зарубежных государств против русских революционных зарубежных организаций,
3. Негласный надзор за деятельностью вузов, земских учреждений и религиозных сект, анализ студенческого оппозиционного движения,
4. Руководство деятельностью созданных в Петербурге, Москве и Варшаве охранных отделений по розыску политических противников самодержавия.

В исторической литературе есть ряд данных, которые свидетельствуют о высоком профессионализме сотрудников спецслужб тех лет. Интересны и приемы, например, парной агентуры, когда в один рево-

люционный кружок внедряли сразу двух агентов, не знающих друг о друге, с целью более точной проверки информации. Авторы говорили выше о том, что весь аппарат спецслужб, то есть Департамент государственной полиции при МВД РФ и отделения по охране порядка и общественной безопасности назывался «охранкой». Сеть отделений «охранки» с 1880 года стала главным розыскным органом Российской империи. В их руки стекались все материалы политического характера, на основании анализа которых следовали указания о производстве допросов, обысков, арестов. Их деятельность и заслуги неопределимы. В то время происходил рост революционного движения, и обеспечение государственной безопасности без департамента МВД и «охранки» были невозможны.

На наш взгляд, употребление термина «национальная безопасность» в рамках того исторического периода невозможно, начиная с периода правления Ивана Грозного, крепостного положения крестьян, и позднее, вплоть до смерти И. В. Сталина в 1953 году. В рамках данного термина необходимо говорить об обеспечении безопасности нации, отдельного этноса, народности, отстаивании их идей и интересов. В данный же исторический период войска опричников поголовно уничтожают народ, крестьяне находятся под крепостным гнетом, миллионы людей умирают за стенами концентрационных лагерей. Более уместным будет употребление термина «государственная безопасность», так как изучение множества источников дает нам основание полагать, что правители тех лет заботились исключительно об укреплении своей личной власти, которую можно «замаскировать» под государственную, о недопущении «опасных лиц» в свое окружение.

Начало XX века было отмечено большим ростом оппозиционных движений царских спецслужб того времени. К 1905 году в царской России орудовало свыше пятнадцати основных шпионских организаций германо-австрийской разведки. Это положение требовало срочных действий. В середине 1905 года на базе особого отдела, Пятого и Седьмого делопроизводств была создана политическая часть Департамента полиции. В его задачи входило руководство розыском по делам о государственных преступлениях, решение вопросов, связанных с учреждением органов политического розыска. В конце 1906 года начинают создаваться уже районные охранные отделения для борьбы с революционным движением. Их главной задачей было объединение всех органов политического сыска в регионах. По словам некоторых ученых, это была попытка привести в соответствие границы деятельности органов политического розыска с границами деятельности антиправительственных организаций, в итоге, за счет координации и объединения усилий были достигнуты положительные результаты.

Переходя к периоду разгрома царских спецслужб большевиками, необходимо отметить, что одной из задач спецслужб является охрана государственных и военных секретов своей страны от иностранных шпионов, действующих в интересах других государств. Таким органом, противодействующим сбору сведений о Вооруженных силах, в те годы была контрразведка, о деятельности которой нельзя не упомянуть. Ее цель – выявление и нейтрализация охотников за чужими секретами, проникновение в замыслы и тайны разведок других стран, добыча сведений, имеющих важное значение для принятия решения государственного и военного характера на уровне всеобщего планирования и становления органов военной контрразведки. До середины XIX века военная техника находилась на низком уровне развития, как следствие – шпионаж носил иной характер, нежели сейчас. Государство, заинтересованное в политических планах соседей, посылая в тыл

противника шпиона, акцентировало внимание на информации относительно возможности агрессии с их стороны. Сведения разведчиков, в основном, касались тайн международного характера и были связаны с внешними интересам государства. В начале XX века история международных отношений стала более противоречивой. Государства грозили перейти в вооруженное столкновение, готовились к войне, в том числе и Россия, где формировались колоссальная армия и флот. Шел процесс активизации нового оружия и снаряжения. Весь план подготовки России к войне 1914-1918 годов был известен разведкам противников, и они много сделали, чтобы сорвать боеспособность русской армии. Находясь в постоянной борьбе, государства пытались превзойти друг друга в могуществе, в этот период изменилась суть военной мощи, и шпионаж из эпизодического явления стал систематическим, включив в себя сбор разнообразных сведений о состоянии вооруженных сил соседних государств.

Россия в то время была заполнена шпионами разных стран, что ускорило необходимость создания спецоргана для борьбы с ними. Таким органом военной контрразведки России стало Разведывательное отделение главного штаба, которое окончательно оформилось к лету 1903 года. После русско-японской войны, эта функция перешла к жандармам органов МВД, но поглощенные борьбой с революционным движением, они не могли уделять должного внимания борьбе с иностранными разведчиками, многие проекты оставались только на бумаге, а пресса открыто говорила о масштабах шпионской деятельности. Только в 1911 году было утверждено положение о контрразведывательных отделениях и инструкциях для их начальников. Это были уже сильные органы по борьбе со шпионажем, но, касаясь законодательства, необходимо отметить, что действующие тогда законы о государственной измене устарели и пришли в прямое противоречие с государственным интересами. Этот пробел устранил закон Николая II от 5 июля 1912 года, вводивший в понятие шпионажа собрание или его содействие иностранными государствами сведений и предметов, касающейся внешней безопасности России или ее Вооруженных сил. Шпионаж стал тягчайшим видом преступления и карался 15 годами каторги.

Накануне Февральской революции в России была сформированная система спецслужб, куда входили военная разведка и контрразведка генерального штаба, «охранка» и жандармский корпус, действовала агентурная сеть. Спецслужбами был накоплен серьезный опыт оперативной деятельности, они имели огромный поток информации, но им приходилось сглаживать многие моменты, понимая, что это может отразиться на их карьере. Начавшаяся Февральская революция дала понять царю и правительству, что исправлять свои ошибки уже поздно. Массовые наступления начались, и основной мишенью революционеров стали Департамент МВД и московская «охранка», которые не оказали сопротивления, и все серьезные документы были сожжены неизвестными лицами. Новая власть отменила Департамент МВД, жандармский корпус, а для поддержания общественного порядка была создана общественная милиция. Сохранение монархии зависело от деятельности правительства, его реформ, но отсутствие действий вынуждало спецслужбы подавлять оппозицию, вызывая ответную реакцию в обществе, которая привела к революции.

Стратегическая неуязвимость мощных к тому времени российских спецслужб была в тесной связи с царским правительством, которое не могло справиться с глубоким кризисом во всех сферах, что и привело к изменению государственного строя и их распаду. Времен-

ное правительство не смогло сохранить старые спецслужбы и не создало новых, упростило контроль за развитием обстановки в стране, что позволило большевикам осуществить государственный переворот и прийти к власти.

После Октябрьской революции 1917 года начался качественно новый этап развития отечественных органов государственной безопасности, который затронул весь аппарат спецслужб: полицию, армию, контрразведку и др. Шел процесс образования народных комиссариатов. 26 октября 1917 года образовался Народный комиссариат внутренних дел (НКВД), продолжал функционировать Военно-революционный комитет (ВРК), созданный 12 октября для проведения революционного переворота. Особую опасность для государственной безопасности того времени представляли саботаж чиновников, забастовки служащих, погромы магазинов, разгул криминала и т.д. О национальной безопасности в русле того времени говорить не приходится, поскольку приоритетным направлением были обеспечение интересов и безопасности не человека или общества, а государственного строя и его руководящей верхушки.

На фоне общего хаоса в стране требовались решительные меры для наведения порядка. 5 декабря 1917 года ВРК самодиквидировался, в связи с чем СНК в декабре 1917 года принял постановление об образовании Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) по борьбе с контрреволюцией и саботажем, этим же постановлением определялось ее правовое положение, которое основными задачами ВЧК выделяло пресечение, ликвидацию контрреволюции и саботажа по всей России, борьбу со спекуляцией и бандитизмом, обеспечение безопасности Красной Армии. Совет Народных Комиссаров впервые предпринял попытку определить правовое положение правоохранительного органа в системе российской государственности и наделил ВЧК таким объемом полномочий, которые впоследствии толковались весьма расширительно, что и привело к нарушению законности, прав и свобод граждан в обеспечении государственной безопасности. Все вопросы организации и деятельности органов безопасности всегда находились под четким вниманием со стороны Политбюро и Секретариата ЦК, которые обсуждались на заседаниях, и только потом оформлялось их правовое положение.

Дальнейшие тенденции в обеспечении государственной безопасности шли по пути усиления централизации власти и расширения карательных функций спецслужб. В 1918 году был принят декрет о красном терроре, который нормативно закреплял обеспечение тыла путем террора, а так же права расстрела и изоляции мятежников и контрреволюционеров. Но в ноябре 1918 года Чрезвычайным Всероссийским съездом Советов об амнистии было принято постановление об амнистии, которое ослабляло действие красного террора. Хотя, с другой стороны, амнистии не подлежал широкий круг арестованных и осужденных органами ВЧК, что, с политической точки зрения, снижает значение этого акта, принятого властью в сложной политической обстановке, не позволив в дальнейшем привлечь в свои ряды разных специалистов из числа свергнутых революцией классов, и, тем самым, сузив социально-политическую базу контрреволюции. Впоследствии положение было исправлено: например, разрешив амнистировать заключенных по поручительству, ВЧК продолжала делать упор не только на совершенствование правовых механизмов, но и на проведение в жизнь классового пролетарского принципа.

Следующим важным шагом в обеспечении государственной безопасности было создание Особых отделов. В Положении об Особом от-

деле, утвержденном ВЦИКом, закреплялся их правовой статус и основная задача – борьба с контрреволюцией и шпионажем. Отделы были наделены функциями предварительного следствия, ведения следствия, обысков, вымогов, арестов. Важным рубежом в деятельности органов государственной безопасности явились первые годы восстановительного периода 1921-1923 гг. Процесс укрепления государственной безопасности шел по пути усиления борьбы со всеми негативными явлениями в обществе и государстве, а также в партии (бюрократизм, взяточничество, безграмотность). В 1922 году при НКВД РСФСР было образовано Государственное политическое управление, статус которого был закреплен во множестве Положений и имеющее разветвленную сеть в губерниях, уездах и т.д. Задачами органов госбезопасности по-прежнему были борьба с контрреволюцией, криминалом, охрана государственных тайн, борьба со шпионажем, охрана границ. Они наделились правами производства вымогов, обысков, арестов. Данные мероприятия проходили более гуманными способами, чем ранее, то есть ВЦИК изъясил у ГПУ внесудебные полномочия, усилил надзор за их деятельностью со стороны органов власти и юстиции.

В 1922 году были приняты Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР, несмотря на существенные недостатки, спецслужбы того времени строго должны были следовать данным нормативным документам. Хотя специальных статей в кодексах, как и сегодня, не было, деятельность спецслужб в обеспечении безопасности осуществлялась согласно секретным постановлениям. Но тем не менее, ВЦИК, урегулировав в правовом отношении деятельность органов госбезопасности своими постановлениями от 6 февраля 1922, пошел не по пути строгого контроля законов, особенно в плане сужения сферы деятельности спецслужб, а по пути расширения их полномочий, особенно внесудебных. Что впоследствии привело к нарушению законности в сфере обеспечения государственной безопасности, особенно в области административной высылки (как юридической нормы) за границу определенной категории граждан. После образования в декабре 1922 Союза Советских Социалистических Республик, в ноябре 1923 ВЦИК образовал Объединенное ГПУ РСФСР, которое имело те же цели и задачи, что и предшественник, но на более широкой территории. Впоследствии ОГПУ постепенно стало органом внесудебной расправы, вторым органом стало Особое совещание при ОГПУ. Им подчинялись милиция и уголовный розыск, была возможность использовать материалы милиции, право назначить в любую местность уполномоченное лицо по борьбе с бандитизмом с чрезвычайными полномочиями.

По мнению историков, органы ОГПУ постоянно превышали и без того широкий круг данных им полномочий, особенно при вынесении внесудебных приговоров, где вина подсудимых часто не была доказана. Про формирование национальной безопасности, как уже отмечалось выше, говорить в рамках данного исторического периода не приходится, скорее, наоборот. Тысячи невинных людей расстреливали и сажали в лагеря. Свою посильную лепту в эти процессы вносили органы ОГПУ, прокуратуры и милиции, что формировало в глазах общества отрицательное отношение к Советской власти.

В конце 20-х годов деятельность спецслужб шла не по пути соответствия их деятельности закону, а, наоборот, их нарушения. В противовес Конституции СССР, все вопросы чекистских органов стали решаться партийными органами. В органах ОГПУ была создана массовая сеть информаторов и осведомителей, которая охватывала негласным наблюдением все население страны, был создан политический сыск.

Но агенты политического сыска, являясь участниками антисоветских действий, дезинформировали органы ОГПУ, делая ложные доносы на честных граждан с целью своей выгоды. Ужесточение карательной политики Советского государства, введение смертной казни, расстрела, за совершение ряда государственных преступлений, вменение в отношении родственников осужденных вины за несовершенное преступление, существование политического сыска, органов внесудебной расправы, широкой агентурной сети – все это свидетельствовало не о крепости, а о слабости общественно-политической системы Советской власти, падении ее авторитета среди всех слоев населения, особенно интеллигенции. В 1934 году ВЦИК упразднил ОГПУ и образовал Народный комиссариат внутренних дел СССР, куда перешли многие управления и отделы из ОГПУ, также было образовано Главное управление государственной безопасности и орган внесудебной расправы – Особое совещание. НКВД СССР действовало исключительно в интересах партии, являлась карманной спецслужбой правящих кругов. Деятельность данного органа развивалась по привычной схеме: Положение о НКВД утверждено не было, изменений в Конституцию СССР 1924 года не внесено, шла борьба с несуществующим в стране антисоветским подпольем, грубо попирались конституционные нормы, права и свободы советских граждан. В 1935 году были организованы «тройки» с правом Особого совещания для рассмотрения дел бывших кулаков, белогвардейцев, бандитов, резмигрантов.

В конце 30-х годов отечественные спецслужбы понесли огромный урон, особенно контрразведка и разведка. Деятельность последней вообще была парализована, т. к. ее лучшие сотрудники были отозваны и репрессированы. В предвоенные для СССР годы деятельность органов госбезопасности была прежде всего направлена на борьбу с «пятой колонной», а также широко разветвленными в стране сетями немецкой, японской, латышской, французской, английской и других агентур. Из года в год аппарат органов расширялся, появлялись новые управления. Как отмечают ученые, политическая ситуация того времени не требовала деятельности столь огромного карательного аппарата. НКВД представлял собой «государство в государстве»⁴⁶⁴. Это был карательный орган партийно-государственного механизма, который четко выполнял все установки властных структур, обеспечивал реализацию политики диктатора и тоталитаризма как внутри, так и вовне государства. Обстановка требовала выделения из НКВД других спецслужб, которые бы сосредоточили свои усилия на борьбе с подрывной деятельностью иностранных разведок, действовавших на территории нашей страны. Сталин в феврале 1941 года принял решение о разделении НКВД СССР на два автономных наркомата: Народный комиссариат внутренних дел СССР и Народный комиссариат государственной безопасности СССР, который обеспечивал госбезопасность путем разведки, контрразведки, оперативной разработки контрреволюционеров, охраны руководителей партии и правительства.

Накануне войны продолжалась борьба с несуществующей «пятой колонной», а в соответствии с постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) в 1941 году в стране функционировали четыре самостоятельных органа охраны государственной безопасности и общественного порядка – НКВД СССР, НКГБ СССР, третьи управления НКО и НКВМФ, координировал их деятельность Центральный совет.

В годы Великой Отечественной войны деятельность органов госбезопасности была подчинена главной задаче – борьбе со шпионско-

⁴⁶⁴ Коровин В. В. История отечественных органов безопасности. – М., 1998. – 155 с.

диверсионной, террористической деятельностью спецслужб Германии. На решение этой проблемы были брошены основные силы и средства. Органы безопасности СССР были важным инструментом в руках Советского государства, выполнявшими функции его защиты от посягательств извне, деятельность которых регулировалась актами Государственного Комитета Обороны и Совнаркома СССР.

В военное время появились различные ответвления от действующих спецслужб, в частности, функционирование СМЕРШа (смерть шпионам) в рамках контрразведки, который должен был информировать командование и политорганы о результатах борьбы с изменниками Родины, агентурной деятельностью противника, дезертирством и т. д. Реформирование органов безопасности 1943 года дало определенные положительные результаты – приблизило контрразведку к командованию и политорганам, эффективно шла борьба с вражеской агентурой. Данная система органов госбезопасности просуществовала до 1946 года.

После Великой Отечественной войны приоритетом в системе государственной безопасности отечественных спецслужб были следующие направления: борьба с подрывной деятельностью иностранных разведок, особенно Англии и США, а так же борьба с буржуазно-националистическим подпольем и его вооруженными формированиями, шпионаж. В 1947 году в МТБ СССР появляется Седьмое Управление – «наружка», а в 1951 году – Первое Главное Управление – орган внешнеполитической разведки.

Если говорить об особенностях системы безопасности того времени, то необходимо отметить, что до 1952 года в стране существовала массовая агентурно-осведомительная сеть, на учете которой состояло большинство советских граждан. Естественным состоянием человека был страх за себя, близких и родных, ни о каком восприятии личности как высшей ценности не могло идти и речи. Острые правоохранительных органов направлялись внутрь страны, на борьбу с несуществующей «пятой» колонной, подпольем и т. д.

Такая система спецслужб существовала до образования в соответствии с решением ЦК КПСС от 12 марта 1954 года Комитета Государственной Безопасности при Совете Министров СССР, деятельность которого носила разведывательный и контрразведывательный характер, и уже своим острием были направлены вовне, а не внутрь государства. В законодательной сфере, государство пошло по пути расширения прав граждан, регламентации деятельности судов и прокуратуры, определения составов особо опасных и иных государственных преступлений, принятием в 1958 году Законов «Об основах уголовного законодательства СССР», «Основах Уголовного судопроизводства Союза СССР». Долгое время у КГБ при СМ СССР не было регулирующего его деятельность правового акта, который был принят лишь спустя пять лет – 2 марта 1959 года («Положение о КГБ при СМ СССР»). На деле же, политическую линию и стратегию спецслужб того времени определяли закрытые решения ЦК КПСС и его Политбюро, ведомственные нормативные акты, пленумы ЦК КПСС. Неопределенность и путаница с законодательством в дальнейшем привели к расширительному толкованию прав спецслужб.

К началу 60-х годов эффективно действовала система мер по вскрытию шпионажа, одним из основных направлений обеспечения безопасности государства и общества была борьба с идеологической диверсией. Весомым вкладом в развитие и продвигание системы госбезопасности России в ходе эволюции к образованию качественно нового понятия «национальная безопасность» стало принятие Верхов-

ным Советом СССР 1977 года Конституции СССР. Документ провозглашал одну из главных задач социалистического государства – обеспечение безопасности страны, и относил их ведению Союза СССР.

В период правления М. С. Горбачева, когда был взят курс на демократизацию и гласности в обществе, спецслужбы выделяли вопросы о правовом регулировании деятельности органов КГБ как приоритетные. Уделяя особое внимание укреплению социалистической законности и расширению гласности в работе спецслужб, Верховный Совет СССР в мае 1991 года принимает Закон об органах государственной безопасности СССР и закрепляет существование данных органов в механизме Советского государства. Но антиконституционные действия ряда чиновников ЦК КПСС и председателя КГБ СССР Крючкова привели к распаду СССР, и закон утратил свою силу в июле 1991 года.

После событий августа 1991 и образования СНГ начался распад КГБ СССР – из данных структур активно шел отток лучших специалистов, которым вместо укрепления безопасности личности и всей страны приходилось работать во всевозможных охранных структурах, банках, многие попадали в криминал, где они могли применять полученные знания. За короткий промежуток времени сменилось множество названий органов госбезопасности: ноябрь 1991 года – Агентство федеральной безопасности РСФСР, январь 1992 года – Министерство безопасности РФ. В конце августа 1992 года произошла ликвидация управления, осуществлявшего борьбу с терроризмом и защиту конституционного строя РФ. Но были организованы Служба Внешней разведки РФ, Федеральная пограничная служба РФ, Федеральное агентство правительственной связи и информации РФ, была выделена в отдельный орган Служба безопасности Президента РФ.

События 1991–1993 гг. в России дали почву для дальнейшего развития спецслужб, произошли события (ГКЧП, августовский путч и т.д.), которые заставили руководство страны задуматься о несостоятельности спецслужб страны, чему еще способствовал отток специалистов несколькими годами ранее. Происходил процесс смены власти, который всегда осуществляется довольно болезненно. В такие периоды существования государства «на грани», происходят открытия и великие преобразования. Именно в начале 90-х годов в стране появилось понятие «национальная безопасность», давшее повод для дальнейшей работы многим ученым.

Но ситуация в стране оставалась напряженной и требовала серьезных изменений. Под влиянием событий октября 1993 года вместо упраздненного Министерства Безопасности РФ была создана Федеральная служба контрразведки (ФСК РФ). Вместе с реформой процесс распада ранее существовавшей единой системы органов госбезопасности был завершен. Но и это ведомство существовало недолго – в 1995 году оно было преобразовано в Федеральную службу безопасности РФ. Вопрос обеспечения национальной безопасности, о котором в рамках этого понятия можно говорить с начала 1990-х годов, был серьезно затруднен, поскольку в результате многих преобразований после ликвидации КГБ СССР в стране стали действовать несколько автономных специальных служб, не имея эффективного взаимодействия и координации, особенно в сфере разведки и контрразведки. В их основе лежал субъективизм, что не было обусловлено внутривнутриполитической ситуацией в стране.

Необходимо отметить, что, несмотря на это, главная задача их деятельности оставалась прежней – борьба с подрывной деятельностью разведок иностранных государств. Многие процессы, происхо-

дившие в России и сопредельных государствах (беспрепятственные поездки иностранцев по стране, национальная рознь в Грузии и Таджикистане, отсутствие ряда административно-правовых режимов в сфере охранения госсекретов) отразились на деятельности спецслужб, прежде всего, контрразведки, заставившие действовать органы безопасности качественно новыми методами, вырабатывать нестандартные решения и т.д.

Сегодня отечественные спецслужбы обеспечивают национальную безопасность России согласно закону «О ФСБ РФ» на основе «принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма»⁴⁶⁴. Приоритетные направления в обеспечении безопасности страны – разведка и контрразведка, борьба с преступностью. Примечателен факт создания Антитеррористического центра, организации Управления перспективных программ, Управления радиоинформационной разведки.

Функционирование спецслужб на различных исторических этапах было различным, отношение к ним общества – неоднозначным. Особенно в 90-е годы авторитет органов безопасности был довольно низок. Причинами могли стать бесконечная реорганизация органов, неконструктивная критика со стороны общественного мнения. Опыт нашего государства демонстрирует, что полностью устойчивых структур спецслужб не существовало и не существует до сих пор.

Приоритеты развития, задачи, цели могут резко меняться с изменением политического курса во внешней и внутренней политике. Трансформация экономических, политических и других государственных приоритетов может привести и к изменению спецслужб, главное, чтобы эти процессы проходили цивилизованным путем и во благо государства и общества.

5.1.2.2. Особенности развития системы обеспечения государственной безопасности в современной России

В начале XXI века перед нашей страной возникло множество перспектив общественного развития, но в связи с этим появилось определенное количество различных проблем, которые требуют срочных решений. Главная из них – обеспечение национальной безопасности – выступает предпосылкой для дальнейшего успешного функционирования России. Данная проблема обусловлена двумя факторами. Во-первых, это качественный скачок, кардинальные изменения всего общества с середины 1980-х годов и до нашего времени, требующие нового взгляда на данную проблематику. Во-вторых, процессы интеграции, глобальные вызовы в современной мировой политике, экономике, науке, которые выходят за рамки нашего государства и обязательно должны быть учтены и реализованы в процессе реализации национальной безопасности.

Огромную роль в достижении процветания России и обеспечении национальной безопасности играют спецслужбы. Еще в середине 90-х годов исследователи отмечали «определенную консервативность устойчивых традиционных подходов и сложившиеся организационную и управленческую культуры»⁴⁶⁵. Сегодня ситуация требует совершенно новых методов, новаций в сфере обеспечения безопасности, которые должны быть связаны с новыми методами в организационном проектировании спецслужб. Деятельность органов госбезопасности сегодня должна соотноситься не только с государством, но и с другими понятиями, которые включают в себя политическую, националь-

⁴⁶⁴ Об органах ФСБ в РФ. – М., 2004.

⁴⁶⁵ Белая Книга Российских спецслужб. – М., 1996. – С. 195.

ную, культурную, экологическую, экономическую, интеллектуальную и другие составляющие. Такое многообразие порождает ряд противоречий, что действует не в ущерб государству, а наоборот, препятствует его отчуждению от общества.

Вопрос о значении спецслужб в формировании национальной безопасности РФ продолжает привлекать к себе внимание и до сих пор. Эффективность системы обеспечения национальной безопасности определяется тем, насколько она способствует выходу страны из кризиса и созданию предпосылок для ее устойчивого развития. Это главная задача, которую должны решать все государственные органы, в том числе и спецслужбы. Последние занимают в системе укрепления национальной безопасности особое место. Они обязаны специальными методами и средствами противостоять угрозам безопасности РФ со сторон иностранных государств, а также преступным посягательствам. Прежде всего – добыванием информации об угрозах безопасности РФ, которые формируются и реализуются скрытно, поэтому не могут быть обнаружены другими способами. Спецслужбы обязаны систематически информировать Президента РФ, Председателя Правительства, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ об угрозах для РФ, на основе этого выработать и принимать государственные решения, разрабатывать законы и т. д.

Реализуя данные функции, органы безопасности определяют первоочередные задачи направления их деятельности, самостоятельно разрабатывают разведывательные и контрразведывательные программы, меры борьбы с преступными посягательствами. На этом этапе их деятельности особое внимание уделяется получению достоверной информации, ее оценке и передаче исполнителям. В сфере противодействия угрозам РФ органы безопасности выявляют, предупреждают и пресекают деятельность иностранных спецслужб против РФ. Содействуют сохранению государственных тайн и охрана границ РФ, расследование и дознание, борьба с посягательством на конституционный строй России, терроризмом – все это находится под пристальным вниманием зарубежных спецслужб, потому что наша страна – ядерная держава с множеством различных ресурсов, высоким научным потенциалом, оказывающая воздействие на мировую политику и геополитические процессы. Еще одной тенденцией в противоборстве современных спецслужб мира является ведение разведки с легальных позиций, под прикрытием различных иностранных фондов, организаций, фирм. В последнее время данный процесс активизировался и используется в целях контроля над ситуацией в России. Особое внимание уделяется сбору информации о Вооруженных силах РФ. Возросла опасность расширения агентурной разведки на территории РФ, чему благоприятствуют негативные тенденции сегодняшнего российского общества: сокращение наукоемких производств, неудовлетворенность людей уровнем жизни и т. д.

Особое внимание, как отмечалось выше, уделяется обеспечению безопасности в Вооруженных силах РФ. Российские войска – слабое место нашего государства, чем не замедлили воспользоваться иностранные спецслужбы. Помимо пристального внимания с их стороны, негативным тенденциям подвергся и личный состав войск, что способствует усилению развития подрывной деятельности против вооруженных сил и возрастанию инициативного шпионажа среди военных. По словам Н. П. Патрушева, принципиально важным направлением в обеспечении национальной безопасности органами ФСБ является участие в обеспечении экономической безопасности государства, особенно защита объектов транспорта и связи, атомной энергетики,

оборонного комплекса и других стратегически важных объектов. Способы воздействия на экономику РФ могут быть различными: это и использование фирм-прикрытий, продвижение устаревших технологий, осуществление неэквивалентного обмена и т. д. В данной ситуации, органы госбезопасности должны вести поиск новых способов обеспечения охраны государственных секретов РФ, необходимо выделить те секреты, которые особо значимы для обеспечения национальной безопасности РФ и сосредоточить усилия на их охране. А также усовершенствовать систему засекречивания и рассекречивания государственных тайн и взаимодействия спецслужб с предприятиями-производителями и хранителями государственных секретов.

В связи с активным развитием в последние годы средств мобильной связи, мировой сети Интернет, одним из приоритетных направлений деятельности спецслужб на современном этапе является информационная безопасность. Это также обусловлено тем, что имеющая превосходство в силах и средствах информационной борьбы страна может «рассчитывать на лидерство в экономической, военной и политической сферах, иметь тактическое и стратегическое преимущество, более гибко регулировать экономические»⁴⁵⁶.

С 90-х годов XX века идет процесс включения России во внешне-экономическую деятельность. На территории страны создаются совместные предприятия, что позволяет противнику осуществлять разведку на важнейших стратегических объектах. Главной особенностью обеспечения информационной безопасности являются механизмы, обусловленные как противоборством, так и сотрудничеством государств в рамках информационного столкновения. В России необходимо создавать, и уже существуют программы по обеспечению информационной безопасности. Например, система технических средств СОПМ-2 по обеспечению оперативно-розыскных мероприятий в сетях связи, включая Интернет. В феврале 1997 года между Министерством связи и ФСБ РФ был подписан указ о внедрении СОПМ-2, где провайдерам надлежало установить комплекс оборудования, выделенную линию для местного отделения ФСБ РФ, что позволяет им перехватывать, отслеживать и прерывать связь любого клиента провайдера. Каждый оператор связи обязан проходить лицензирование, которое обязывает соблюдать их ряд условий, в том числе и сотрудничество со спецслужбами. Операторы связи обязаны приспособлять так называемую «архитектуру сетей» в соответствии потребностям спецслужб. Чтобы удовлетворить потребностям СОПМ-2, например, сети спутниковой связи были вынуждены построить наземные станции, через которые проходили бы разговоры российских абонентов. Сегодня трудно проследить, сколько провайдеров в России реально сотрудничают со специальными службами. Такое сотрудничество существует во многих странах, в условиях усиления терроризма этот механизм взаимодействия стал более актуальным.

Необходимо отметить, что наряду с таким пересмотром приоритетов национальной политики в пользу укрепления безопасности, идет ущемление некоторых прав и свобод человека, сворачивание демократических институтов. Серьезную озабоченность органов государственной безопасности вызывает рост организованной преступности, угрожающий национальной безопасности – это еще одно приоритетное направление деятельности отечественных спецслужб. В этой ситуации ФСБ тесно взаимодействует с МВД РФ, в банке данных которого в результате борьбы с различными криминальными элемента-

⁴⁵⁶ Белая Книга Российских спецслужб. - М., 1996. - С. 57.

ми и группировкам накопилось большое количество информации. Огромное внимание уделяется терроризму, посягательству на конституционный строй РФ и всему, что способно дестабилизировать обстановку в стране и создать какую-либо угрозу. Эта проблема актуальна не только для России, но и для многих других стран мира. Распространение терроризма и религиозного экстремизма, особенно в Центрально-Азиатском регионе волнует многие мировые державы. Особо важно укреплять международные связи для устранения и профилактики терроризма среди потенциальных партнеров в рамках международного сотрудничества. По данному направлению можно выделить Китай и Индию, «спецслужбы уделяют особое внимание взаимодействию с иностранными партнерами, особенно с участниками СНГ»⁴⁶⁷.

Против России политические силы Запада применяют политику двойных стандартов: РФ не хотят видеть серьезным экономическим конкурентом, поэтому растет число ограничительных мер против российского экспортного товара. В странах ЕС действует около 60 антидемпинговых законов, которые наносят многомиллиардный ущерб РФ в долларовом эквиваленте.

В нашей работе необходимо отметить, что на данном этапе развития России приоритеты в обеспечении национальной безопасности смещаются в сторону экономической безопасности. Деятельность зарубежных неправительственных структур, которые под видом реализации в регионах образовательных гуманитарных программ лоббируют свои интересы, подрывают экономическую безопасность России. Огромные потери российской экономики наносят организованная преступность во внешнеэкономической деятельности, а также коррупция чиновников. Кроме того, глобализация существенно повысила вероятность распространения оружия массового поражения и средств его доставки. Спецслужбы пресекают попытки доступа к информации о российском ядерном потенциале, к данным о последних разработках оружия. Деятельность в этой сфере, по мнению Н. П. Патрушева, директора ФСБ РФ, «будет нарашиваться», в частности, будет активизировано противодействие планам США по вытеснению России с мирового рынка атомной энергетики и различных технологий под предлогом борьбы с оружием массового поражения. Существует проблема в сфере незаконной миграции, что также представляет угрозу национальной безопасности. По некоторым оценкам, на территории нашей страны может находиться до 2,5 миллионов иностранцев. Суть проблемы в том, что вместе с огромным потоком иностранцев в Россию возможно проникновение членов террористических организаций, контрабанда оружия и наркотиков. Здесь необходимо четкое взаимодействие спецслужб с пограничными и правоохранительными органами стран, откуда осуществляется основной приток нелегалов.

В этой связи, необходимо затронуть проблему приграничной безопасности, как одну из реальных угроз национальной безопасности России. В рамках общих тенденций усиления роли спецслужб на современном этапе и укрепления наших границ, в марте 2003 года указом Президента с 1 июля того же года функции ФПС России были переданы ФСБ РФ. Это сделано в целях усовершенствования государственного управления в области обеспечения безопасности и более жесткому контролю над состоянием наших границ со стороны спецслужб. Такой контроль необходим, поскольку усиливаются негативные тенденции, которые могут дестабилизировать ситуацию в стране. Это связано с рядом особенностей. Граница нашего государ-

⁴⁶⁷ РФ сегодня. Ноябрь 2005. № 11. - С. 7.

ства по продолжительности занимает первое место в мире – 61031,29 километров; Россия граничит с 16 государствами, а США, например, только с тремя. Из 89 субъектов РФ 45 являются приграничными, а государственная граница охраняется 10 пограничными региональными управлениями. Пограничники – одни из первых в нашей стране столкнулись с новыми угрозами безопасности личности, государству и обществу, которые в последнее время приобрели транснациональный характер. На границе России проявляется весь их спектр, поэтому сотрудникам ФПС РФ необходимо совершенствовать свою деятельность на основе накопленного опыта и тесного сотрудничества со спецслужбами. Южные участки границы России оказались в центре региональных конфликтов. Особую озабоченность у ФПС РФ и спецслужб вызывает широкий размах контрабанды оружия, наркотиков, драгоценных и цветных металлов, незаконный вывоз различного сырья, браконьерство. Растет процесс количества задержанных незаконных мигрантов. Эксперты отмечают, что снижение напряженности на российской границе в ближайшие 5-10 лет не предвидеться. Например, 2002 году, по сравнению с 2001, в 3 раза увеличилось количество задержанных боеприпасов, а только в начале 2003 было задержано более 1700 нарушителей, что указывает на усиление отрицательных процессов и большую вероятность прогноза экспертов. Сотрудники органов безопасности особо выделяют проблему непрекращающегося потока наркотиков через границу и увеличения доли героина. Главный объект беспокойства – таджико-афганская граница. Это особо опасный участок, и на протяжении всей нашей границы ФПС РФ и ФСБ РФ активно ведут борьбу с противником и продолжают принимать активное участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Одним из важных направлений деятельности ФПС РФ и органов безопасности по устранению и профилактике негативных процессов продолжает оставаться международное сотрудничество. В 2002–2003 гг. было организовано сотрудничество по пограничным вопросам с 36-ю странами, укрепляется взаимодействие со Швецией, Финляндией, Китаем, Турцией и другими странами. В 2003 году подписано несколько международно-договорных документов, касающихся совершенствования и развития ФПС РФ с другими государствами. Совместно с ФСБ РФ, пограничники развивают и совершенствуют многостороннее региональное и пограничное сотрудничество пограничных ведомств (Балтийский и Черноморские регионы, Северная часть Тихоокеанского региона). За продолжительный период времени неоднократно проводилось реформирование системы государственной безопасности, в результате чего изменялось не только название, но и статус, а, следовательно, организационная структура. На передний план всегда выдвигалась проблема формирования оптимальной организационной структуры центрального аппарата ведомства.

На сегодняшний день, среди ученых-юристов, возникают вопросы по поводу юридического статуса ФСБ РФ: как он определяется, его функции и компетенция. Особо можно выделить версию о том, что органам государственной безопасности статуса федеральной службы не хватает для полного и наиболее точного выполнения их обязанностей. В этой связи, среди сотрудников спецслужб возникло предложение присвоить органам госбезопасности статус министерства, что в данной ситуации позволило бы детерминировать отраслевую компетенцию высшего уровня государственного управления. При этом следует отметить, что более соответствующего статуса для спецслужб в системе органов государственного управления в практике и теории государственного строительства РФ не предусмотрено.

Возможно, финансовые средства не позволяют России содержать именно ту спецслужбу, которую должна бы содержать супердержава. С приходом к власти В. В. Путина усилились тенденции к возрастанию значения спецслужб, увеличились расходы по финансированию самостоятельных ведомств, принимающих участие в обеспечении национальной безопасности РФ. Между тем, совершенствование организационной структуры органов безопасности на современном этапе их существования является жизненно важной проблемой для развития нашего государства, это проблема, требующая серьезного дальнейшего исследования. С целью более эффективной деятельности органов государственной безопасности, сегодня необходимо переосмыслить их роль на основе научных разработок с использованием современных методик, социологических опросов, математического моделирования и прочего, выработать соответствующие подходы к обеспечению национальной безопасности России.

Этот вопрос до их пор остается открытым. Прикрываясь красивой научной лексикой и множеством громких высказываний, на практике неясно, кому мы доверяем обеспечение личной и государственной безопасности. По мнению журналиста А. Александрова, «сегодня Россия переживает свой второй роман с собственной госбезопасностью. Первый, очень кратковременный был при Андропове»⁴⁰⁸. В КГБ СССР самым престижным было Первое главное управление, теперь ставшее отдельной организацией – Службой внешней разведки. Сегодня самое перспективное направление – контрразведка и борьба с экономическими преступлениями, куда мечтают попасть выпускники вузов службы. Можно задать вопрос: а кто же учиться в этих вузах, кто стоит на рубеже охраны нашего государства?

Чаще всего служба начинается после окончания академии ФСБ РФ или технических факультетов гражданских вузов. Будущие сотрудники тщательно отбираются, «инициативников» не жалуют. Чтобы, например, поступить в Академию ФСБ РФ, необходимо обратиться в местный орган ФСБ РФ, где потенциального разведчика, чекиста должны проверить и дать рекомендацию. Возникает вопрос: кто будет разговаривать со школьником, человеком с улицы? Многие современники указывают на то, что «простому» человеку невозможно попасть в органы госбезопасности. Другие утверждают, что процесс набора в ФСБ РФ стал более мягким по сравнению с КГБ СССР. Но тем не менее, востребованы Интеллектуальные люди с сильной волей, не подверженные стрессам, умеющие убеждать людей и влиять на них, без склонности к вредным привычкам. Еще одно необходимое качество – здоровое недоверие к окружающим, чего в нашем обществе предостаточно.

Но что же так сильно привлекает в работе спецслужб, почему, несмотря на небольшую заработную плату, многие стремятся служить в органах госбезопасности. Спецслужбы – это почти гарантированная карьера, к чему сегодня актуально добавить «ленинградское происхождение». Сотрудник спецслужбы получает выход к источникам информации, влиятельным знакомствам, имеет мощную агентурную сеть, умеет влиять на людей. Работая в этих структурах, человек осознает причастность к власти, реальной власти над другим человеком, возможность влиять на ситуацию. После увольнения из органов безопасности, бывших сотрудников приглашают ведущие коммерческие структуры, охранные предприятия и т. д. Вопрос о кадровом составе нынешних спецслужб до сих пор остается актуальным и откры-

⁴⁰⁸ Карьера. - 2001. № 7. - С. 24.

тым, но люди, по политическим или экономическим мотивам коснувшиеся спецслужб, утверждают, что «сегодня там почти половина сотрудников не коррумпированы, что для нашего времени действительно просто невероятная чистота и неподкупность»⁴⁶⁹.

Важнейшей тенденцией сегодня является появление системы осведомителей, ведущих идеолого-политический сыск на «идейных принципах»⁴⁷⁰. Власть через СМИ призывает нас к бдительности, считая, что общество может помочь государству в борьбе с терроризмом, криминалом и другими негативными явлениями. По словам Н. П. Патрушева, «общество не должно считать это стукачеством, а воспринимать как необходимую работу». Но внедрение данной практики в жизнь происходит не совсем успешно. Несмотря на то, что бдительность граждан резко повысилась, и количество звонков в милицию с сообщением о подозрительных предметах, людях и прочих объектах выросло в два раза, большое количество этих сообщений оказываются ложными.

Если провести историческую параллель, то в период деятельности спецслужб 30-50 годов XX века такая практика была широко распространена и принесла лишь негативный вклад в обеспечение безопасности страны. Тогда большинство из осужденных попадали в лагеря по ложным доносам, что будет в наше время – спорный вопрос. Многие утверждают, это – забота о безопасности, наш гражданский долг; что это на самом деле: «стукачество» или забота о безопасности – покажет время. Но факты говорят, что до защиты безопасности еще далеко. Все звонки на пульте дежурного – беспорядочный поток необоснованных жалоб и страхов, зависти к богатому соседу, которые осложняют работу силовых структур.

Что нужно современным спецслужбам, чтобы выйти на уровень зарубежных коллег? За рубежом есть два уровня взаимодействия органов и внешнего мира: информатор-профи, который внедрен или завербован во вражеском стане, и частное лицо, которое по своим личностным убеждения сообщает имеющееся о подозрительном предмете или явлении. Оба явления понятны. В России, вероятно, добавляется промежуточный, третий уровень – «полупрофи». Неоднократные призывы страны и спецслужб к действиям такого рода могут говорить о растерянности власти, о том, что общество должно участвовать в обеспечении собственной безопасности, только не упоминают, каким образом, кроме откровенного доносительства, это должно происходить.

Если обратиться к американскому опыту, то в этой стране вознаграждение за особо ценную информацию доходит до миллиона долларов. Но возможно предположить, что принципы морали и чести для американца важнее денег, в отличие от нашей страны, в данной ситуации можно сослаться на высокий уровень жизни, менталитет. Сегодня можно наиболее точно сказать, что зародившееся в 2000-2001 годах система политического и идеологического сыска, доносов на идейных принципах не до конца прижилась в нашей государственно-активной системе.

Особенностью тех лет было преследование российских ученых. В чьих интересах это происходит, государственной политики или деятельности спецслужб, – многие до сих пор не могут дать точного ответа. В апреле 2000 на выступлении в Государственной Думе РФ Президент Путин В. В. сказал: «Если министр иностранных дел будет замечен в том, что он вне рамок своих служебных обязанностей поддерживает контакты с представителями иностранных государств, то

⁴⁶⁹ Карьера. – 2001, № 7. – С. 27

⁴⁷⁰ Коммерсант. 2001. – С. 13.

он, так же как и любые другие члены правительства, депутаты ГД РФ, руководители фракций, так же как и все другие граждане РФ, будет подвергнут определенным процедурам в соответствии с уголовным законом. И должен сказать, что те последние мероприятия, которые проводятся в ФСБ, говорят о том, что это вполне возможно»⁴⁷¹.

Преследование многих российских ученых началось незадолго до этого выступления Путина, среди них такие имена, как И. В. Сутягин (Институт США и Канады РАН), А. Н. Бабкин (МГТУ имени Баумана), В. В. Данилов (Красноярск), изобретатель В. А. Ковальчук (Челябинск).

Суть проблемы в том, как «интересно» осуществлялся процесс ученых. Если ученые и были в чем-то замешаны и силовые структуры могли привлечь их к уголовной ответственности, то почему спецслужбы позволяли ученым довести работу до определенного этапа, зачастую до конца, а потом возбуждал против них уголовные дела за шпионаж и разглашение государственной тайны? Почему работу не останавливали в начале, давая процессу дойти до своего логического завершения. Что это? Провокация, саботаж, хорошо продуманная стратегия и тактика?

Анализ данной ситуации дает основания полагать, что уголовное преследование ученых – не случайность, а один из аспектов государственной политики в области обеспечения национальной безопасности. В чью пользу он реализуется, проблема до сих пор остается неясной.

Проанализировав факты российской политической жизни за последние 5-6 лет, необходимо поставить перед собой ряд вопросов: по какому пути в обеспечении национальной безопасности пойдут спецслужбы, насколько это будет соответствовать закону?

Верхние ветви российской вертикали власти занимает большое количество бывших сотрудников спецслужб, какого не было за всю историю России, что накладывает отпечаток на стиль управления страной, который многие называют «чекизмом», то есть особо военизированным стилем власти, основанном на устранении и отказе от любой сложности. Отмечаются тенденции к устранению реальной политической оппозиции. Трудно делать прогнозы, пытаясь предсказать, что ждет Россию дальше.

Современное положение РФ в мире и ее внутренние факторы ставят перед спецслужбами задачи совершенствования системы мер, направленных на решение основных проблем национальной безопасности РФ. Это неизбежностью конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политики, экономики, социальной стабильности и безусловное обеспечение законности и поддержания правопорядка. Эти тенденции затронули и Россию, в связи с чем возникает вопрос: как определить ту грань ограничения прав человека, за которой реально наступает отрицание этих прав?

В Концепции национальной безопасности РФ отмечено, что сегодня на территории РФ активизируется деятельность зарубежных спецслужб и используемых ими организаций. В целях своевременного обнаружения угроз и определения их источников особое значение для обеспечения национальной безопасности страны имеет эффективное использование и развитие возможности разведки и контрразведки. Выполняя свои функции по защите основ конституционного строя РФ, органы госбезопасности совместно с другими органами государственной власти участвуют в выработке реализации региональной политики, обеспечивающей баланс федеральных и региональных интересов, совершенствование механизма по сохранению стабильно-

⁴⁷¹ Новое время. -- 2005. № 5. - С. 25.

сти конституционного строя, институтов государственной власти, обеспечении гражданского мира, национального согласия, правового порядка в процессе становления гражданских свобод. Нейтрализация причин, которые споспешествуют развитию политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и всех негативных последствий этих явлений: религиозных и этнических конфликтов, терроризма.

Необходимо усилить борьбу с коррупцией, преступностью, искоренением основ этих социально опасных явлений, разработать систему мер по защите личности, общества и государства от криминала. Спецслужбам и органам власти в дальнейшем необходимо комплексно решать проблемы в сфере национальной безопасности РФ, от чего напрямую зависит благосостояние всей страны и будущее российского народа.

До сих пор сфера национальной безопасности мало исследована. В настоящее время ученые пересматривают многие аспекты этой многогранной сферы, идет процесс переосмысления угроз национальной безопасности в связи с изменением внешних условий безопасности, усиления потока разнородной информации и определенных политических сил. Сложность и недостаточная изученность национальной безопасности дает почву для споров относительно словосочетания «национальная безопасность». Можно образовать «национальную безопасность» как от прилагательного «национальный», так и от существительных «нация», «национальность», в связке со словом «безопасность» смысл которых меняется. Поэтому ряд ученых, например, профессор А. А. Прохожев предлагает ввести более общее понятие, например «безопасность России», «страны».

Вообще, термин «национальная безопасность» может переводиться с английского «national security» как национальная, так и государственная безопасность. Но в XX веке целесообразней использовать термин «национальная безопасность», поскольку идет процесс расширения жизненного пространства, доля государственного участия в некоторых сферах жизни сокращается. Отождествлять эти понятия, по мнению авторов, тоже нельзя. Так как «национальная безопасность» – понятие более широкое, где можно выделить в качестве ключевых слов «национальность», «нация», их интересы и безопасность. Тогда как понятие «государственная безопасность» – более узкое, частное.

Можно наблюдать огромное количество научных споров по этому поводу, но в свете нашего времени приоритетными в данном определении должны являться понятия нации, общества, личности, государства, жизненных интересов и угроз, которые, по определению, являются важнейшими элементами национальной безопасности.

На основе вышеизложенного, можно определить национальную безопасность как некое состояние определенной защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних внешних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

Если рассмотреть данную проблематику на стыке с исторической наукой, можно сделать вывод, что на протяжении всей истории общество стремилось сохранить и затем увековечить свое господство, это и вызвало появление специальной функции – обеспечение своей безопасности, которая впоследствии оформилась в специальную структуру органов, отвечающих за безопасность.

Функционирование спецслужб на различных исторических этапах было различным, отношение к ним общества – неоднозначным. Особенно в 90-е годы авторитет органов безопасности был довольно низок. Причинами могли стать бесконечная их реорганизация, неконструктивная критика со стороны общественного мнения и ряд других факторов. Но опыт нашего государства, как и многих других, четко

показывает, что полностью устойчивых структур спецслужб не существовало и не существует до сих пор. Приоритеты развития, задачи, цели могут резко меняться с изменением политического курса во внешней и внутренней политике, трансформация экономических, политических и других государственных приоритетов может привести и к изменению спецслужб, главное, чтобы эти процессы проходили цивилизованным путем и во благо государства и общества.

Необходимо отметить, что специальные службы существуют во всех странах мира. В ходе их развития стало очевидным, что органы безопасности не могут функционировать вне общественного регулирования, как правило, оно осуществляется в форме парламентского контроля. Опыт борьбы с террором показывает, что необходимо формировать условия, при которых к минимуму должны быть сведены возможность совершения террористического акта и его последствия. Учеными должны быть сформулированы предложения по совершенствованию нормативной базы в сфере укрепления национальной безопасности, по противодействию распространению политического, национального, религиозного экстремизма, в том числе и через средства массовой информации и системы телекоммуникации, выявлению и ликвидации финансирования террористической и экстремистской деятельности, по перекрытию каналов поступления финансовых средств бандформирования.

О состоянии современной законодательной базы организации и деятельности спецслужб в России, в целом, можно констатировать, что реальное состояние (впрочем, как и научное обоснование) законодательной базы организации и деятельности спецслужб в России неудовлетворительно.

Говоря несколько слов о перспективе совершенствования законодательной базы спецслужб, можно назвать большой перечень вариантов разрешения всех проблем. Но, по мнению большинства учёных, они могут быть сведены к двум основным направлениям: совершенствованию действующих законов и принятию новых законодательных актов, имеющих, как правило, комплексный характер. Необходимо разработка единого систематизированного нормативно-правового акта, регулирующего основные стороны организации и деятельности всех российских спецслужб, их контроля, который должны сформировать в обществе представление о законности и допустимой деятельности спецслужб в интересах обеспечения национальной безопасности. А также заложить понимание того, что государство, общество в целом, отдельный гражданин имеют достаточные возможности для контроля над деятельностью спецслужб в целях предотвращения процесса перерастания их в силу, представляющую угрозу для русского народа.

В начале XXI века перед нашей страной возникло множество перспектив общественного развития, но в связи с этим появилось определенное количество различных проблем, которые требуют срочных решений. Главная из них – обеспечение национальной безопасности, которая выступает предпосылкой для дальнейшего успешного функционирования России.

Выполняя свои функции по защите основ конституционного строя РФ, обеспечению национальной безопасности, спецслужбы совместно с другими органами государственной власти участвуют в выработке реализации региональной политики, обеспечивающей баланс федеральных и региональных интересов, совершенствуют механизмы по сохранению стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, национального согласия, правового порядка в процессе становления гражданских свобод. Необходим процесс ней-

трализации причин, которые способствуют развитию политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и всех негативных последствий этих явлений: религиозных и этнических конфликтов, терроризма, а так же усиления борьбы с коррупцией, преступностью, искоренением основ этих социально-опасных явлений, разработка системы мер по защите личности, общества и государства от криминала.

Спецслужбам и органам власти в дальнейшем необходимо комплексно решать проблемы в сфере национальной безопасности РФ, от чего напрямую зависит благосостояние всей страны и будущее российского народа.

Литература

1. Абдулатипов Р. Г., Жарников А. Е., Дашдамиров А. Ф. Основы национальных и федеративных отношений. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 344 с.
2. Агафонов В. К. Парижские тайны царской охраны. – М.: ЗАО «Издательство «Русь», 2004. – 416 с.
3. Алядин В. И. Государственная безопасность и время. – М.: Изд-во «Графус», 2001. – 448 с.
4. Антонов В. С., Карпов В. Н. Тайные информаторы Кремля-2. – М.: ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2003. – 415 с.
5. Белая книга российских спецслужб. – М.: РАУ-Корпорация, 1996. – 276 с.
6. Богданов Ю. М. Строго секретно. 30 лет в ОГПУ-НКВД-МВД. – М.: Вече, 2002. – 544 с.
7. Бобков Ф. Д. КГБ и власть. – М.: Ветеран МП, 1995. – 384 с.
8. Бойко В. А., Бакурский А. П. Щит и меч российской государственности. – Саратов: Летопись, 2002. – 344 с.
9. Буркин А. И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. – М.: Логос, 2004. – 320 с.
10. Васильев А. И. Национальная безопасность России. – М.: Проспект, 2003. – 234 с.
11. Вепрев О. В., Лютов В. В. Государственная безопасность: три века на Южном Урале. – Челябинск: Юж.-Урал. кн. изд-во, 2002. – 448 с.
12. Возжеников А. В., Кривельская Н. В., Макаренко И. К. Общая теория национальной безопасности. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 318 с.
13. Возжеников А. В., Выборнов М. А., Поляков К. И. Международный терроризм: борьба за геополитическое господство. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 528 с.
14. Воронцов С. А. Спецслужбы: история и современность. – Ростов н/Д.: Феникс, 1998. – 467 с.
15. Дзалиев М. И. Основы обеспечения безопасности России. – М.: Логос, 2003. – 413 с.
16. Дроздов Ю. М., Егозарьян В. А. Мировая террористическая. – М.: Бумажная Галерея, 2004. – 392 с.
17. Елизаров А. Е. Контрразведка ФСБ против ведущих разведок мира. – М.: Проспект, 2000. – 274 с.
18. Зданович А. А. Отечественная контрразведка, 1914–1920: организационное строительство. – М.: Крафт, 2004. – 185 с.
19. Зданович А. А. Свои и чужие – интриги разведки. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, ЗАО «Масс Информ Медиа», 2002. – 320 с.
20. Историко-публицистический альманах «ЛУБЯНКА». – Издательский Дом «ЛУБЯНКА». Вып. 1, 2. – 2004. – 126 с.
21. «Исторические чтения на Лубянке». 2003 год. Власть и органы государственной безопасности. РИС НовГУ. – Москва, Великий Новгород, 2004. – 226 с.

22. Кваша Ю. Ф. Правоохранительные органы. – М.: Простор, 2003. – 329 с.
23. Мохов Е. А. Организованная преступность и национальная безопасность России. – М.: Логос, 2002. – 190 с.
24. Коровин В. В. История отечественных органов безопасности. – М.: Инфра-М, 1998. – 309 с.
25. Кочанов Н. Н., Парфенова М. В. Политическая полиция и политический терроризм в России (вторая половина XIX – начало XX вв.). Сборник документов. – М.: Изд-во АИРО-XX, 2001. – 520 с.
26. ЛУБЯНКА: обеспечение экономической безопасности. – М.: ЗАО «Масс Информ Медиа», 2002. – 448 с.
27. Мозохин О. П. ВЧК – ОГПУ. Карающий меч диктатуры пролетариата. – М.: Яуза, Эксмо, 2004. – 448 с.
28. Манойло А. В., Петренко А. И., Фролов Д. Б. Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. – М.: Горячая линия – Телеком, 2003. – 541 с.
29. Опалев А. В. Правовая основа обеспечения национальной безопасности России. – М.: Эксмо, 2005. – 205 с.
30. Петрищев В. Е. Заметки о терроризме. – М.: Изд-во Эдиториал УРСС, 2001. – 288 с.
31. Перегудова З. И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. – 432 с.
32. Российские спецслужбы: история и современность. Материалы исторических чтений на Лубянке 1997–2000 гг. – М.: X-History, 2003. – 280 с.
33. Сватиков С. С. Русский политический сыск за границей. – М.: X-History, 2002. – 268 с.
34. Ставицкий В. П. Спецслужбы и человеческие судьбы. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2000. – 319 с.
35. Турло С. С., Залдат И. П. Шпионаж. – М.: X-History, 2002. – 408 с.
36. Христофоров В. К., Виноградов О. К. «СМЕРШ»: исторические очерки и архивные документы. – М.: Издательство Главархива Москвы, ОАО «Московские учебники и Картолитография», 2003. – 343 с.
37. Шумилов А. Ю. Спецслужбы России: законы и комментарий. – М.: Экмос, 2003. – 185 с.
38. Яковлева О. А. Откровенно о многом... – Улан-Удэ: ОАО «Республиканская типография», 2003. – 344 с.

5.2. Развитие уголовно-исполнительной системы как фактор укрепления национальной безопасности России (А. А. Кулькова, И. В. Евсеев)

В настоящий момент состояние национальной безопасности России оставляет желать лучшего, что неоднократно подчеркивалось президентом РФ В. В. Путиным в его последних Федеральном Собранию и иных публичных выступлениях. Существуют как внешние, так и внутренние угрозы безопасности нашему государству, каждая из которых заслуживает повышенного внимания как ученых, так и действующих политиков. Одна из самых актуальных проблем – недостатки существующей уголовно-исполнительной системы.

Решение данной проблемы объективно является делом первостепенной важности для нашего государства. И это связано, прежде всего, с тем, что она затрагивает все слои нашего общества. Эффективно функционирующая система исполнения наказаний способствует обеспечению состояния стабильности и защищенности каждого гражданина, является показателем состояния демократии в государстве, а также показывает отношение государства к отдельной личности, степень его гуманности и уважения прав и свобод человека. Ведь очень

часто случается так, что зафиксированное в Конституции РФ и провозглашаемое высшими должностными лицами государства определение политического режима нашего государства как «демократическое, правовое» на практике оказывается лишь декларацией. Об этом может свидетельствовать и наличие сохранившихся еще со времен Советского Союза многих проблем в сфере исполнения наказаний, отсутствие реальных гарантий соблюдения прав и свобод осужденных, отбывающих наказание лиц и вышедших из мест лишения свободы.

Данная тема заслуживает внимания еще и потому, что в последнее время Россия становится одной самых активных участниц современных международных отношений. Она является членом Совета Безопасности ООН, состоит, наряду с наиболее развитыми западными странами, во многих международных организациях. А это повышает требования со стороны развитых стран к ее внутреннему устройству. Поэтому Россия, стремясь стать сильной и значимой державой на мировой арене, должна стремиться к тому, чтобы перенять некоторые западные демократические ценности, доказавшие свою эффективность и гуманность на протяжении веков. Это в полной мере относится и к сфере исполнения уголовных наказаний. Ведь отставание этой сферы в России от западных стандартов во многом подрывает доверие к ней с точки зрения истинности ее намерений идти по пути дальнейших демократических преобразований.

Вопросам уголовно-исполнительной системы уделяется внимание в научной, художественной литературе, в публицистике. Интерес к данной теме наблюдается и со стороны западных авторов⁴⁷². Для произведений этих авторов характерна стереотипность мышления, которая проявляется в отношении к России как к государству сильно коррумпированному, с высоким уровнем преступности. Россия в их сознании связывается с эпохой сталинских лагерей, причем характерные черты уголовно-исполнительной системы советского периода очень часто переносятся и на современную Россию.

Представители отечественной публицистики и художественной литературы также приложили немало усилий для того, чтобы привлечь внимание общественности к состоянию дел в этой жизненно важной сфере⁴⁷³. Они же невольно способствовали и созданию не вполне адекватного негативного образа России как несправедливого и бесправного государства.

Большое внимание данной теме уделяется и в научной литературе, главным образом, юридической. основоположниками российской пенитенциарной науки, внесшими значительный вклад в развитие теории пенитенциарного, исправительно-трудового и уголовно-исполнительного права в конце XIX – начале XX вв. были известные правоведы: Н. С. Таганцев, Н. Д. Сергиевский, А. А. Жижиленко, С. П. Мокринский, И. Я. Фойницкий, С. В. Познышев, М. М. Исаев, М. Н. Гернет, Е. Г. Ширвиндт, Б. С. Утевский.

⁴⁷² Анденес И. Наказание и предупреждение преступлений. – М.: Прогресс, 1979; Бартон П. Институт концентрационных лагерей в России (1937–1957 гг.). – 1959; Котек Ж., Ругуло П. Век лагерей. – М., 2003; Росси Ж. Справочник по ГУЛАГу. В двух частях. – М., 1991.

⁴⁷³ Якубович И. В мире отверженных. Записки бывшего каторжника. – СПб., 1898; Гернет М. Преступный мир Москвы. – М., 1924; Солженицын А. Архипелаг ГУЛАГ. – М., 1990; Гиззбург Е. Крутой маршрут. – М., 1990; Некрасов В. Тринадцать «железных» наркомов. – М., 1995; Голодкова Л. Тихая обитель (Сухановка). – М., 1996; Капозный Д. Страна Тюрягия. – М., 2005.

В середине и во второй половине XX века их труды продолжили профессоры В. П. Артамонов, З. А. Астемиров, Л. В. Багрий-Шахматов, Н. А. Беляев, М. П. Журавлев, А. И. Зубков, Л. Г. Крахмальник, А. С. Михлин, М. П. Мелентьев, А. Е. Наташев, А. Л. Ременсон, И. А. Сперанский, Н. А. Стручков, Ю. М. Ткачевский, А. В. Шамис, И. В. Шмаров и другие исследователи.

Достижения пенитенциарной науки развиваются в настоящее время В. М. Анисимков, А. В. Бриллиантов, А. Я. Гришко, М. П. Детков, С. И. Кузьмин, П. Г. Пономарев, В. И. Селиверстов, А. А. Толкаченко, Г. Ф. Хохряков, В. А. Уткин, О. В. Филимонов и другие российские ученые.

В меньшей степени данной теме уделяют внимание историки⁴⁷⁴, а также социологи⁴⁷⁵.

Трудно назвать какие-либо политические исследования по данной тематике, особенно такие, которые рассматривали бы ее во взаимосвязи с национальной безопасностью. Однако стоит отметить, что политические аспекты затрагиваются практически в каждой из вышеперечисленных работ.

Основной целью данного раздела является рассмотрение состояния уголовно-исполнительной системы РФ, истории ее развития с советских времен и до наших дней, ее основных недостатков, сохранившихся еще со времен Советского Союза, а также поиск путей ее усовершенствования. Недостатки уголовно-исполнительной системы – одна из самых актуальных проблем для России.

Эти недостатки имеют как количественную, так и качественную составляющие. В количественном отношении это:

- рост преступности,
- постоянное увеличение численности осужденных и лиц, находящихся под стражей,
- большой удельный вес лиц, когда-либо сидевших в местах лишения свободы.

В качественном отношении:

- колоссальные материально-финансовые затруднения,
- противоречие отдельных норм Уголовно-Исполнительного Кодекса РФ международным стандартам,
- состояние здоровья осужденных,
- господство в уголовно-исполнительной системе карательного уклона, а не уклона на перевоспитание совершивших правонарушение лиц,
- сложное социально-экономическое состояние в стране, способствующее ощущению нестабильности у отдельных слоев населения и, как следствие, росту преступности,
- отсутствие реальной помощи со стороны государства в адаптации к социальной действительности тем лицам, которые отбыли свой срок и вышли на свободу, что способствует совершению ими новых преступлений и возвращению в места лишения свободы,
- большое количество правонарушений внутри колоний,

⁴⁷⁴ Смыкалин А. Пенитенциарная система страны в годы Великой Отечественной войны. // Урал в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. - Екатеринбург, 1995; Смыкалкин А. С. Колонии и тюрьмы в Советской России. - Екатеринбург, 1997; Детков М. Г. Тюрьмы, лагеря и колонии России. - М.: Вердикт, 1999; Зубков А. И. Карательная политика России на рубеже тысячелетий. - М., 2000.

⁴⁷⁵ Земсков В. Об учёте спецконтингента НКВД во всеобщих переписях населения 1937-1939 гг. // Социологические исследования 1991 г., № 2; Земсков В. ГУЛАГ // Социологические исследования 1991 г., № 7.

- антагонизм между заключенными и администрацией пенитенциарных учреждений,
- сохранение советских пережитков, то есть жесткой карательной государственной системы с производственным уклоном.

Решение данных проблем – дело первостепенной важности для обеспечения внутренней безопасности нашего государства. А для этого необходимы практические мероприятия по совершенствованию системы исполнения наказаний, и, прежде всего, это приведение российского законодательства в данной сфере к международным стандартам.

Необходимо осуществление ряда крупных мероприятий:

- корректировка карательной политики и гуманизация законодательства в данной сфере,
- разграничение компетенций в вопросах управления и обеспечения жизнедеятельности учреждений УИС между федеральными органами и субъектами РФ,
- обеспечение социально-правовой защиты осужденных, обеспечение их конституционных прав,
- изменение структуры исправительных учреждений, переход к раздельному содержанию заключенных в зависимости от характера и степени общественной опасности совершенных преступлений,
- реформирование промышленного сектора УИС,
- подготовка персонала новой формации, способного адекватно воспринимать требования международных стандартов в сфере обращения с осужденными, и некоторые другие меры.

Тем не менее, подходить к решению данной проблемы необходимо комплексно, при активном участии не только государства, но и гражданского общества.

5.2.1. История развития пенитенциарной системы в России

5.2.1.1. Исправительно-трудовая политика советской власти в 1917-1991 гг.

В данный период исторического развития России произошла трансформация пенитенциарной политики в политику исправительно-трудовую на основе идей об исправлении осужденных как главной цели наказания и об общественно полезном труде как ведущем средстве исправления. Организацией труда заключенных стала важнейшей задачей перестройки мест заключения. Этот процесс шел постепенно с 1917-1918 гг.

Перевоспитание осужденного путем использования общественно-полезного труда как ведущего средства исправления было скорее прикрытием той политики, которую стали проводить в жизнь руководители Советского государства. На самом же деле власти нужна была дешевая рабочая сила с минимальными затратами, и такой силой могли стать заключенные пенитенциарной системы.

Первым крупным советским нормативным актом в области исполнения наказания стала Временная инструкция «О лишении свободы, как мере наказания, и о порядке отбывания такого», утвержденная постановлением Наркомата юстиции от 23 июля 1918 г.

Хотя задача исправления осужденных во Временной инструкции прямо не формулировалась, появившиеся в ней термины (ст. 3, 7) «исправительные меры», «воспитательно-трудовые методы» свидетельствовали о том, что она имела в виду. Система мест лишения свободы состояла (ст. 3) из:

1. Общих мест заключения (тюрем),
2. Воспитательно-карательных реформаториев и земледельческих колоний (в основном, для молодежи),

3. Испытательных заведений для лиц, в отношении которых есть основания для послабления режима или досрочного освобождения,

4. Карательно-лечебных заведений (для арестантов с заметно выраженными психическими дефектами),

5. Тюремных больницы.

Реформатории и испытательные заведения с ослабленным режимом не получили распространения на практике, в то время как трудовые колонии показали свою жизнеспособность. Первая земледельческая колония была создана в 1918 г. в Подольском уезде Московской губернии, в 1919 г. открыта первая Петроградская сельскохозяйственная колония. В 1919 г. насчитывалось уже 9 сельскохозяйственных колоний, а в 1920 г. — 151.

В апреле 1919 г. были образованы исправительно-трудовые лагеря для нарушителей, приговоренных к этой форме наказания ЧК, революционными трибуналами или обычными народными судами. Советские лагеря принудительных работ эпохи Сталина были близки к модели каторги. Огромные бараки, рассчитанные на 200-400 человек, моделированные всяких внутренних перегородок, стали символом этого типа тюрьмы. Первые лагеря принудительных работ появились в 1918 г., сразу же после Октябрьской революции 1917 г. Впоследствии эти лагеря легли в основу создания ГУЛАГа в 1934 г.

Управление лагерями находилось в руках специального отдела народного комиссариата внутренних дел (НКВД), а заключенные в таких лагерях направлялись на работу «по запросам советских учреждений». Режим в лагерях принудительных работ по своему содержанию и организации был близок к тюремному. Крайне сурово карались побег.

В тот же период была внедрена более жесткая форма наказания в виде «концентрационных лагерей», цель которых заключалась в содержании лиц, виновных в контрреволюционной деятельности в гражданской войне¹⁶. В постановлении СНК РСФСР от 5 сентября 1918 г. «О красном терроре» определялась необходимость защитить Советскую республику от классовых врагов путем изолирования их в концентрационных лагерях. Вскоре эти лагеря стали использоваться для противников режима вообще.

Помимо этого, вводился институт неопределенности наказания, открывавший двери административному и судебному произволу. Так, по заключению распределительной комиссии, причислявшей по окончании срока наказания осужденного к разряду хулиганов, погромщиков или упорных рецидивистов, материалы на таких лиц могли направляться в местный революционный трибунал для рассмотрения вопроса об их дальнейшей изоляции. Таким образом, репрессии осуществлялись не за конкретное преступление, а за «опасное состояние личности». Такая «мера социальной защиты» вела к «срезанию» целых слоев общества.

16 октября 1924 г. был принят первый в истории России Исправительно-трудовой кодекс. Исполнение наказаний в нем соединялось с применением мер исправительно-трудового воздействия.

Коллективизация сельского хозяйства в 1929-1933 гг. сопровождалась раскулачиванием части крестьян. Многие из них были отправлены на спецпоселения в отдаленные районы или трудпоселения (иначе это называлось «кулацкой ссылкой», или «трудссылкой»). В справке Отдела по спецпереселенцам ГУЛАГа ОГПУ под названием «Сведения о выселенном кулачестве в 1930-1931 гг.» указывалось, что

¹⁶ Собрание узаконений, 1919 г. - № 12. - С. 130.

в это время было отправлено на спецпоселение 391 026 семей общей численностью 1 803 392 человека.

В 30-х годах начинает набирать силу тенденция к усилению строгости уголовных наказаний и отступлению от судебного порядка их применения. Так, 5 ноября 1934 г. постановлением ЦИК и СНК СССР при НКВД СССР был создан внесудебный репрессивный орган – Особое совещание, отправлявшее правосудие по упрощенной процедуре и получившее право без суда назначать ссылку и высылку на срок до 5 лет, заключение в исправительно-трудовой лагерь. В принятом 1 декабря 1934 г. (в день убийства секретаря Ленинградской парторганизации С. М. Кирова) постановлении ЦИК СССР устанавливался следующий порядок ведения дел о террористических организациях и террористических актах против работников советской власти:

«1. Следствие по этим делам заканчивать в срок не более десяти дней.

2. Обвинительное заключение вручать обвиняемым за одни сутки рассмотрения дела в суде.

3. Дела слушать без участия сторон.

4. Кассационного обжалования приговоров, как и подачи ходатайств о помиловании, не допускать.

5. Приговор к высшей мере наказания приводить в исполнение немедленно по вынесении приговора».

Всего с 1921 г. по 1 февраля 1954 г. было осуждено за контрреволюционные преступления 3 777 380 человек, в том числе, к высшей мере – 642 980, к заключению – 2 369 220, к ссылке и высылке – 765 180 человек. В результате чистки армии в 1937–1938 гг. погибло до 45% командного и политического состава армии и флота от бригады и выше, из армии было «вычищено» свыше 40 тыс. человек, расстреляны видные военачальники, в том числе первые советские маршалы М. Н. Тухачевский, А. И. Егоров и В. К. Блюхер.

Максимальный срок лишения свободы был увеличен с 10 до 25 лет, что во многом можно объяснить трудоемкостью выполняемой эсками работы. В период с конца 30-х по начало 50-х годов Исправительно-трудовой кодекс РСФСР фактически перестает действовать, законодательная регламентация исполнения наказаний вытесняется закрытыми для общественности ведомственными нормативными актами.

Таким образом, власть установила такой режим, где разница между свободным и заключенным сводилась к нулю. Постепенно советское руководство, создавая и апробируя невиданный в мировой пенитенциарной практике вид лагерей, определяло для себя и для них три основные задачи политического направления:

1. Изолировать реальных и потенциальных врагов режима (а также просто недовольных им),

2. Занять этих людей «общественно полезным» трудом,

3. Колонизировать остро необходимые для развития промышленности (прежде всего, военно-промышленного комплекса) регионы, куда, в силу их специфики (север, тайга, тундра, степи с неблагоприятным климатом и т.п.), вольнонаемных работников не заманишь.

11 июля 1929 года Совнарком СССР принял постановление, которым возложил на ОГПУ СССР задачу развития хозяйственной жизни наименее доступных для освоения и вместе с тем обладающих огромными естественными богатствами окраин Советского Союза «до-средством использования труда изолируемых опасных элементов»⁴⁷⁷.

⁴⁷⁷ Уголовно-исполнительное право России. Учебное пособие. – М., 2001. – С. 85.

Постепенно, все более входя во вкус использования дармовой рабочей силы, руководители государства и партии, сочли крайне уместным и целесообразным «в интересах индустриализации страны» законодательно подогнать систему принудительного лагерного труда под нужды планово-социалистической, а по сути – сверхмилитаризированной экономики. Известно, что именно заключенные сооружали крупнейшие заводы и железные дороги, каналы и электростанции – ни одна значительная стройка первых и последующих пятилеток не обошлась без их труда (от Комсомольска-на-Амуре и Магнитки – вплоть до КАМАЗа и БАМа). Организуются специализированные гулаговские управления, занимавшиеся железнодорожным строительством, лесной и тяжелой промышленностью, другими важнейшими отраслями экономики Советского Союза. Таким образом, на базе прежней пенитенциарной системы Сталин создал, по сути, то, что Троцкий называл «трудармией». Но Троцкий полагал, что создать их можно будет из вольных людей, с опорой на энтузиазм. Лагерная экономика с начала 1930-х годов становится ведущей опорой советской системы хозяйствования, на чем, в сущности, и держалась сталинская модель социализма.

К 1940 году ГУЛАГ состоял из 53 лагерей, 425 исправительно-трудовых колоний, 50 колоний несовершеннолетних и имел общее число заключенных свыше 1660 тысяч, а к 1953 г. – около 2,5 млн. Однако, несмотря на всю сложность условий содержания, смертность на зоне не слишком превышала смертность тех же возрастных категорий на воле – около 3%. Это было связано с тем, что администрация принимала все возможные меры по поддержанию работоспособности заключенных.

Характерной чертой уголовно-исполнительной системы Советского Союза стало использование пониженных норм питания для тех заключенных, которые не выполняли нормы выработки на производстве. Используя голод как стимул к повышению производительности труда, администрация в то же время систематически ограничивала возможности зэков пополнить свой паек со стороны.

Излишняя жестокость тюремного режима не была устранена даже после смерти Сталина, в период «оттепели». Сверхвысокие сроки лишения свободы оставались даже в условиях, не требовавших больше такого количества принудительного труда. С принятием 12 декабря 1993 г. новой Конституции России советский период ее истории завершился.

Таким образом, уголовно-исполнительная политика советской власти имела исправительно-трудовой уклон. Общественно-полезный труд заключенных активно использовался государственной властью в своих интересах, как источник бесплатной рабочей силы. То есть уголовно-исполнительная система в советский период выполняла две основные цели: исправление преступников, изоляция от общества противников режима и их перевоспитание, а также использование труда осужденных в тех отраслях и регионах производства, которые меньше всего популярны для вольнонаемных работников. Продолжились тенденции необъективности суда, судебного произвола, чрезвычайной строгости наказания, отсутствия независимых судей, сращивания судебной и исполнительной власти.

5.2.1.2. Изменения политики в сфере исполнительно-трудового права и переход к политике уголовно-исполнительного права

Переход от политики исправительно-трудового к политике уголовно-исполнительного права был осуществлен с принятием Конституции РФ. В ст. 71 Конституции говорится об уголовно-

⁴⁷⁸ Троцкий Л. Д. Сочинения. Т 15. – С. 52-78.

исполнительном законодательстве, предметом которого, как известно, являются уголовно-исполнительные отношения, т.е. отношения между осужденными и государством в лице администрации мест лишения свободы, возникающие в связи с реализацией установленных законом и определенных судом правограничений.

Таким образом, было положено начало реформированию сферы исполнения наказаний в постсоветский период.

Советский Союз подписал в 1989 г. Венские соглашения, на основе которых были приняты обязательства привести свое законодательство в соответствие с международными соглашениями о защите прав человека, в том числе, и в сфере борьбы с преступностью. Российская Федерация как правопреемник СССР является участником многочисленных международных договоров, она признает ряд резолюций и решений международных организаций, в первую очередь ООН, по вопросам соблюдения прав осужденных. В числе таких документов следует назвать Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955), Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979), Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1989), Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, Пекинские правила (1985) и др. В 1996 г. Российская Федерация была принята в Совет Европы. Она подписала Европейскую Конвенцию о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987). На ближайшей повестке дня – выполнение Европейских пенитенциарных правил (1987).

Одна из директив Совета Европы касается организации контроля над процессом исполнения наказаний. Здесь важно следовать принципу разделения властей: за поиск преступников, судебное разбирательство и исполнение вынесенных судом решений должны отвечать разные государственные органы. С момента ее образования в 1895 г. до 1921 г. и с октября 1956 г. по апрель 1957 г. российская (советская) пенитенциарная система находилась в ведении Министерства юстиции. В остальное время тюрьмы и лагеря подчинялись Министерству внутренних дел. Российские тюрьмы вновь были переданы Министерству юстиции в 1998 г. Указом Президента РФ «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» № 1400 от 8 октября 1997 г.

Согласно Закону РФ об органах и учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы от 12 июля 1997 г., уголовно-исполнительная система есть централизованная федеральная структура с соответствующим порядком функционирования, бюджетного финансирования и государственного управления. Естественно, это касается и имущества исправительно-трудовых учреждений, которое целиком объявлено федеральной собственностью. Таким образом, если предшествующая исправительно-трудовая система «реального социализма» находилась в двойном подчинении и во многих отношениях зависела от региональных и местных органов власти и управления, то сформировавшаяся на ее месте в ходе первичных реформ система уголовно-исполнительная стала жестко централизованным федеральным ведомственным образованием, региональные органы управления ИТУ превратились в территориальные аппараты управления структур федеральной исполнительной власти.

Уголовные наказания исполняют два ведомства – Министерство юстиции РФ и Министерство обороны РФ. Однако в самом Министерстве юстиции РФ параллельно существуют две системы органов,

исполняющих наказания, которые функционируют автономно друг от друга и осуществляют лишь взаимодействие между собой. Одну систему возглавляет ГУИН, осуществляющее руководство исполнением наказаний в виде лишения свободы, ограничения свободы, ареста, исправительных работ, обязательных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а также контроль над поведением условно осужденных, осужденных беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, которым судом отсрочено отбывание наказания. Во главе другой системы стоит Департамент судебных приставов, который осуществляет руководство исполнением наказаний в виде штрафа, конфискации имущества, лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград.

Аппараты управления этих двух систем действуют независимо друг от друга, финансирование их деятельности осуществляется по разным статьям бюджета. Лишь на уровне федеральных округов аппараты управления органами и учреждениями Министерства юстиции объединены в единую структуру, однако в центре, в субъектах РФ и на местах аппараты управления этих двух структур функционируют раздельно и самостоятельно.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1116 «О некоторых мерах по реформированию внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» и постановлением Правительства РФ от 5 апреля 1999 г. № 366 «О порядке и условиях выполнения учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации функций конвоирования осужденных и лиц, заключенных под стражу» эта функция вместе со штатной численностью военнослужащих была передана из внутренних войск в ведение уголовно-исполнительной системы. Что в свою очередь обусловило создание в составе ГУИН самостоятельной военизированной службы, ее осуществляющей. Таким образом, уголовно-исполнительная система в своих руках полностью сосредоточила функции надзора, охраны и конвоирования осужденных и лиц, находящихся под стражей, завершив длительную поэтапную их передачу из ведения внутренних войск. Уголовно-исполнительная система стала еще более военизированной структурой в государстве. Все это в конечном итоге обусловило отнесение Министерства юстиции РФ к силовым ведомствам (пожалуй, единственный в современной мировой практике случай), в результате чего Указом Президента РФ от 7 декабря 1998 г. № 1483 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации» и от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство юстиции РФ как силовое ведомство было подчинено непосредственно Президенту РФ. В таком виде уголовно-исполнительная система России и функционирует в настоящее время, выполняя в том числе и такие специфические функции силовых ведомств, как участие в антитеррористических операциях. Следует отметить, что высказываются весьма серьезные возражения против подобной трансформации уголовно-исполнительной системы, предлагается до минимума свести ее военизированность и перевести весь персонал в разряд гражданских служащих.

Хотя советское государство формально признавало, что заключенные могут иметь права, заключенные ощутили первые реальные изменения в этом вопросе только в начале 90-х годов.

Законом от 12 июня 1992 г. был впервые официально ограничен срок дисциплинарного наказания. За этим законом последовал ряд

других изменений в тексте Исправительно-трудового кодекса РСФСР, введенного в действие 1 июня 1971 г. В частности, Закон от 12 июня 1992 г. зафиксировал впервые в российской истории права заключенного: на свободу религиозных верований, на личную безопасность, на информацию касательно своих прав и обязанностей, на переписку, на свидания, на телефонные переговоры, на отпуск, на свободу перемещений в пределах колонии, на заключение договоров страхования. Тем же Законом были упразднены ограничения на вес посылок (ранее заключенный мог получать посылки весом до 3 кг. только после истечения первой половины срока лишения свободы), практика лишения спальных принадлежностей в ШИЗО и ПКТ, был допущен внешний контроль над деятельностью руководства пенитенциарных учреждений. Затем Законом от 18 февраля 1993 г. была отменена практика высылки и ссылки. Закон от 6 июля 1993 г. положил конец раздельному содержанию рецидивистов и лиц, впервые совершивших тяжелые преступления, что одновременно означало завершение эры «белых лебедей», колоний строгого режима, специально созданных для «перевоспитания» всеми доступными методами рецидивистов и блатных.

Введение в действие 1 июля 1998 г. нового Уголовно-исполнительного кодекса (УИК) подвело итог вышеупомянутым юридическим новациям. Он гарантировал заключенным право на личную безопасность (ст. 13), право на покупку без ограничений продуктов питания, право на свидания, право на получение посылок и передач, право переписки (администрация теперь не может лишать заключенных этих трех прав в порядке наказания), право на телефонные переговоры, право на прогулки, право на просмотр телепередач и художественных фильмов, право хранить книги и журналы (ст. 88-95).

В целом, заключенные позитивно оценивают произошедшие в результате реформ изменения в организации их повседневной жизни. Отвечая на вопрос: «Изменилось ли ваше положение в ИК к лучшему, по сравнению с тем, что было два-три года назад?» – 36% заключенных отвечают, что да. Последние тенденции рождают и умеренный оптимизм заключенных в оценках ожидаемых в ближайшем будущем изменений. Абсолютное большинство, 51,1%, позитивно отвечают на вопрос: «Ожидаете ли вы изменений к лучшему в вашем положении в ИК?»⁴⁷⁹

Особенно ценят заключенные вежливое к ним обращение, что воспринимается как доказательство того, что в них начинают видеть в первую очередь людей, а не преступников.

Ключевое объяснение постепенного изменения к лучшему образа легальной власти следует искать в попытках обеспечения минимальных прав заключенных. Принципы гражданственности, ранее немислимые не только в тюрьме, но в советском обществе в целом, начинают оказывать влияние на повседневную жизнь в тюрьме. Существа становятся людьми, когда за ними признаются права и обязанности. Из всех прав, гарантированных УИК заключенным, приоритетный характер имеют «неэкономические» права.

То значение, которое придано осужденным праву на вежливое обращение, заслуживает особого внимания: более 20% голосов отдает это право от занявшего второе место по важности права на свидания»⁴⁸⁰. Здесь уместно воспроизвести свидетельство Жака Росси: «В конце 40-х годов я был свидетелем того, как бригада заключенных согласилась остаться на вторую смену после 11-часовой работы по

⁴⁷⁹ Олейник А. Н. Тюремная субкультура России: от повседневной жизни до государственной власти. – М.: Инфра-М, 2001. – С. 58.

⁴⁸⁰ Там же. – С. 62.

одной причине. Руководитель строительства обратился к ним со следующими словами: «Я вас прошу, товарищи»⁴⁸¹.

Согласно Внутреннему распорядку, право на вежливое обращение конкретизируется в том, что «представители пенитенциарной администрации должны обращаться к заключенным на Вы и называть их «заключенный или гражданин», и по фамилии». Однако сами заключенные не сводят право на вежливое обращение просто к использованию уважительных местоимений. Для них важнее обеспечение минимального такта в поведении надзирателей, минимального уважения личности. Следовательно, уважительное обращение в широком смысле предполагает тактичность и установление верной дистанции в отношениях там, где другие механизмы защиты сферы частной жизни не действуют. Итак, необходимо признать существование четкой причинно-следственной связи между тактом со стороны администрации, доверием к легальной власти в тюрьме и оптимизмом заключенных относительно их будущего в тюрьме.

Однако наиболее ценное для заключенных право на вежливое обращение оказывается и наименее защищенным.

Каковы основные причины, не позволяющие осужденным в полной мере воспользоваться своими правами и увеличивающие шансы того, что и в России окажется верным наблюдение, сделанное в Германии: «В немецкой истории признание прав заключенных в теории сосуществует с их игнорированием на практике?»

Централизованное и бюрократизованное управление, характерное для советской системы, основывалось на использовании множества административных средств, причем законы представляли собой лишь видимую часть айсберга. Ведомственные приказы, циркуляры, инструкции, типовые правила и правила внутреннего распорядка каждого учреждения представляют собой чрезвычайно разнородный свод норм. Даже в ситуации стабильности немислимое число элементов бюрократической машины делает их согласование чрезвычайно трудным, если не невозможным, делом.

За введением в действие нового УИК (изменение конституционных правил) не последовало соответствующего изменения правил на нижних уровнях институциональной организации пенитенциарной системы. Например, действующие типовые Правила внутреннего распорядка были разработаны еще Министерством внутренних дел. Следовательно, Правила определяют права заключенных иначе, чем это предусмотрено Уголовно-исполнительным кодексом.

Несовпадение конституционного и операционного определения прав создает предпосылки для оппортунистического поведения представителей администрации, ведь они превращаются в единственных толкователей регламентирующих документов.

Заключенным разрешается приобретать телевизор для реализации права на просмотр телевизионных программ, но только если речь идет о коллективном приобретении. Индивидуальное пользование телевизором запрещено комментаторами УИК. Но единственного разрешения на отряд телевизора явно недостаточно для удовлетворения разнонаправленных предпочтений сотни человек, что создает почву для микроконфликтов относительно того, какие передачи смотреть. Далее, трудно разумно обосновать запрет на использование магнитофонов. Право просмотра телевизионных передач часто приходит в противоречие с требованиями Правил относительно распорядка дня. Наиболее интересные передачи приходится на prime time (с 8 до 11 часов вечера), в

⁴⁸¹ Росси Ж. Справочник по ГУЛАГу. В 2-х частях. - М., 1991. - С. 168.

то время как заключенные вынуждены отправляться спать ровно в 10 часов вечера. Попытки реализовать право на телефонные переговоры сталкиваются с другим ограничением. За неимением специально оборудованных кабин, призванных обеспечить приватный характер бесед, все телефонные переговоры, включая на интимные темы, происходят в присутствии надзирателей. Что касается прав на приобретение продуктов и на получение посылок, то список разрешенных к хранению в тюрьме предметов (включающий в себя 19 позиций) не позволяет полностью удовлетворить даже основные потребности заключенных. Например, запрещены любые продукты, вплоть до банальной каши, требующие термической (тепловой) обработки.

Соображения экономического порядка часто упоминались нашими собеседниками при обсуждении проблем с реализацией ими своих прав. Экономический кризис в стране оставил большинство заключенных без работы, даже тех, кто отбывает наказание в колониях на Севере России, организованных в 30-40-е годы с единственной целью обеспечить лесозаготовки. К тому же очень редко можно встретить работу, обеспечивающую более или менее приемлемый заработок: чаще всего заключенные довольствуются за свой труды 30-100 руб. в месяц. Как представляется, они относятся к единственной социопрофессиональной группе, средний заработок в которой не превышает официальный МРОТ.

В советскую эпоху заключенные на лесозаготовках могли получать до нескольких сотен рублей в месяц. Если раньше 5-7 руб. в месяц было достаточно для покупки в тюремном ларьке всех продуктов первой необходимости (чай, папиросы, консервы, вылечка), то сегодня, после либерализации цен, даже 400-500 руб. далеко недостаточно. В этих условиях большинство заключенных не могут себе позволить покупать те продукты, в которых они нуждаются, если только им не помогут деньгами родственники.

Экономические проблемы применительно к тюрьме имеют скорее объективный характер, они не зависят от доброй воли администрации. Напротив, ссылки на объективные обстоятельства неуместны, как только речь заходит о еще одной преграде на пути реализации прав осужденных. Новый УИК дал заключенным права, не предусмотрев в то же время механизмы защиты этих прав. Добрая воля администрации становится фактически единственной гарантией реализации прав заключенных. Более того, если заключенный пытается предпринять какие-либо предусмотренные законом действия по защите своих прав (например, обращается в прокуратуру, в Министерство юстиции), то он только осложняет свое положение. Такое наказание за «инициативу» было распространено в советский период. И сегодня правдоискатели мало чего могут добиться.

В отличие от рыночных реформ реформа пенитенциарной системы опирается на долгую традицию взаимоотношений между двумя ветвями тюремной власти - легальной и теневой. Официальная власть никогда, даже в сталинскую эпоху, не могла достичь тотального контроля за повседневной жизнью заключенных. Как представляется, такой тотальный контроль в системе массового заключения и вовсе немыслим. Осознание данного факта и привело к поиску легальной власти компромисса со своим теневым визави.

Хотя гипотетическая роль администрации в появлении воров в законе никогда не была документально доказана, многочисленные факты подтверждают поддержку ею усилий воров в законе по поддержанию порядка в тюремном сообществе. В конце 40-х годов администрация даже назначала «блатных» на должности бригадиров,

отводя им тем самым видное место в иерархии осужденных, установленной формальным образом. В 60-70-е годы некоторые начальники колоний специально «выписывали» себе воров в законе, чтобы они наводили порядок. Именно от администрации исходит инициатива по делегированию вора в законе части полномочий по контролю повседневной жизни заключенных и по обеспечению выполнения спущенного сверху плана.

Последние события лишь превратили эти тенденции в элементы сознательно проводимой политики. Так, далеко не случайно совпадение во времени начала пенитенциарной реформы с повсеместным распространением смотрящих. Они начали играть активную роль во всех регионах именно в начале 90-х годов. Администрация преследует такой политикой двойную цель. С одной стороны, терпимое отношение к смотрящим позволяет ей поддерживать порядок, какова бы ни была его природа, легальная или нет. С другой стороны, администрация поддерживает теневую систему правосудия, ибо именно благодаря этому снижается уровень насилия в среде заключенных. То есть, поддерживая теневое правосудие, администрация способствует гуманизации тюрьмы – основной цели, поставленной перед пенитенциарной реформой.

Проводя начавшееся еще в начале 90-х гг. реформирование сферы исполнения наказаний, необходимо учитывать влияние различных факторов:

- экономическое состояние общества. Благополучное в экономическом отношении государство может ставить более высокие цели, делать стратегию фундаментальной, а основные формы и методы ее реализации не зависящими от политических факторов и конъюнктуры. Оно способно создать материальную базу для успешного выполнения стоящих перед ней целей. В условиях экономического кризиса и обнищания населения стратегия уголовно-исполнительной политики находится в большей зависимости от экономического состояния общества, нежели от ее целей и принципов. Создаваемый разрыв между принципами и их реальным воплощением в итоге дискредитирует их. Поэтому при формировании стратегии уголовно-исполнительной политики необходимо базироваться на экономически обоснованных средствах ее реализации,

- нравственное состояние общества, уровень его правового сознания. Государство может провозглашать, законодательно закреплять высокие моральные и правовые принципы, но они не всегда адекватно воспринимаются и усваиваются всеми слоями общества. У разных социальных групп могут быть значительные отклонения от провозглашаемых и пропагандируемых нравственных и правовых ценностей. Степень такого отклонения зависит от самого общества. Если оно благополучно и устойчиво в социально-политическом отношении, такие противоречия не столь очевидны и контрастны, они существенно сглаживаются. Отношение к осужденным в таких условиях становится более терпимым, гуманным, что неизбежно влияет через государственные властные и общественные структуры на формирование политики в сфере исполнения уголовного наказания, форм и методов ее реализации,

- характер социальных отношений. С обострением социальных отношений ослабевают нравственные устои общества, а это ведет к обострению противоречий между людьми, формирует негативные взгляды на осужденных, что неизбежно отрицательно влияет на формирование уголовно-исполнительной политики. Она становится более жесткой, а ее цели и принципы практически не реализуются,

- динамика и структура преступности. При стабильном уровне преступности или его снижении политика в данной сфере, как правило, более гуманна. Однако рост преступлений, особо тяжких и тяжких, прежде всего насильственных, негативно влияет на нравственные и правовые представления в обществе, стимулирует более жесткие политические и правовые решения, в том числе в сфере исполнения наказаний.

- международные акты о правах человека, об обращении с осужденными. Это вытекает, прежде всего, из ч. 4 ст. 15 Конституции, согласно которому «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы».

Только принимая во внимание все эти факторы, а не стремясь лишь подогнать наше законодательство под западные стандарты, можно ожидать какого-то успеха. Нужно не просто работать над имиджем «истинно демократического» государства, но действительно последовательно решать все проблемы. Только тогда можно будет говорить о глубоком реформировании УИС, а не о принятии многочисленных приказов, указов, постановлений, программ, которые на деле все равно не соблюдаются и не реализуются.

5.2.2. Недостатки проводимой политики в области существующей уголовно-исполнительной системы России

Объективная оценка состояния системы уголовных наказаний в нашей стране возможна лишь при анализе и синтезе ее качественной и количественной составляющих.

Количественный аспект. Одним из основополагающих факторов, оказывающих влияние на плачевное состояние УИС, являются показатели преступности в стране. В последние годы обозначилось негативное отношение основной массы населения, находящегося за чертой бедности, к классу собственников, многие из которых свое состояние нажили не законным (длительным трудом и потом), а преступным путем. Придя к власти, этот класс (по оценкам специалистов, его численность сегодня достигла 24-25% населения) пытается установить угодные ему правовые отношения. Они зачастую расходятся с жизненными интересами значительной части граждан, которые не считают аморальным неподчинение новому правопорядку. Данная ситуация еще более усугубляется тем, что сам класс собственников не выполняет в своей основе требований установленных ими же правовых предписаний. Этим обстоятельством в значительной степени обусловлен обвальный рост преступности, имевший место в 1991-1995 гг. (особенно тяжких преступлений, количество которых возросло чуть ли не в 4 раза, достигнув в 1995 г. уровня более 59% от общего числа совершенных преступлений, а к 2000 г. – перевалило рубеж 60 %).

После относительной стабилизации темпов роста преступности в 1996-1998 гг., в 1999 г. вновь произошел резкий скачок (на 15,3%) в сторону улучшения, в 2000 г. в этом направлении заметных изменений не произошло (общее число преступлений по сравнению с 1999 г. сократилось всего лишь на 1,6%), хотя органы правопорядка работали в усиленном режиме. То есть резкий прирост численности осужденных и лиц, находящихся под стражей, поставил УИС в вопросе размещения контингента на грань выживания.

Таким образом, главным недостатком проводимой политики в сфере УИС количественного характера является численность лиц, содержащихся под стражей в России, которая в 1999 году сравнялась с численностью этой категории лиц всего СССР на конец 1980-х годов. Лишь после амнистии 2000 года численность осужденных в России на

март 2002 года составила 972 тыс. человек. Однако все меры по снижению численности заключенных принимались только из соображений уменьшения расходов госбюджета, не более того.

В судебно-следственную работу в качестве подозреваемого, подсудимого, осужденного за последние 40 лет было вовлечено 35-40% всего ныне живущего взрослого населения страны. «В России <...> каждый третий взрослый мужчина поражен ¹⁸² клеймом судимости сам, либо через своих близких родственников».

По состоянию на 1 января 2000 года на каждые 100 тысяч российских жителей приходилось 685 заключенных, причем эта цифра с 1990 года увеличилась почти вдвое. По этому показателю мы практически «впереди планеты всей», по крайней мере, цивилизованной ее части. В Великобритании в это время статистика зафиксировала 125 человек, находящихся в местах лишения свободы, на каждые 100 тысяч населения, во Франции и Германии – 90, в Италии, ассоциирующейся в массовом сознании с «мафией» и «разгулом преступности», – 85 «сидельцев», в Финляндии – 54. Ниже эти показатели и у наших бывших братьев по соцлагерю: в Эстонии – 215 заключенных на каждые 100 тысяч жителей, в Польше – по 140. Даже в родственной Белоруссии – 505, а в Украине – 415. Кого мы не перегнали, так это США, где в местах лишения свободы на 1 января 2000 года на 100 тысяч населения приходилось 707 «зэков». Но надо иметь представление, что «сидят» в Штатах в основном «цветные» жители – на каждые 100 тысяч из них приходилось 2500 заключенных (каждый сороковой!). У «белого» населения Америки этот показатель ниже нашего – всего 300 «сидящих» на 100 тысяч.

На 1 января 1999 г. пенитенциарная система РФ включала в себя 731 колонию (всех трех режимов), 191 СИЗО, 13 тюрем, 63 воспитательных колоний для несовершеннолетних правонарушителей. Более 1 млн заключенных, в том числе, 255 тыс. находящихся под следствием лиц, находятся под надзором примерно 300 тыс. работников пенитенциарной системы. Женщины составляют 4,4% общей численности заключенных, несовершеннолетние лица – 2,2%.

Россия, равно как и Казахстан, другая постсоветская страна, относится к числу стран, наиболее активно наказывающих своих граждан. Хотя численность находящихся в тюрьме сегодня далека от той, что наблюдалась в сталинскую эпоху, высокие значения индекса тюремного населения выводят эти страны в мировые лидеры.

Стабилизация уголовно-исполнительной системы невозможна при значительном росте численности осужденных и лиц, находящихся под стражей. В последнее время шло постоянное увеличение численности контингента, возможности нормального размещения осужденных в исправительных учреждениях были исчерпаны полностью, а следственные изоляторы были переполнены в два раза. В целях разгрузки следственных изоляторов пошли даже на создание в исправительных колониях помещений, функционирующих в режиме следственных изоляторов (ПФРСИ), куда направляли лиц, ожидающих вступления приговоров в законную силу. Но и эта мера помогла мало. Положение в следственных изоляторах сложилось критическое не только из-за их переполнения (далеко не каждый человек имел индивидуальное спальное место), но и в связи с тем, что там свирепствует эпидемия туберкулеза, в силу его инспекторы Совета Европы признают их местами, приравненными к местам пыток. Проведенные

¹⁸² Зубков А. И. Карательная политика России на рубеже тысячелетий. – М., 2000.

¹⁸³ Баршевский М. Сажайте деревья // Известия, 2002 г., № 56.

три амнистии практически мало что дали, система получала лишь весьма кратковременную передышку, проблему следует решать кардинально путем изменения карательной политики, существенно снижающей численность осужденных и арестованных.

Количество заключенных в России в абсолютном и относительном выражениях, как уже отмечалось, гораздо выше, нежели в развитых странах Европы. При этом пенитенциарный бюджет России в абсолютном выражении почти в четыре раза меньше итальянского, а среднedayная стоимость содержания одного заключенного в России в 70 раз меньше, нежели в Италии. В Англии один заключенный стоит королевской казне чуть менее 300 млн рублей в год. Даже с учетом того, что цены в Англии в 2-3 раза выше российских, все же это в 30-50 раз больше, чем в России. В США каждое новое место для заключенного обходится более чем в 75 тыс. долларов (без учета капитальных затрат). Текущее содержание одного заключенного обходится примерно в 30 тыс. долларов в год. По рекомендациям Совета Европы минимальный уровень затрат на содержание одного заключенного в тюрьме составляет 8 долларов в день.

По оценкам правозащитных организаций, содержание одного заключенного в России в 1994-1995 гг. обходилось федеральному бюджету ежегодно примерно в 1 тыс. долларов (общие расходы в 2,5-3 раза выше). Содержание одного заключенного в ИТУ и СИЗО при полном соблюдении установленных законом и подзаконными актами минимальных норм должно обходиться в 6 тыс. долларов. Создание одного тюремного места, полностью отвечающего международным тюремным стандартам, должно обходиться казне в более чем 20 тыс. долларов или свыше 100 млн рублей.

Таким образом, даже самый простой количественный анализ дает основание предполагать наличие в России жесткой карательной государственной системы.

Качественный аспект. Среди качественных недостатков наиболее злободневным является колоссальные материально-финансовые затруднения. Отсюда проистекают такие проблемы, как плачевное состояние здоровья осужденных, недостаток питания, недостаток жилой площади на одного человека, особенно в следственных изоляторах.

Характерной чертой современного периода развития УИС в России является плачевное состояние здоровья осужденных. И здоровье сидящих в тюрьме эзков не является только их личной проблемой, эта проблема касается всего общества, ведь когда больные эзки выходят на свободу, они увеличивают количество нездоровья в обществе.

Средняя обеспеченность зон медперсоналом укладывается в аналогичные показатели для населения России, но это не показатель их эффективности. Главной проблемой является нехватка лекарств и оборудования.

Настоящим бичем для общества, поразившим всю Россию, является эпидемия туберкулеза, которая, по мнению многих журналистов, имеет своим источником именно тюрьмы и колонии. Правила внутреннего распорядка разрешают осужденным, по их желанию, получать дополнительную медицинскую помощь за счет собственных средств. Но это не могут себе позволить даже работающие осужденные (количество которых – не более 40 % от общей численности), не говоря уже об остальных.

Даже принятая Федеральная целевая программа «Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России на 1998-2004 годы» не смогла существенно улучшить ситуацию: на нее было выделено не более 20% от требуемых средств, а фактически было получено даже менее

половины от этих процентов. Но ведь люди попадают за решетку не по собственному желанию, а по воле государства, поэтому государство, изолируя преступников от общества, просто обязано найти средства для их содержания.

Очень остро стоит и проблема СПИДа. В 2003 году «Ведомости уголовно-исполнительной системы» (№ 2) сообщили, что число ВИЧ-инфицированных подзаключенных, обвиняемых и осужденных составляет более 37 тыс. человек. И их количество увеличивается с каждым годом. Почти 17% российских больных СПИДом находится в лагерях и колониях.

Еще 30 июня 2000 года появился Приказ №10 по ГУИН Министерства юстиции РФ «О мерах по совершенствованию профилактики и лечения ВИЧ-инфекции в учреждениях УИС Минюста России». Помимо этого есть еще совместный Приказ Министерства здравоохранения РФ и Министерства внутренних дел РФ от 10 декабря 1996 года №536/358 «О мерах по стабилизации санитарно-эпидемиологической обстановки в учреждениях уголовно-исполнительной системы МВД России». Но эти приказы, при всей их правильности, ничего не меняют на практике, в связи с недостатком или даже отсутствием финансирования всех нововведений и положительных изменений.

Те же самые аспекты имеет и проблема лечения наркоманов, которых в лагерях и тюрьмах состоит на учете более 100 тысяч. Более двухсот тысяч заключенных имеют различные психические расстройства, 100 тысяч из них – хронические алкоголики. Число больных сифилисом только за 1996 год увеличилось в УИС вдвое, и к 1997 году составило 23,5 тыс. человек. Очень много принимается различных «планов мероприятий» и «программ» для решения этих проблем, но возможностей по реальному улучшению ситуации нет.

Очень серьезной проблемой является и недостаточное питание заключенных. Подавляющее большинство зеков страдает дистрофией. Нормы питания, установленные приказами МВД, являются слишком скудными и не соответствуют нормам Минздрава. Но ведь даже и эту скудную норму заключенные не получают в полной мере. Проблема та же – недостаток финансирования. Не соблюдаются и нормы по улучшению питания больных туберкулезом, составляющих около 70% всех зеков. А ведь для них полноценное питание является одним из важных факторов, способствующих скорейшему выздоровлению.

На деле заключенные в декабре 1998 года в среднем получали еды на 67 копеек в день, а предусмотренный бюджетом размер финансирования (как минимум, 3-4 млрд руб.) никем не выполняется, хотя по закону правительство обязано выделять необходимые средства на содержание заключенных.

Как и в случае с медобслуживанием, заключенным было разрешено самостоятельно покупать себе дополнительные продукты питания на заработанные ими средства, но все это, за недостатком у заключенных средств, так и осталось на бумаге. И это связано с тем, что большинство заключенных не имеют работы, а значит, и дополнительных средств на улучшение своего питания. Если в советское время заключенные трудились над исполнением госзаказа, то сейчас производство в большинстве колоний и тюрем простаивает, а Постановление Правительства № 447 от 3 мая 1994 года о размещении в колониях производства товаров по госзаказу просто не выполняется. Более того, те колонии, где какое-либо производство худо-бедно налажено, вынуждены большую часть прибыли отдавать в качестве налогов государству, хотя

есть закон, по которому прибыль, используемая на содержание осужденных, не должна облагаться налогом.

Но даже работающий эзк по сути не получает никаких денег – все уходит на возмещение его содержания государству. Поэтому единственной надеждой становятся посылки от родственников и помощь благотворительных организаций.

Еще одной важной проблемой является недостаток жилплощади. Согласно ст. 99 УИК, каждый осужденный вправе рассчитывать как минимум на 2 кв. м.; женщины, больные туберкулезом и наркоманы имеют право на 3 кв. м.; дети – на 3,5 кв. м.; в больницах норма – 5 кв. м.; в среднем – 4 кв. м. Но даже эти нормы не выполняются, оставаясь только на бумаге. Например, в московском СИЗО «Матросская тишина» на 20 кв. м. общей камеры приходится до 40 человек, туберкулезная больница переполнена в 3 раза, условия жизни для человека просто отсутствуют, 30% заключенных просто не доживают до суда. Ни о каком соответствии европейским стандартам говорить не приходится.

Норм потребления коммунально-бытовых услуг (вода, электричество, газ) для тюремной системы вообще не разработано. Поэтому качество воды часто не соответствует санитарным нормам, горячей воды часто нет вообще. У многих заключенных, особенно не имеющих родственников, которые могли бы помочь, очень остро стоит проблема нехватки и отсутствия элементарной одежды, а администрация исправительных учреждений не решает эту проблему в связи с отсутствием средств.

Состояние следственных изоляторов (СИЗО) также оставляет желать лучшего. А ведь там содержатся обвиняемые и подсудимые, то есть люди, вина которых еще не доказана и которые, возможно, вообще не виновны. Тем не менее, СИЗО считаются самыми тяжелыми по условиям содержания даже самими заключенными. Многие из них, находясь в СИЗО, просто мечтают поскорее оказаться в колонии, так как там условия все же лучше.

Переполнение изоляторов составляет 170%, а в некоторых городах (Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Чите, Ростове-на-Дону) – в 2 и более раз. Федеральная программа строительства и реконструкции СИЗО профинансирована в 1996 году на 9%, в 1997 году – на 3%, в последующие годы – не лучше.

Причина переполненности СИЗО – это то, что слишком долго человека держат до суда, порой по несколько лет, хотя по закону во время следствия человек не должен содержаться под предварительным арестом более 2 месяцев.

То есть практически главный источник всех проблем – недостаток средств, выделяемых государством для уголовно-исполнительной системы. Причина этого – переход страны к рыночной экономике, который способствовал разрушению производственной базы исправительно-трудового комплекса. Все это привело к тому, что пенитенциарные структуры перестали быть самоокупаемыми. В связи с этим сегодня все расходы на содержание исправительно-трудовых учреждений тяжким бременем ложатся на федеральный бюджет.

Кризис нашей экономики не замедлил сказаться на положении дел в местах лишения свободы. В настоящее время подавляющая часть предприятий ИТУ находится на грани банкротства.

Что же касается бюджетного финансирования, то в истекшем году органы ИТУ недополучили примерно треть необходимых им средств, а поскольку спад производства в этих учреждениях продолжается и наверняка будет продолжаться, потребность в бюджетных ассигнованиях на содержание мест лишения свободы будет соответ-

ственно расти. Словом, ситуация недофинансирования уголовно-исполнительной системы приобретает хронический характер.

Проблемой является и несоответствие практики исполнения наказаний международным нормам содержания заключенных и обращения с ними. Дело в том, что нормативная база (Уголовно-исполнительный кодекс 1997 г, например) приближается к мировым стандартам. Но на практике все эти нормы просто не соблюдаются. Причина та же – недостаток средств в бюджете на преобразования в УИС.

Реальная практика обращения с заключенными в России – их жестокое избиение сотрудниками администрации (оперуполномоченными, начальниками отрядов, солдатами ОМОНа и др.), унижение их человеческого достоинства, применение в отношении них жестоких пыток, калечащих их физическое и психическое здоровье, во время допросов. Все жалобы заключенных на представителей администрации колоний и тюрем в вышестоящие инстанции обычно просто игнорируются. Это с учетом того, что большинство жалоб просто не доходит до адресата, оставаясь, благодаря представителям администрации исправительных учреждений, в их стенах. Как следствие – массовые акции протеста заключенных, голодовки. И это все происходит в «демократическом», как провозглашено Конституцией РФ, государстве.

В Европейских тюремных правилах (ч. 1) говорится о том, что суд, вынося решение о наказании лишением свободы, должен учитывать, есть ли в колониях такие условия, в которых можно содержать людей. Если условий нет, не надо лишать людей свободы. Надо найти другие меры пресечения и наказания.

В Европейских правилах говорится: «Цель исправления лиц в заключении должна быть такова, чтобы поддержать их здоровье и самоуважение, и, насколько позволяет продолжительность заключения, развить у них чувство ответственности и поощрять те позиции и формы мастерства, которые помогут им вернуться в общество с наилучшими шансами после их освобождения вести самостоятельную жизнь, уважая законы».

По словам авторов книги «Страна тюрягия: Энциклопедия российской действительности», «цель заключения российских граждан под стражу такова, чтобы максимально разрушить их здоровье, подавить психику и самоуважение. Насколько позволяет величина срока, развить у них чувство страха и безответственности, поощрять любовь к доношительству и подлости, чтобы они вернулись в общество с минимальными шансами после освобождения вести самостоятельную жизнь, чтобы боялись начальства, презирали общество и ненавидели законы».

Для следственных изоляторов цели могут быть дополнены разве что такими: добиться от обвиняемых признания в чем угодно любыми средствами; или уморить подсудимого, пока его вина не доказана судом». С этим трудно не согласиться.

В России весь XX век господствовал карательный уклон системы исполнения наказаний, а не уклон на перевоспитание правонарушителей. Этот карательный уклон сделал свое дело – он трансформировал психику и судей, и общества так, что к преступлению и к «зоне» стали относиться как к норме. В свете этого можно говорить об общественной и государственной безопасности, так как многие из прошедших через нашу пенитенциарную систему не исправляются, а наоборот, пополняют ряды преступного мира. Если такая тенденция будет продолжаться, то в скором будущем представители его будут определять дальнейшее развитие России.

«Исправительная система, складывавшаяся в течение многих десятилетий, к сожалению, вобрала в себя все негативные последствия

периода репрессии 30–50 гг. XX века. Это, прежде всего, негуманное отношение к осужденным, которое, в частности, выражалось в нечеловеческих условиях их жизни и работы там. Следует подчеркнуть, что отношение к преступникам (в самом широком плане) не могло не отразить общественные нравы и ценности в целом, господствовавшие в тот период. Жестокость, цинизм, пренебрежение к закону и его полное игнорирование, презрение и бездушное отношение к человеку в наиболее концентрированном виде проявлялись в местах лишения свободы. Если почти в каждом можно было видеть врага, то проще всего его обнаружить среди бесправных осужденных. Ненасилие, снисхождение самым решительным образом пресекались в обществе, осуждалась господствовавшая моралью, что не могло не сказываться на работе правоохранительных органов».

Условия жизни в исправительных учреждениях России созданы без учета психологических, физиологических и иных особенностей каждого заключенного. Сугубо карательная направленность нашей пенитенциарной системы «ломает» остатки социальной адаптации, психическое и физическое здоровье осужденных, тем самым обуславливая высокий рецидив преступности. В наибольшей степени это касается женщин и детей. Ведь даже за небольшой срок пребывания в условиях изоляции заключенными теряются социальные связи, они лишаются нормального социального окружения, получают сильнейшую психологическую деформацию. Освободившись, они не могут найти свое место в обществе и возвращаются назад, в тюрьму. А призванные помогать заключенным в решении всех этих проблем психологи очень часто не справляются со своими обязанностями надлежащим образом.

Еще одним недостатком, можно сказать, «корнем всех бед», является сложное социально-экономическое состояние в стране, способствующее ощущению нестабильности у отдельных слоев населения и, как следствие, росту преступности.

Стоит сказать также о том, что большинство наших зэков – отнюдь не закоренелые преступники, а люди социально уязвимые, малокультурные, необразованные. Это совсем не секрет. Об этом многократно говорилось со всех трибун – например, в одном из докладов на дополнительной встрече ОБСЕ по правам человека, бесчеловечному обращению и наказанию (Вена, 27 марта 2000):

«...В российских тюрьмах на рубеже третьего тысячелетия попадают те, кто не смог найти места в обществе, не вошёл в него или, по каким-то трагическим обстоятельствам, выпал из него.

Эти люди – не криминальные таланты и дарования, которые могут незаметно для властей ограбить банк или ювелирную лавку, не бандиты, не теньевые банкиры или бизнесмены – эти-то умеют достичь соглашения с правоохранительными органами и никогда не попадут за решётку, слишком хорошо они оснащены деньгами, связями, силой.

Нет, те, кто сидит, не умеют совершать преступления, поэтому становятся лёгкой добычей правоохранителей; их намерения ничтожны, их удел – маленькая кража на 10–50 долларов, из-за необходимости ежедневного пропитания, бытовое пьянство и всё, что обычно следует за ним, – скандал, драка, поножовщина. Больше половины огромного тюремного населения России приговаривается судами на несколько лет лишения свободы за такую вот кражу – поросёнок, три буханки хлеба, клеёнка, несколько пачек сигарет. Как показали исследования, в тюрьмы попадают люди, которые нуждаются скорее в психологической или даже психиатрической помощи, чем в воздействии

¹⁸⁴ Марченко А. Мои показания. М., 2005. С. 256–258.

силовых структур государства. Им нужна социальная помощь – жильё или работа, образование или участие врачей, они не получили хорошего воспитания в детстве, потому что выросли в семье, тоже обделённой социальной поддержкой, или вовсе без семьи...».

Всем известные причины преступности – «недоработка семьи и школы». Но, значит, надо «доработать», а не подавлять человека окончательно. Учит, воспитывать, как можно шире знакомить с иной, не люмпенской жизнью, создавать любые условия, чтобы вовлечь человека в самообразование, в культурную жизнь. Пока в России делается наоборот.

Очень серьезной проблемой является отсутствие реальной помощи со стороны государства в адаптации к социальной действительности тем лицам, которые отбыли свой срок и вышли на свободу. А ведь чаще всего в места лишения свободы попадают люди из неблагополучных слоев населения.

Анализ распределения осужденных по возрасту показывает, что большинство лишенных свободы (86,4%) принадлежит к возрастным группам 20-49 лет. Лица более молодого и более старшего возрастов осуждаются значительно реже.

Многие лица потеряли семьи за время отбывания наказаний. Это касается в первую очередь рецидивистов, преступная деятельность которых и последующее наказание не раз отрывали их от семьи. В результате к началу отбывания последнего наказания они пришли как не состоявшие в браке. С 1970 по 1994 г. доля, не состоявших в браке, к моменту ареста возросла с 49,4% до 63,7%.

Образование в пределах начального в 1994 г. имели лишь 6,1% осужденных, основное общее (неполное среднее) – 27,7%, среднее полное общее – 55,9%, среднее специальное и незаконченное высшее – 9,5% и высшее – 0,8%.

Анализируя род занятий осужденных к моменту ареста, можно увидеть, что 57,1% из них работали, 2,8% – учились в разных учебных заведениях, 5% имели иной род занятий, а 35,1% нигде не работали, не учились и не имели иных источников дохода. Этот последний показатель особенно настораживает, тем более что он постоянно растет. За истекшие 25 лет доля, не имевших к моменту ареста определенных занятий, среди осужденных выросла более чем в 3 раза.

На основе этих данных можно сделать вывод, что основная масса освобождающихся из мест лишения свободы – мужчины трудоспособного возраста, большинство из них не имеют семьи, специального образования, источников доходов. А если добавить к этому еще и клеймо судимости, мешающее человеку в дальнейшем при социальной адаптации, можно сказать, что эти люди, вдобавок еще и озлобленные на государство, законы и всех людей в целом, опять попадают в группу риска и, скорее всего, снова на скамью подсудимых.

Также, по имеющимся данным, последнее десятилетие характеризуется сложной обстановкой в местах лишения свободы. Это выражается в открытом противодействии правопорядку в исправительно-трудовых учреждениях, нападениях на их сотрудников и военнослужащих, захватах их в качестве заложников. Нередко это заканчивалось трагически: гибли, получали ранения или психические травмы люди. Ухудшение криминогенного состава осужденных в связи с изменением уголовной политики и амнистиями привело к тому, что в ИТУ более половины осужденных отбывают наказание за тяжкие преступления. Кроме того, в них содержится до трети лиц, имеющих различные психические отклонения, значительное число хронических алкоголиков и наркоманов, которым, как правило, оказывается недостаточная соци-

альная и медицинская помощь. На обстановку в исправительных учреждениях оказало влияние также возрождение традиций и обычаев преступной среды, зародившейся еще во времена существования казни в царской России.

Проблемы имеются и с кадровым составом УИС. По данным Минюста России, численность персонала УИС на 60 с лишним тысяч единиц меньше, чем предусмотрено нормативами, утвержденными правительством Российской Федерации. Это приводит к возрастанию физиологической и психологической нагрузки на персонал, не компенсируемой существующим уровнем заработной платы.

Существуют проблемы и с нехваткой сотрудников, имеющих юридическое высшее или среднее специальное образование. Например, ведомственными приказами предусмотрено замещение должностей начальствующего состава воспитательных колоний только специалистами, имеющими высшее и среднее специальное образование. Но в 2000 году таких было только 56,7%. В остальных учреждениях системы дела еще хуже.

Отдельного разговора заслуживает и моральный облик работников УИС. По «отрицательным мотивам» (за взятки, запрещенные связи с заключенными, аморальные качества) из УИС увольняется каждый пятый. Десятки сотрудников отрядов специального назначения ежегодно привлекаются к ответственности, в том числе уголовной, за различные правонарушения. И хотя они не относятся к УИС, в числе их целей – обезвреживание особо вредных зэков, ликвидация массовых беспорядков. Но на деле отмечаются в спецназе многочисленные нарушения установленных правил, халатное обращение с оружием, превышение служебных полномочий, хулиганские действия в отношении граждан и сослуживцев. То есть очень часто администрация исправительных учреждений использует спецподразделения, которые без причины избивают и калечат осужденных.

Очень часто случается расходование выделяемых бюджетом средств не по назначению. В ходе проверок часто выясняется, что эти средства тратятся нерационально, либо используются в личных целях начальствующим составом. И это при том, что средств бюджетом выделяется лишь около 70% от самых минимальных потребностей УИС.

Постоянно разрастается и бюрократический аппарат. Наиболее ярко эта тенденция прослеживается в центральном аппарате ГУИНа. Бюрократический аппарат, без явной на то необходимости, постоянно разрастается, требуя на свое содержание все больше средств. После перехода ГУИНа из МВД под руководство Минюста численность финансистов и экономистов увеличилась на 20%, управляющих производством – на 20%. И очень часто бюрократический аппарат растет без надобности, и вновь созданным отделам, управлениям, и т.д. по сути дела просто нечем заниматься. А ведь деньги на их содержание можно было направить опять-таки на улучшение положения заключенных.

К сожалению, во многих исправительных учреждениях отношения осужденных и сотрудников основаны на конфронтации. Это существенно осложняет здесь воспитательный процесс и последующую социальную адаптацию осужденных. Да и можно ли говорить о нем, если воспитуемый видит в воспитателе своего недоброжелателя.

Следует сказать, что исправительная система пока еще сохраняет производственный уклон, который придали ей еще во времена советских пятилеток, и в этом один из ее основных пороков. Она еще слабо приспособлена к новым условиям жизни, когда принудительный труд осужденных не может конкурировать с трудом свободным. Отношение к осужденным не отличается гуманностью и милосердием, они продол-

жают оставаться обособленной социальной группой.⁴⁸⁵

Для устранения всех недостатков существующей политики в сфере исполнения наказаний требуется принятие комплекса мер организационного, экономического, правового, нравственного, психологического характера на базе новейших научных достижений и передовой практики, в том числе той, которая имеется в других странах.

5.2.3. Предлагаемые мероприятия по устранению недостатков пенитенциарной системы России

Решение пенитенциарных проблем становится в нашей стране одним из приоритетных направлений внутренней политики национальной безопасности.

В целях устранения имеющихся недостатков политики в сфере исполнения наказаний целесообразно осуществление следующих мероприятий:

1. Корректировка карательной политики и гуманизация законодательства в данной сфере.

Данная задача является исключительно сложной с точки зрения реализации, так как она напрямую связана с правосознанием граждан и прежде всего пониманием предназначения наказания в виде лишения свободы. Дело в том, что в России лишение свободы традиционно рассматривается как причинение лишений и страданий осужденному в основном через тюремную атрибутику: одиночное заключение, наличие в камерах мест общего пользования (туалет, умывальник), арестантская одежда, бритье головы, уменьшенный рацион питания и др. В то время как международные стандарты рекомендуют содержать осужденных в отдельных камерах и не применять к ним таких ограничений, которые в своей совокупности трактуются в качестве разновидности пыток. Поэтому потребуются достаточно длительное время не только для создания необходимых материальных условий для нормального размещения осужденных, но и для формирования соответствующего уровня правового сознания у широких слоев населения.

2. Сокращение численности заключенных.

В связи с тем, что именно из-за переполнения тюрем и превышения лимита численности заключенных, содержание заключенных в условиях, соответствующих мировым стандартам, становится просто невозможным, мероприятиями по решению данной проблемы приобретают первостепенную важность. Уменьшению численности лиц, содержащихся под стражей, способствует применение уголовных наказаний и мер пресечения, альтернативных лишению свободы или содержанию под стражей. Целесообразно использовать шире такие наказания, как ограничение свободы и арест. Несовершенство уголовного и уголовно-исполнительного законодательства заблокировало применение такого апробированного за рубежом наказания, как обязательные работы. Целесообразно расширить применение таких наказаний, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а также лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград. В условиях господства рыночных отношений важную роль в борьбе с преступлениями различных категорий (прежде всего — корыстной направленности) призван сыграть штраф. Обществу выгоднее, чтобы преступник заплатил штраф в бюджет, нежели содержать его в колонии или тюрьме. А средства, затрачиваемые на строительство новых тюрем, правильнее было бы пускать на социальные

⁴⁸⁵ Антония Ю. Гуманизация и дифференциация условий содержания осужденных // Государство и право 1995 г. - № 8. - С. 54.

программы, например на создание бесплатных спортивных секций и творческих кружков для детей, чтобы увести их с улицы и отвратить от преступлений. Важную роль в борьбе с преступностью, прежде всего с организованной, имеющей огромные денежные и имущественные ресурсы и подвергающей невиданной эксплуатации законопослушное население, может сыграть конфискация имущества. Очищение условного осуждения от несвойственных ему в принципе принудительных черт и разработка на его карательной базе одного или даже нескольких видов наказаний, не связанных с изоляцией от общества, например, «ограничение свободы». Уменьшить численность содержащихся в СИЗО лиц можно путем введения института залога, использовать освобождение обвиняемых до суда под поручительство, под подписку о невыезде. Конечно, это не должно касаться лиц, совершивших наиболее тяжкие преступления. Все эти меры позволили бы хотя бы частично разгрузить колонии, тюрьмы и СИЗО от излишнего количества сидящих там лиц.

3. Разграничение компетенций в вопросах управления и обеспечения жизнедеятельности учреждений УИС между федеральными органами и субъектами РФ.

Для того чтобы окончательно переломить карательный уклон судебной системы в нашей стране, одних изменений в УК не достаточно. Чтобы использование такой меры наказания, как лишение свободы, было сведено к разумному минимуму, необходима некоторая корректировка статуса учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы.

Целесообразно, чтобы федеральный центр регулировал и координировал пенитенциарную практику на местах, обеспечивал международные связи пенитенциарной системы с соответствующими международными, межгосударственными и общественными организациями, обобщал опыт, осуществлял практическую помощь, оказывал содействие в ликвидации чрезвычайных ситуаций, по согласованию с регионами разрабатывал и реализовывал федеральные программы ресоциализации осужденных и совершенствования уголовно-исполнительной системы, осуществлял подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров и т.д. Кроме того, существует целый ряд категорий осужденных (иностранцы, лица без гражданства, без определенного места жительства, лидеры организованной преступности и иные), для которых целесообразно отбывание наказания в особых федеральных учреждениях. Таким образом, возникает необходимость в создании соответствующей федеральной управленческой структуры, но лишь по согласованию с регионами.

Необходимо также распределить финансовое бремя между федерацией и ее субъектами. Учреждения, исполняющие наказания, финансируются из федерального бюджета. Субъекты Российской Федерации несут нагрузку по содержанию пенитенциарной системы только в том случае, если они пожелают самостоятельно увеличить «за счет имеющихся в их распоряжении средств расходы на содержание учреждений, исполняющих наказания» (статья 9 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»).

Из федерального бюджета целесообразно финансировать только те колонии и тюрьмы, в которых должны отбывать наказание лица, осужденные за особо тяжкие преступления – совершенные с особой жестокостью, организованной группой, направленные против мира и безопасности человечества и тому подобные. Такие учреждения можно условно назвать федеральными. А учреждения, которые можно на-

звать региональными, где должны отбывать наказание лица, совершившие преступления небольшой и средней тяжести, перевести под юрисдикцию субъектов Российской Федерации. При этом штрафы, взимаемые с лиц, осужденных за не особо тяжкие преступления, тоже следовало бы передать субъектам.

Но поскольку в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом РФ осужденные к лишению свободы, как правило, отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта РФ, в котором они проживали или были осуждены (статья 73), то судам первой инстанции не будет безразлично недовольство главы субъекта РФ по поводу нагрузки на бюджет области или края, увеличивающейся в связи с каждым приговором, осуждающим лицо к этому виду наказания. И каждый рубль штрафа будет направлен в региональный бюджет, пополняя его.

Если же часть уголовно-исполнительной системы и штрафы передать в ведение субъектов РФ, то на местах начнут считать деньги и поймут, что лучше не направлять их на новые тюрьмы, а добиваться спокойствия в регионе другими способами, например за счет улучшения работы местной милиции, укрепляя ее квалифицированными (а значит – хорошо оплачиваемыми) кадрами; увеличивать не число колоний, а количество спортивных и культурных центров.

Только когда региональная власть получит больше полномочий, а значит и больше ответственности в данной сфере, она будет всеми силами заботиться о том, чтобы в места лишения свободы попадало как можно меньше людей.

4. Обеспечение социально-правовой защиты осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, соблюдение их конституционных прав.

То есть необходимо создать такой порядок и такие условия исполнения наказания, которые позволили бы реально гарантировать заключенным на практике соблюдение всех прав, которые провозглашены в Конституции РФ и Правилах внутреннего распорядка следственных изоляторов, а также исправительных учреждений. Нужно помнить о том, что каждый заключенный под стражу – это, прежде всего, человек, имеющий согласно Конституции (гл. 2) права на достоинство, на личную безопасность, охрану здоровья и имущества, получение образования. Причем ст. 52 и 53 говорят об обязанности государства охранять права потерпевших от злоупотреблений властью и незаконных действий должностных лиц.

Но, как уже было сказано в главе 2, главная проблема в том, что права, закрепленные законодательно, на практике не соблюдаются. И главная причина этого – недостаток средств, материально-технической базы, грамотного и хорошо оплачиваемого персонала.

Дальнейшая гуманизация условий и порядка отбывания наказания может включать в себя исключение излишних элементов военизации уголовно-исполнительной системы, более активное включение осужденных в жизнь гражданского общества, разработку и принятие необходимых мер правового, управленческого, материального, финансового и иного ресурсного обеспечения, направленных на нормализацию размещения осужденных и лиц, находящихся под стражей. Помимо этого необходимо более широкое привлечение к деятельности уголовно-исполнительной системы общественных объединений, правозащитных организаций и средств массовой информации.

5. Изменение структуры исправительных учреждений.

Необходим переход к отбыванию наказаний в одном учреждении различных категорий осужденных с их раздельным содержанием в за-

висимости от характера и степени общественной опасности совершенных преступлений, а также рецидива преступлений. Такие меры позволят предотвратить губительное влияние наиболее опасных преступников-рецидивистов на тех заключенных, которые преступили закон единожды, совершив преступление небольшой тяжести, раскаялись в содеянном и вступили на путь исправления.

6. Реформирование промышленного сектора уголовно-исполнительной системы.

«Кризис нашей экономики не замедлил сказаться на положении дел в местах лишения свободы. В настоящее время подавляющая часть предприятий ИТУ находится на грани банкротства, в 2000 г. из 1 млн 61 тыс. в среднем около 40%, осужденных не имели работы, а значит, возможности приобретать за свой счет продукты питания и предметы первой необходимости»⁴⁸⁶.

Значительное число предприятий УИС убыточно, ведь ни предприниматели, ни руководители субъектов РФ никак не заинтересованы заказывать работу в ИТУ. А из бюджета эта система недополучает значительную часть средств.

Реформирование промышленного сектора УИС является важным мероприятием, так как если предприятия УИС будут нормально функционировать, они могут стать самоокупаемыми и, возможно, уже не будут требовать от государства столь масштабных денежных вливаний. К тому же станет возможным обеспечить значительную часть осужденных работой, а значит, улучшить их материальное положение.

Необходимо сделать предприятия УИС привлекательными для инвесторов, например, облегчить налоговое бремя для тех предпринимателей, которые решат вложить в них деньги. Необходимо полностью освободить продукцию таких предприятий от налогового гнета государства.

Важным шагом может стать и производство на предприятиях УИС продукции по госзаказу. Причем необходимо активно привлекать сюда и региональные власти. Здесь целесообразно было бы разделение полномочий между федеральным центром и регионами, передав в ведение регионов всю материально-техническую базу исправительных учреждений. А региональные власти, обеспечив производство на предприятиях УИС продукции по госзаказу, способствовали бы ее самоокупаемости, и могли бы тратить на содержание заключенных гораздо меньше средств.

Частично решить эту проблему можно путем сокращения численности осужденных и лиц, содержащихся под стражей, снижения интенсивности их перемещения по территории страны, что позволит значительно снизить расходы на содержание УИС. А сэкономленные средства направить на улучшение условий содержания заключенных.

7. Подготовка персонала новой формации, способного адекватно воспринимать требования международных стандартов в сфере обращения с осужденными, поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, профессионально обученного и желающего работать в данной сфере деятельности.

Прежде всего, необходимо позаботиться о достаточной численности персонала УИС, которого сейчас очень не хватает. Особенно это касается хорошо обученных кадров с высшим образованием. Необходимо предотвратить попадание в число работников УИС случайных людей, ведь очень часто с заключенными работают люди, которые сами являются потенциальными, а то и реальными правонарушителями.

⁴⁸⁶ Каложный Д. Страна тюрягия. – М., 2005. – С. 156.

Необходимо расширить сеть учебных заведений, готовящих специалистов в данной сфере, а также повысить качество образовательных услуг. В обучении работников УИС необходимо делать упор на развитие у них таких профессиональных качеств, как гуманность и уважение прав заключенных, готовность воспринимать международные нормы обращения с осужденными. Это поможет в дальнейшем избежать конфронтации и взаимной ненависти между заключенными и персоналом УИС, сделав более эффективным процесс исправления лиц, совершивших правонарушение.

8. Обеспечение необходимых условий для внедрения в практику УИС опыта (в том числе и зарубежного) пенитенциарной деятельности и требований международных стандартов в области исполнения уголовных наказаний и обращения с осужденными.

Реализацию международных стандартов во всех государствах в той или иной мере, как ныне принято считать, осложняют:

- экономический спад и связанное с этим ограничение материально-финансовых ресурсов,
- рост преступности, сопровождающийся усилением «карательных притязаний» населения и увеличением числа заключенных,
- рост наркомании, зараженности ВИЧ-инфекцией,
- обострение межнациональных и межэтнических конфликтов,
- ухудшение отношений между осужденными и персоналом пенитенциарных заведений, относительное падение престижа профессиональной уголовно-исполнительной деятельности.

Все эти обстоятельства свойственны и России. Между тем, есть и иные, специфические российские факторы, которые наряду с отмеченными выше дают основания утверждать, что полная реализация международных стандартов в России – задача, требующая длительно-го и кропотливого решения.

В первую очередь, это касается самой сущности уголовного наказания в виде лишения свободы, вытекающей из исторически сложившихся организационных форм его исполнения. Как в России, так и на Западе характер лишения свободы фактически определяется видом учреждения, в котором оно отбывается. В западной пенитенциарной системе ими, как правило, являются тюрьмы. Из этого исходят как Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, так и Европейские тюремные правила. На такой основе ими определяются возможности и критерии классификации заключенных, условия их размещения, материально-бытового и медико-санитарного обеспечения, принципы управления заведениями, способы организации труда заключенных, меры безопасности и т. п.

Тюремный облик лишения свободы неизбежно наложил отпечаток на саму философию исполнения данного наказания, отраженную в упомянутых международных документах. В соответствии со ст. 57 Минимальных стандартных правил ООН «заключение и другие меры, изолирующие правонарушителя от окружающего мира, причиняют ему страдания уже в силу того, что они отнимают у него право на самоопределение, поскольку они лишают его свободы. Поэтому... тюремная система не должна усугублять страдания, вытекающие из этого положения». Европейские тюремные правила демонстрируют аналогичный подход (ст. 64): «Заключение в тюрьму путем лишения свободы является само по себе наказанием. Поэтому условия заключения и тюремные режимы не должны, кроме как в случае оправданной изоляции или для поддержания дисциплины, ухудшать страдания заключенных».

В российской пенитенциарной науке и практике также исходят из того, что лишение свободы – это наказание, связанное с изоляцией осужденных в специальных учреждениях. Однако их облик и структура заметно отличны от западных. Российская уголовно-исполнительная система (как и пенитенциарная система бывших республик СССР) за ее советский период исторически сложилась как «колонийская». В конце 1995 г. только 0,6% осужденных к лишению свободы отбывало наказание в тюрьмах, причем большинство из них было переведено в тюрьму за злостные нарушения режима в ИТК, а не осуждалось к тюремному заключению.

«Колонийская» система сама по себе имеет немало положительных черт. В первую очередь, с точки зрения организации труда, социально-воспитательных мероприятий, подготовки осужденных к жизни на свободе. Однако в рыночной экономике и демократическом государстве труд осужденных объективно не может быть востребован в масштабах и организационных формах, присущих планово-директивной системе хозяйства. При отсутствии широкого привлечения осужденных к труду «колонийская» система неизбежно обнажает свои изъяны. К числу наиболее существенных из них относятся ослабление проблем безопасности, общее ухудшение экономического положения осужденных и персонала, рост влияния неформальной субкультуры и так называемых лидеров отрицательной направленности.

В ее основе тюремной организации лежат гарантированные самим устройством тюрьмы и тюремной атрибутикой условия изоляции и безопасности. Труд там занимает подчиненное положение и ограничен возможностями, которые не противоречат назначению этих учреждений, а носящие приоритетный характер ресоциализационные мероприятия основаны на ценностях общечеловеческого характера и прежде всего связаны с попытками установить и по возможности закрепить действительные связи отбывающих наказание лиц с жизнью на свободе. Массовое переоборудование колоний в тюрьмы попросту необходимо сделать исходя из политической ситуации, а также исходя из требований национальной безопасности.

9. Помощь государства осужденным в ресоциализации.

Эта помощь может осуществляться в различной форме. Самое главное – поддержка у заключенных физического и психического здоровья и самоуважения. Это необходимое условие жизни человека, без которого он не сможет жить полноценной и самостоятельной жизнью, иметь работу и увлечения, семью. Необходимо построить процесс перевоспитания осужденных таким образом, чтобы они осознали всю тяжесть своего поступка, свою ответственность за него и имели желание выйти на свободу законопослушным человеком.

Помимо этого, необходимо способствовать развитию у осужденных таких навыков или мастерства, которые затем, при их выходе на свободу, способствовали бы их возвращению к нормальной жизни в обществе, помогли бы им найти работу и свое место в жизни. Необходимо также обеспечить заключенным возможность в период отбывания наказания возможность получать специальное образование, среднее или даже высшее. Законодательно это право заключенных уже закреплено (ст.108 УК РФ), необходимо лишь материальное и организационное обеспечение его реализации на практике.

Очень важным в целях ресоциализации заключенных является и поддержка их социальных связей, прежде всего с семьей. Потому так необходимо обеспечить их переписку, телефонное общение и свидания с членами своей семьи. Ведь поддержка семьи способствует не только улучшению материального положения заключенных и разви-

тию у них чувства раскаяния, надежды на лучшее будущее, но и предотвращению в последующем нарушения ими закона.

Государство должно осознать, что гораздо выгоднее тратить средства на помощь осужденным найти свое место в жизни и стать полноправным и законопослушным гражданином после их выхода на свободу, чем бросать их на произвол судьбы, а затем тратить огромные средства на их содержание в местах лишения свободы.

10. Улучшение социально-экономической ситуации в стране в целом. Чтобы устранить такую серьезную угрозу национальной безопасности государства, как плачевное состояние уголовно-исполнительной системы, людям, сидящим у власти, необходимо увидеть корень всех зол — неблагоприятная социально-экономическая ситуация в стране. Поэтому и необходимо создать такие условия в стране, которые способствовали бы снижению преступности. Ведь гораздо разумнее вкладывать средства в создание нормальных человеческих условий для жизни в стране, чем доводить людей до нищеты, безысходности, толкая их тем самым на преступление, а потом тратить миллиарды на строительство новых барачков, карцеров, изоляторов. Исправлять надо причину, а не следствие.

Необходимо, прежде всего, обеспечить населению высокий уровень социальной защищенности. Государство должно способствовать тому, чтобы каждый гражданин имел жилье, работу, доступное медицинское обслуживание. Это тот минимум условий, который позволит существенно снизить преступность. Ведь большинство заключенных сидят за совершение мелких краж, на которые они идут от безысходности и нищеты.

Государство должно создавать условия для вовлечения человека в культурную жизнь, начиная с детского возраста, повышать доступность образования. В особой помощи со стороны государства нуждаются те, кто вырос в неблагополучной семье, либо вообще не имеет семьи. Ведь это своего рода группа риска.

Человек всегда должен чувствовать поддержку государства, особенно необходимую ему в периоды потери важных жизненных ориентиров: семьи, работы, и т.д. Большую помощь таким людям должны оказывать специалисты-психологи, а государство должно способствовать более широкому распространению психологических служб.

Таким образом, в ходе проведенного исследования была рассмотрена история развития пенитенциарной системы России, ее сегодняшнее состояние, недостатки, мешающие ее эффективному функционированию и угрожающие состоянию национальной безопасности, а также были предложены мероприятия, которые могли бы способствовать эффективному решению обозначенных проблем.

В заключение можно сделать вывод об исключительной важности данной сферы общественных отношений как показателя состояния демократии в стране и «здоровья» всего общества. Поэтому многим политикам, имеющим доступ к принятию государственных решений, стоило бы меньше, напоказ Западу, говорить о демократическом характере нашего государства, а больше делать реальных дел для решения тех проблем, наличие которых как раз мешает России стать истинной демократической страной.

Таким образом, политика в уголовно-исполнительной сфере должна быть направлена на глубокое ее реформирование. До сих пор реформы уголовно-исполнительной системы носили явно приспособительный характер и осуществлялись как вынужденное ситуативное реагирование на изменения в обществе и государстве. Вместе с тем, общая неопределенность политического и экономического положения

страны, отсутствие средств на проведение более радикальных преобразований и ясно выраженной долговременной стратегии системы сделали возможным длительное балансирование на уровне попыток адаптации прежних структур к меняющейся жизни. Это сформировало своеобразную идеологию плавного вращивания имеющихся исправительно-трудовых структур в сегодняшние условия. Такая идеология фактически культивируется в настоящее время аппаратами управления уголовно-исполнительной системы.

В настоящее время существуют две ведущие стратегии реформы пенитенциарной системы России: одна реализуется в действительности, направлена на максимально возможную консервацию имеющихся структур. Другая вытекает из требований Конституции РФ и предполагает их радикальное «разгосударствление» и реформирование. Чем быстрее заработает вторая стратегия реформы, тем быстрее будут созданы пенитенциарные учреждения современного типа, а значит, будет значительно снижена одна из наиболее опасных внутренних угроз национальной безопасности нашего государства.

Литература

1. Анисимков В. М. Россия в зеркале уголовных традиций тюрьмы. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
2. Антонян Ю. Гуманизация и дифференциация условий содержания осужденных. // Государство и право, 1995 г. – № 8.
3. Бланков А. С. Уголовно-исполнительное право России. – М.: Былина, 2003.
4. Босхолов С. С. Основы уголовной политики: Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. – М.: ЮрИнфоР, 1999.
5. Вахрамеев А. В. Национальная безопасность России: Декларация и реальность. – М.: Вузовская книга, 2003.
6. Водько Н. П. Уголовно-правовая борьба с организованной преступностью. – М.: Юриспруденция, 2000.
7. Возжеников А. В. Национальная безопасность России: Методология комплексного исследования и политика обеспечения. – М.: Издательство РАГС, 2002.
8. Гернет М. Преступный мир Москвы. – М., 1924.
9. Головова Л. Тихая обитель (Сухановка). – М., 2005.
10. Детков М. Г. Тюрьмы, лагеря и колонии России. – М.: Вердикт, 1999.
11. Достоевский Ф. М. Записки из мертвого дома. – М.: Художественная литература, 1965.
12. Дьяков С. В. Государственные преступления против основ конституционного строя и безопасности государства и государственная преступность. – М.: Норма, 1999.
13. Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». // Российская газета. – 1996 г. – № 115.
14. Земсков В. ГУЛАГ. // Социологические исследования, 1991. – № 7.
15. Зубков А. А. Уголовно-исполнительное право РФ. – М.: Инфра-М, 2002.
16. Зубкова В. И. Уголовное наказание и его социальная роль. Теория и практика. – М.: Норма, 2002.
17. Зубков А. И. Карательная политика России на рубеже тысячелетий. – М.: 2000.
18. Калужный Д. Страна тюрягня. – М., 2005.

19. Корецкий Д. А. Современный бандитизм: Криминальная характеристика и меры предупреждения. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
20. Котек Г., Ригуло П. Век лагерей. – М.: 2003.
21. Красуцких Л. В. Понятие карательной политики ее роль в сдерживании преступности. – Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2004.
22. Кристи Н. Борьба с преступностью как индустрия: Вперед, к ГУЛАГУ западного образца. – М.: Центр содействия реформе уголовного правосудия, 2001.
23. Кузьмин С. И. Политико-правовые основы становления и развития исправительно-трудовых учреждений. – М.: 1988.
24. Милюков С. Ф. Российская система наказаний. – СПб.: Б.и., 1998.
25. Олейник А. Н. Тюремная субкультура России: от повседневной жизни до государственной власти. – М.: Инфра-М, 2001.
26. Павлухин А. Н. Уголовная ответственность как научная категория российской правовой доктрины: Генезис. Состояние. Перспективы. – М.: Закон и право: ЮНИТИ-Дана, 2003.
27. Познышев С. Основы пенитенциарной науки. – М., 1924.
28. Правовые основы обеспечения национальной безопасности РФ./ Под ред. А. В. Опалева. – М.: ЮНИТИ, 2004.
29. Росси Ж. Справочник по ГУЛАГУ (2 ч.). – М.: 1991.
30. Смирнов А. ГУЛАГ МВД СССР, его организационное построение и задачи. //Архив академии управления МВД СССР, 1948.
31. Смыкалин А. Пенитенциарная система страны в годы Великой Отечественной Войны.// Урал в Великой Отечественной Войне 1941-45 гг. – Екатеринбург, 1995.
32. Соляницын А. Архипелаг ГУЛАГ. – М., 1990,
33. Утевский Б.С. Советская исправительная политика. – М., 1932.

6. ПОГРАНИЧНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

6.1. Пограничная политика как средство укрепления национальной безопасности Российской Федерации (Е. Б. Сидорович, М. Ю. Семененко)

Прошедшие два десятилетия были весьма трудными для России и всех остальных пост советских государств. Распад СССР совпал с процессом открытия экономики и рыночными реформами. В 90-е гг. новые государства находились в перманентном экономическом и политическом кризисе. Во многом это было результатом произошедших геополитических потрясений. Чтобы смягчить негативные последствия распада страны, искали пути сохранения единства пост советского пространства, но при обязательном условии укрепления своей государственности. Параллельно делались попытки включиться в глобальные политические и экономические процессы, стать частью европейского интеграционного процесса, активизировать сотрудничество в Азии. Сегодня развитие стран приобрело позитивную экономическую динамику, что позволяет судить об их приспособлении к новым геополитическим реалиям.

Отражением «тектонических» перемен на пространстве бывшего СССР стало формирование новых границ как разграничительных линий и атрибутов государственности, и изменение их функций в соответствии с процессами глобализации и регионального сотрудничества (регионализации). Параллельно были заложены основы пригранично-го и межрегионального сотрудничества.

В этот период со всей остротой встала проблема безопасности границ, поскольку трансграничные перемещения из страны в страну социальных патологий (незаконные миграции, наркоторговля, кон-

трабанда, другие проявления криминала) выросли до угрожающих масштабов.

Безопасность границ сегодня не означает их закрытость наглухо. Границы эти одновременно должны обеспечивать получение страной выгод от международного сотрудничества и устойчивое развитие приграничных регионов. В этом сегодня одна из центральных задач российской пограничной, а также таможенной и миграционной политики.

Пока же новые границы существенно затрудняют легальные экономические и социальные связи. В то же время они вполне проходимы для криминала. У России и других стран СНГ отсутствуют необходимые финансовые ресурсы для создания надежного прикрытия рубежей. При сохранении тенденции к росту социально-экономических различий между странами Содружества следует ожидать возрастания негативных тенденций. Все это оказывает прямое воздействие на социальное и экономическое положение приграничных районов и, соответственно, на устойчивости пост советского пространства, а также укрепление безопасности Российской Федерации.

За 1992-2002 гг. Россия прошла путь от абсолютно прозрачных новых границ до полупрозрачных границ с Украиной и Казахстаном, и довольно закрытых границ с Грузией и Азербайджаном.

Уже сегодня новые приграничные районы России и соседних с ней стран выступают важным фактором процессов регионального сотрудничества на постсоветском пространстве, а уровень приграничного сотрудничества определяется характером используемых в рамках регионального сотрудничества преференций.

В то же время приграничному сотрудничеству между Россией и странами СНГ способствует советское наследие в виде структур экономики, технологического уровня, ментальности населения, не забытого еще русского языка и т.д. В хозяйстве новых приграничных регионов России уже произошли заметные структурные изменения, существенно видоизменились производственные и торговые связи, а также этнический состав населения. Причем эти изменения – в основном, негативного свойства, вызывающие дополнительные издержки и создающие немалые проблемы.

Безусловно, сама проблема новых границ и приграничных территорий является производной от более высоких по уровню проблем, таких как государственное строительство, макроэкономическая политика, внешняя политика, национальная безопасность, региональная политика. Но именно в приграничных регионах эти проблемы наблюдаются в концентрированном виде и в единстве, что, несомненно, доказывает актуальность данной работы.

Важность данной работы обусловлена не только актуальностью, но и тем, что в научный оборот вводится обширная свежая информация. Она позволяет получить довольно подробную картину положения на отдельных участках российской границы и приграничных регионов и одновременно создает основу для концептуальных и теоретических построений, важных для разработки стратегии внутренней и внешней политики России.

Основные направления исследования – это категории национальной безопасности, факторы угроз, пути укрепления. Гипотеза нашей работы заключается в том, что российско-казахстанская граница является уникальным в своем роде феноменом, разломом исламизма и христианства, евразийского масштаба, который по своей протяженности является самой большой сухопутной границей в мире. В тоже время через эту границу проходит вектор угроз национальной безопасности РФ, а в настоящее время не разработан действенный ком-

плеск мер по их предотвращению. В ходе исследования проводился анализ существующей политики по предотвращению угроз, а также были предложены ряд мероприятий для ее оптимизации, в результате анализа имеющейся по данному вопросу литературы, а также при активном контакте с Федеральной Службой Безопасности России.

В качестве объекта исследования мы выделяем российско-казахстанскую границу, предмет – пограничная политика.

6.1.1. Предварительный обзор

Граница между Россией и Казахстаном является уникальным, не имеющим аналогов политико-географическим феноменом евразийского и мирового масштаба. По своей протяженности она является самой продолжительной в мире сплошной сухопутной границей, к которой добавляется небольшой участок на Каспийском море. В культурном плане российско-казахстанское пограничье также представляет собой уникальный пример существования относительно прозрачного рубежа, разделяющего страны, относимые к западной и восточной, христианской и мусульманской цивилизационным традициям. Однако, ввиду относительно небольшого срока своего существования, российско-казахстанская граница еще не становилась объектом комплексного междисциплинарного исследования, содержавшего анализ ее ландшафтного, инфраструктурного и демографического потенциала, социальных процессов, проблем безопасности и сотрудничества в приграничной зоне.

По данной проблеме были изучены более тридцати литературных источников. В рассмотренных работах анализируется ситуация в отдельных регионах либо специально рассматриваются лишь конкретные аспекты (проблемы безопасности, трансграничного сотрудничества) трансграничного взаимодействия. При этом ситуация, как правило, анализируется лишь с российской стороны, тогда как сопредельные территории в лучшем случае становятся объектом анализа только эпизодически.

Попытаемся в какой-то мере заполнить этот пробел и дать комплексную характеристику ситуации в зоне российско-казахстанской границы, включая существующий потенциал, проблемы безопасности, сотрудничества и прогноз дальнейшего развития упомянутой ситуации.

Протяженность и административно-территориальная характеристика российско-казахстанской границы. Огромная протяженность границы затрудняет ответ даже на самый очевидный вопрос о ее длине в хотя бы относительно точном числовом выражении. Имеющиеся у нас оценочные данные расходятся между собой более чем на 1000 км. Так, согласно оценке Федеральной пограничной службы РФ, эта протяженность составляет около 7500 км⁴⁸⁷. В то же время данные ряда других источников существенно расходятся с упомянутой цифрой. Проблема определения протяженности границ не является феноменом, специфическим лишь для границы российско-казахстанской: серьезные расхождения в таких случаях являются достаточно типичными для мировой практики. Между тем, вопрос о точной протяженности границы является далеко не праздным: разница в 1000 км. может выразиться в эквивалентной десяткам миллионов долларов сумме, выделяемой на укрепление пограничного режима и развитие приграничного сотрудничества.

В административно-территориальном отношении к российско-казахстанской границе примыкают 12 регионов РФ: Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Самарская, Оренбургская, Челябинская, Курганская, Омская, Тюменская и Новосибирская области, а также

⁴⁸⁷ Гордлевская Н. В. Геополитика Центральной Азии. - Восточные ворота. 2001. - С. 175

Алтайский край и Республика Алтай. Вопрос о том, считать ли пограничной Самарскую область, выходящую к границе на стыке Саратовской и Оренбургской областей, был официально решен положительно, и, хотя данные о протяженности самарского отрезка, по всей видимости, отсутствуют, созданная региональная структура ФПС осуществляет контроль над небольшим участком приграничной зоны. К границе непосредственно примыкают 7 административных районов, в пределах которых расположено более 1500 населенных пунктов и проживают свыше 3 млн чел.

Упомянутые выше пограничные регионы РФ входят в состав четырех федеральных округов: Южного, Приволжского, Уральского и Сибирского. Охрана границ в пределах этих субъектов РФ подведомственна трем региональным управлениям Федеральной пограничной службы РФ: Северо-Кавказскому (Астраханская область), Забайкальскому (Республика Алтай) и Юго-восточному (все остальные регионы). Приграничные регионы входят в зону ответственности четырех региональных таможенных управлений: Северо-Кавказского (Астраханская, Волгоградская области), Поволжского (Саратовская, Самарская области), Уральского (Оренбургская, Челябинская, Курганская, Тюменская области) и Западно-Сибирского (Омская, Новосибирская области, Алтайский край и Республика Алтай).

С казахстанской стороны к границе примыкают 7 областей из 14, а именно области Атырауская, Западно-Казахстанская (административный центр – Уральск), Актюбинская, Кустанайская, Северо-Казахстанская (Петропавловск),⁴⁸⁸ Павлодарская и Восточно-Казахстанская (Усть-Каменогорск). В отличие от России, административно-территориальная система Казахстана является унитарной, что предоставляет центру возможность осуществления территориальных изменений посредством решений сверху. Это произошло, в частности, с Восточно-Казахстанской областью, укрупненной посредством присоединения к ней области Семипалатинской и с ранее примыкавшей к границе Кокчетавской областью, часть которой стала административным центром Акмолинской области, тогда как прилегающие к границе районы были переданы Северо-Казахстанской области.

Ландшафтный, ресурсный и инфраструктурный потенциал. Явно преобладающая часть границы расположена в сходных ландшафтных условиях степной и полупустынной зоны в сочетании с малым количеством естественных препятствий. Пограничные реки выполняют функцию рубежа на участках протяженностью не более 150 км. Выраженной ландшафтной барьерностью обладают лишь часть участка Алтайского края и участок Республики Алтай. Оба они расположены в горной местности, что существенно затрудняет трансграничное сообщение.

Именно в целом благоприятные для такого сообщения ландшафтные условия делают российско-казахстанскую границу достаточно контактной в плане возможности транспортного сообщения. Ее пересекают 16 железнодорожных магистралей, примерно 200 автодорог, из которых – 6 автомагистралей, 36 дорог с твердым покрытием, 33 – без покрытия, остальные – грунтовые, которые в плохих погодных условиях становятся труднопроходимыми⁴⁸⁹. Количество таких дорог с трудом поддается учету; приводимые Федеральной погранич-

⁴⁸⁸ Гордлевская Н. В. Геополитика Центральной Азии. – Восточные ворота, 2001. – С. 191.

⁴⁸⁹ Книжница Н. С. Кавказ и Средняя Азия во внешней политике России. – М.: МГУ, 1984. – С. 73.

ной службой данные отражают наличие далеко не всех дорог, изображаемых на картах приграничных регионов, не говоря уже о картах местности.

Строившаяся в советский период транспортная инфраструктура создавалась как единый комплекс, составляющие которого порою проектировались без учета административных границ между союзными республиками. Как результат, некоторые автомобильные и железные дороги на коротких участках пересекают теперь уже государственную границу, возвращаясь затем на территорию «своей» страны. В ряде случаев (особенно когда речь идет о железнодорожных магистралях) это создает серьезные проблемы в плане зависимости от сопредельной стороны транспортного сообщения между частями одного и того же государства.

Очевидно, что зависимость Казахстана от РФ в рассматриваемой сфере весьма велика: именно через Россию пролегают наиболее важные для страны международные пути сообщения западного направления. По российской территории проходят и участки железнодорожных магистралей, соединяющих различные части казахстанской территории. Так, сообщение между областными центрами Уральском и Актобинском осуществляется через территорию Оренбургской области, проходящий по которой участок, включая станцию Илецк, принадлежит казахстанской компании «Темір жолы». Таков же статус и участка, соединяющего Семипалатинск с Усть-Каменогорском (включая станцию «Локоть»), расположенного на территории Алтайского края. Через российскую же территорию осуществляется сообщение между северо-восточной частью Казахстана, включая его столицу Астану, и северо-западными районами страны.

В свою очередь, сообщение между различными российскими территориями в ряде случаев также требует пересечения казахстанской границы. Так, главная ветка Транссибирской магистрали между Курганом и Омском на протяжении более чем 100 км проходит по территории Северо-Казахстанской области. Среднесибирская магистраль (от Челябинска через Костанай и Кокчетав до Камня-на-Оби) и Южный Трансисиб (Магнитогорск–Астана–Павлодар–Барнаул) пересекают от 700 до 1200 км территории северного Казахстана. Единственная дублирующая ветка через Тюмень, которая идет только по территории России, пока не способна пропускать значительные грузопотоки. Таким образом, внутрироссийский транзит в восточные регионы зависит от Казахстана.

В нескольких случаях сходные проблемы имеют место на локальном уровне. Границу с Казахстаном пересекают проходящий по территории Оренбургской области участок Союзное-Домбаровский, а также расположенный в Челябинской области участок Южно-Уральской железной дороги. Дважды пересекает границу проходящая через Волгоградскую и Астраханскую области железнодорожная магистраль, соединяющая прикаспийские регионы с центром России. Этот участок, в том числе и его казахстанские отрезки, подведомственны российской Приволжской железной дороге.

С другой стороны, имеет место тенденция развития новых трансграничных транспортных путей, призванных облегчить сообщение между приграничными территориями России и Казахстана. Широкомасштабные планы имеются, в частности, у нижневолжских регионов – Астраханской и Волгоградской областей, – стремящихся к развитию

⁴⁹⁰ Яковлева С. Б. Угрозы безопасности России и формы их проявления на постсоветском пространстве – Восточные ворота, 2001. – С. 56.

связей с Атырауской областью Казахстана, которая является богатейшим нефтеносным регионом страны и к тому же территорией, через которую проходят стратегически важные железнодорожная магистраль, соединяющая Юго-Западную Россию с Центральной Азией. Речь идет о весьма дорогостоящих проектах: в астраханском случае – оцениваемом в 25–30 млн долларов – о строительстве моста через пограничную реку Кигач, в волгоградском – о многократно более затратном проекте строительства второго моста через Волгу, обосновываемом во многом именно перспективами переориентации на регион транспортных потоков с центральноазиатского направления. Администрация Оренбургской области, имеющей наиболее тщательно проработанную программу приграничного сотрудничества, выступила с идеей создания магистрали Москва–Азия на основе уже существующей дороги Оренбург–Соль-Илецк–Акбулак–Актюбинск.

Степень коммуникационной контактности региональных участков границы довольно существенно различается. Наименее контактные участки Республики Алтай (1 второстепенная автодорога) и Волгоградской области (5 второстепенных автодорог и одна железнодорожная магистраль, идущая вдоль приграничной зоны и несколько раз пересекающая границу), тогда как Тюменская область (по насыщенности трансграничными коммуникациями), Омская область (по качественному сопоставлению протяженности границы с упомянутой насыщенностью), Челябинская область и Алтайский край (по числу железных дорог) в рассматриваемом отношении, напротив, являются лидерами.

Коммуникационный потенциал приграничных регионов РФ. В числе долгосрочных факторов, влияющих на характер трансграничного взаимодействия, важную роль играет ресурсный потенциал приграничных территорий. Этот потенциал весьма значителен, включая такие ценные ресурсы, как нефть, рудные ископаемые, уголь, лес, сельскохозяйственная продукция (в первую очередь, зерно), продукция животноводства (скот) и используемые для их производства территории (поля, пастбища), используемая для орошения вода. Даже после распада СССР и частичного разрыва сложившихся производственных связей сохраняется тесная взаимозависимость производственного комплекса приграничных территорий РФ и РК, особенно значительно проявляющаяся в уральской и сибирской зонах российско-казахстанского приграничья. При этом зависимость казахстанской промышленности от России более существенна: будучи явно ориентирована на связи с Россией, она, согласно некоторым оценкам, может самостоятельно обеспечить менее 30% производственного цикла⁴⁹¹.

Инфраструктурные связи между Россией и Казахстаном не ограничиваются транспортной и производственной сферами. Определенное значение имеет, в частности, связь между объектами военной инфраструктуры в приграничной зоне. Некоторые из этих объектов имеют ключевое значение в контексте развития военного сотрудничества, что можно иллюстрировать на примере расположенного в Астраханской области полигона Ашулук, на котором регулярно проводятся совместные учения сил ПВО СНГ. Нередко части одного и того же объекта располагаются на территориях обоих государств, например, в случае с полигоном Капустин Яр, трассоизмерительный комплекс государственного летно-испытательного центра и другие объекты которого уходят далеко вглубь Казахстана (2 млн га территорий Атырауской и Западно-Казахстанской областей) и, в соответствии с

⁴⁹¹ Гордлевская Н. В. Геополитика Центральной Азии. – Восточные ворота. 2001. – С. 94.

подписанными в 1995 г. соглашениями о разделе военного имущества, используется российской стороной на правах аренды.

Проблемы разграничения: история и современность. Учитывая официально начатый в 1999 г. процесс определения линии прохождения российско-казахстанской сухопутной границы, территориальный вопрос в настоящее время приобрел особую политическую значимость в контексте отношений между двумя сопредельными государствами.

Главными аргументами в пользу суверенитета той или иной стороны над участком приграничной зоны остаются доводы историко-правового характера, связанные преимущественно с разграничением, проводившимся между губерниями «основной части» РСФСР и Киргизской (затем – Казахской) АССР (с 1936 г. – ССР) в 1920-е гг. и позже. Первоначально в состав Автономной Киргизской Советской Социалистической республики, созданной 26 августа 1920 г. декретом ВЦИК и СНК РСФСР, вошли Семипалатинская, Тургайская, Уральская, Акмолинская (за исключением г. Омска и окрестной территории) области в их административных границах дореволюционного периода, а также Букеевская орда, Синеморская, Сафоновская, Ганюшкинская, Николаевская волости Астраханской губернии, часть территории Закаспийской области. С сентября 1920 по июль 1925 г. в составе КирАССР (с 1925 – КазАССР) находились некоторые районы Оренбургской губернии, в административном центре которой и находилась столица автономии.

Процесс размежевания на локальном уровне, оставивший след в виде правовых пробелов и других проблем, вновь возникших в ходе делимитации, наталкивался на серьезные трудности политического, экономического и правового характера. Разграничение на упомянутом уровне производилось в первую очередь на основе принципа экономической целесообразности с учетом волеизъявления местного населения. Решения региональных комиссий (межведомственной комиссии Сибревкома и др.) утверждались на уровне ВЦИК. Как отмечают исследователи проблемы, одна из главных ошибок первоначального этапа состояла в том, что решения принимались центральной властью без исчерпывающих материалов с мест. При этом учитывались и фиксировались в пределах границ губерний лишь населенные пункты, тогда как принадлежность больших сельскохозяйственных массивов, других природно-ресурсных угодий долгое время оставалась неопределенной.

Хотя размежевание производилось между административными образованиями, входившими в одну и ту же республику – РСФСР – вопрос о принадлежности некоторых территорий вызывал ожесточенные споры на уровне губерний и в ряде случаев решался в течение нескольких лет. Территориальный вопрос при размежевании имел столь серьезную остроту, что постановление ВЦИК от 27 декабря 1924 г. «О размежевании границ Алтайской губернии и Автономной Киргизской Социалистической Советской республики» предусматривало возможное изменение границ в соответствии с волеизъявлением проживавшего на сопредельных с Алтайской губернией территориях русского населения. Ввиду своей сложности и необходимости согласования на нескольких уровнях эта процедура, однако, так и не применялась.

Изменения местного характера продолжались в течение последующего времени. Так, в 1930 г. Омскому округу Сибирского края передали часть территории Петропавловского уезда КазССР. В 1936 г. в состав Астраханской области была включена южная часть Джаньбекского района Западно-Казахстанской области. В 1962 и 1965 гг. произошли изменения границы Челябинской и Кустанайской областями со взаимным обменом территориями и передачей РСФСР двух населенных пунктов. Эти и другие аналогичные решения менее

населенных пунктов. Эти и другие аналогичные решения менее значительного масштаба мотивировались хозяйственными потребностями сопредельных территорий. На локальном же уровне касающиеся мелких участков вопросы владения и аренды могли решаться даже руководителями хозяйственных субъектов. В настоящее время, как уже неоднократно отмечалось выше, статус ряда арендованных участков создает довольно серьезные проблемы в процессе делимитации границы.

Проблемы пограничной политики и безопасности. Четкое определение линии прохождения рубежей является одной из приоритетных проблем пограничной политики сторон. Ввиду уникальности российско-казахстанской границы в планах протяженности, происхождения, этнокультурной специфики в сочетании с политической и социально-экономической ситуацией пост советского периода определение общей стратегии пограничной политики и ее приоритетов в рассматриваемом случае затнулось более чем на десятилетия.

В первые годы после распада СССР в политических элитах как России, так и Казахстана преобладала точка зрения, согласно которой российско-казахстанская граница должна оставаться прозрачной и даже номинальной, тогда как основное внимание следовало уделять обеспечению безопасности внешних границ СНГ, которым на центрально-азиатском направлении тогда практически на всех участках занимались российские пограничники. Такой подход мотивировался как дороговизной обустройства границы, так и тесными этническими и культурными связями населения по обе ее стороны.

В рассматриваемый период стороны определили основополагающие правовые принципы правового режима своих границ и приступили к осуществлению таможенного контроля. Необходимость последнего во многом обуславливалась социально-экономическими проблемами периода, подобными расцвету полуполюгальной активности, связанной с перепродажей товаров в условиях резких колебаний цен, некоторые из которых (особенно в Казахстане) в то время еще отпущены не были.

На региональном и локальном уровнях внимание к проблемам границы и трансграничного взаимодействия в первой половине 1990-х гг. было еще слабым. Это может быть объяснено тем, что данные проблемы еще не воспринимались в качестве вопроса, требующего комплексного решения, а новая граница – в качестве полноценного рубежа, разделяющего Россию с «чужим» государственным образованием. На уровне массового сознания приграничных областей поначалу далеко не всегда воспринимался сам факт существования прилегающей к их региону государственной границы.

Качественное изменение ситуации произошло во второй половине, особенно в конце 1990-х гг. Важнейшими предпосылками такого изменения стали существенные сдвиги в этносоциальной и этнодемографической ситуации в приграничных районах, более четкое оформление региональных интересов в сфере трансграничного взаимодействия. Особое значение имела смена конъюнктуры в сфере безопасности, включая повышение актуальности новых проблем глобального, регионального и локального уровня.

Значительная часть вызовов безопасности России и ее регионов на центрально-азиатском направлении стала актуальной в результате ослабления прежде малопроницаемой системы безопасности границ со странами «дальнего зарубежья». Принятая ФПС концепция «стратегии двух границ», рассматривавшая рубежи новых государств Центральной Азии в качестве первой и фактически основной линии контроля, оказалась под сомнением после вывода российских погранич-

ников, охранявших внешние границы Казахстана, Киргизии, Узбекистана и Туркмении, более чем двукратного сокращения контингента в Таджикистане. Причинами серьезного ухудшения ситуации в сфере безопасности российско-казахстанской границы стали дезинтеграция жесткой системы внутреннего административного контроля в пределах пространства бывшего СССР, вызревание новых социальных проблем, в том числе и оформление международных преступных группировок, которые за несколько лет сумели довольно четко отладить каналы своей трансграничной деятельности.

Наиболее серьезным риском глобального (точнее регионального) с тенденцией к «глобализации») масштаба стало беспрецедентное увеличение объемов наркоторговли, которая к середине 1990-х гг. по своему финансовому обороту занимала около 60% в структуре международного криминального бизнеса.

Для поставки произведенных наркотиков из Афганистана в Россию и страны ЕС все более активно используется северный маршрут. Прозрачность центральноазиатских постсоветских границ, в том числе, границ России и Казахстана, делает этот путь весьма привлекательным. Как показывает международный опыт, пограничные и таможенные службы в состоянии выявить лишь 5–10% от общего объема контрабанды при том, что за 4 последние года, согласно статистике Управления по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, их потребление в РФ увеличилось в 60 раз.

В силу ключевого положения на пути из Центральной Азии в Россию, огромной протяженности и прозрачности российско-казахстанская граница является для наркоторговцев наиболее привлекательным путем пересечения территории РФ. С учетом того, что сам Казахстан является одним из крупнейших в мире производителей марихуаны (в южных районах Казахстана ежегодно выращивается до 5 тыс. т. наркосырья) данные МВД РФ, согласно которым 93% марихуаны, 85% гашиша и 78% опия поступают в Россию через территорию Казахстана, выглядят весьма впечатляюще. Показатели объема задержанного сырья постоянно растут, что объясняется как ужесточением пограничного режима, так и увеличением оборота наркоторговли.

Сопоставляя риски от сохранения прозрачности российско-казахстанской границы и экономических потерь от ее закрытия можно сделать неутешительный вывод: выгоды от развития трансграничного сотрудничества пока ни в коей мере не компенсируют тот ущерб, который наносит России наркоторговля. Сравнение рыночной стоимости произведенного в 1999 г. в Афганистане героина (130–140 млрд долларов; его большая часть доставляется основным потребителям именно по северному маршруту) и достигнутого в следующем году показателя внешнеторгового оборота между странами СНГ (25,3 млрд долларов) может дискредитировать идею приоритетности развития трансграничного сотрудничества по отношению к административным мерам обеспечения безопасности. По сути дела, именно проблема наркотрафика является главным аргументом в пользу ужесточения режима охраны российско-казахстанской границы, за которое в последнее время все более активно выступают ФПС и другие силовые структуры. В данном контексте соответствующую линию фактически поддержал президент РФ В. Путин, назвавший прикрытие границы «важнейшим направлением деятельности».

Проблема состоит в том, что при наличии серьезного риска уменьшения российского влияния в Казахстане эффективность закрытия границы далеко не очевидна. Как отмечалось выше, по всем оценкам основная часть наркотиков провозится в РФ автомобильным

или железнодорожным транспортом, проходящим пограничный контроль, а не в объезд пунктов досмотра. Поэтому без широкого и поставленного на систематическую основу сотрудничества с Казахстаном и другими странами региона при реальной заинтересованности последних односторонние меры могут дать значительно меньше эффекта, нежели от них ожидается.

Наркотики являются лишь одним из многочисленных предметов контрабанды, провозимой через российско-казахстанскую границу. Помимо наркотических веществ, наиболее опасным видом контрабандного груза является оружие и боеприпасы, переправляемые в «горячие точки» и, в частности, в Чечню преступным группировкам, осуществляющим свою деятельность, как в России, так и в Казахстане. Масштабы такой контрабанды пока выглядят, впрочем, относительно скромными: в 2000 г. Юго-восточным управлением ФПС задержано лишь 28 единиц огнестрельного и холодного оружия, 622 единицы боеприпасов и более 2 кг взрывчатых веществ⁴⁹². При этом центрально-азиатский черный рынок объективно нуждается во ввозимом из России оружии, по крайней мере, не меньше, чем российский – в центрально-азиатском.

Прозрачность границы и недостаточная определенность ее правового статуса в сочетании с серьезным несоответствием экономической конъюнктуры сопредельных территорий и социальными проблемами последних создают весьма благоприятные условия для операций с контрабандой готовой продукции и сырья. Как и в других случаях, за истекшее десятилетие сложились отлаженные каналы для такой контрабанды как на межрегиональном и региональном, так и на локальном уровне, сложились устойчивые преступные трансграничные группировки. Не секрет, что такого рода деятельность стала важным источником дохода для очень значительной части населения некоторых приграничных населенных пунктов, в нее же прямо или косвенно вовлечены работники транспорта и его инфраструктуры, сотрудники силовых структур, помогающие в оформлении перевозимых грузов, регистрации мигрантов и т.п. Контрабандисты умело пользуются изъянами пограничного и таможенного режима, такими как расположение пунктов досмотра на большом удалении от границы или принадлежность сопредельной стороне проходящей по территории другого государства железной дороги и прилегающей инфраструктуры, наличие никем не контролируемых сезонных дорог.

Контрабандная активность локального масштаба зачастую становится для населения приграничных районов едва ли не единственным путем решения социальных и экономических проблем. Так, продажа товаров по другую сторону границы порою является для местных жителей важным источником существования при том, что необходимость уплаты пошлин или других сборов, а в некоторых случаях и административный произвол при досмотре иногда толкают на попытки избежать контроля. Приграничные хозяйства нередко остро нуждаются в запчастях и горючем, потребности в которых в некоторых случаях выполняются путем бартерных операций с зарубежными соседями. Этот и многие другие примеры демонстрируют, что трансграничная контрабанда является порождением не только «теневой» экономической конъюнктуры, но и административно-правовых издержек ужесточения пограничного режима, пробелов в правовой базе

⁴⁹² Махин В. Делимитация границы завершается. // Казахстанская правда. - № 14, 17.01.2003. - С. 14.

трансграничных взаимоотношений, особенно на локальном и региональном уровнях.

Из числа других трансграничных проблем безопасности, имеющих значение не только для России, но и для других европейских стран, особо выделяется нелегальная и неконтролируемая миграция. Для ряда приграничных районов РФ такая миграция из Казахстана чревата изменением этнического баланса этих территорий и в перспективе – ростом ирредентистских настроений. Трудовая и торговая миграция среднеазиатского и кавказского происхождения ведет к появлению в приграничных регионах многочисленных маргинальных и полумаргинальных этнических общностей, что чревато ростом социальной напряженности. Эти проблемы наиболее остро стоят перед северо-западной частью российско-казахстанского приграничья (от Астраханской до Оренбургской областей), что объясняется особенностями этнического состава сопредельных территорий (преобладание или очень высокая доля казахов), а также прохождением через упомянутые регионы важнейших коммуникаций, соединяющих Центральную Азию и Кавказ с центральной частью России.

Миграционная проблема в контексте пограничной безопасности довольно тесно связана, таким образом, с угрозой «экспорта» в РФ международного экстремизма, в данном конкретном случае использующего ислам в качестве своего идеологического обоснования. Маршрут через страны Центральной Азии и Россию стал, помимо азербайджанского и грузинского «каналов», самым распространенным путем проникновения боевиков в Чечню. По данным Юго-восточного регионального управления ФПС, в 2000 г. пограничниками совместно с органами ФСБ и МВД в ходе фильтрации было выявлено 300 человек, которые намеревались присоединиться к чеченским сепаратистам.

Отсутствие единой системы контроля за некогда общим пространством усложняет решение экологических проблем безопасности. Особенно угрожающий для приграничных районов (в первую очередь, северо-западной зоны) масштаб в постсоветский период приобрели нашествия саранчи, способной перелетать на огромные расстояния, опустошая на своем пути посевы злаковых и других культур. Запущенное состояние значительных площадей сельскохозяйственного назначения и нехватка у властей средств на борьбу с вредителями делают казахстанскую территорию главным очагом распространения насекомых, представляющим большую опасность и для сопредельных регионов. Так, возникшие в 1999 г. на территории Актюбинской и Тургайской областей Казахстана очаги распространения саранчи перекинулись на двенадцать южных областей России и нанесли значительный ущерб сельскому хозяйству этих регионов.

По сходным причинам в советский период возросла опасность вспышек эпидемий, источники которых находятся в степной зоне приграничья. При этом материальные возможности казахстанской стороны контролировать расположенные на своей территории естественные очаги возбудителей эпидемии не соответствуют потребностям сложившейся ситуации. Между тем, в приграничных районах Казахстана существуют природные очаги опасных инфекционных болезней – чумы (в Атырауской, Западно-Казахстанской, Актюбинской, Кустанайской областях) и сибирской язвы (в Северо-Казахстанской, Павлодарской и Восточно-Казахстанской областях), туляремии и бруцеллеза (повсеместно). Опасности заражения подвержены также животные и растения, что вынуждает стороны (особенно российскую) предпринимать меры карантинного контроля при ввозе соответствующих грузов, а также продукции животноводства, на их территорию.

В ряде случаев определенную проблему создают вопросы, связанные с регулированием режима водопользования и загрязнением трансграничных рек. Наиболее важной проблемой такого рода для обеих сторон является состояние р. Иртыш, берущей начало в Китае и протекающей через территории Восточно-Казахстанской, Павлодарской, Омской и Тюменской областей. Китай планирует строительство канала Черный Иртыш-Карамей, в результате чего река может потерять около четверти стока, что, учитывая также закономерное увеличение удельного загрязнения, создаст угрозу водоснабжению других заинтересованных стран, прежде всего Казахстана, а также крупных городов, в частности Усть-Каменогорска, Семипалатинска, Павлодара и Омска. Кроме того, забор воды из Иртыша осуществляют и находящиеся на территории Казахстана сельскохозяйственные и промышленные предприятия. Из-за резкого падения уровня реки (особенно летом и осенью) из сельскохозяйственного оборота только на территории Омской области выведено более 200 тыс. га пойменных земель.

В зоне Прикаспия проблему вызывают интенсивные разработки месторождений, находящихся как на суше, так и на дне моря. В первом случае речь идет о перемещении в Россию из Казахстана насыщенных сероводородом воздушных масс, возможных просадке грунта и землетрясениях; во втором – о загрязнении морской поверхности, непоправимом ущербе биологическим ресурсам северной части Каспия.

Рост масштабов нелегальной трансграничной деятельности в ее наиболее угрожающих формах (в частности, наркоторговли, незаконной миграции, контрабанды сырья и некоторых видов товаров народного потребления) во второй половине 1990-х гг. привел к существенному изменению отношения к проблеме пограничного режима со стороны как центральных структур, так и региональных властей РФ. Особенно активным сторонником взятия границы под полный контроль выступает Федеральная пограничная служба. В публичных высказываниях ее представителей подчеркивается вместе с тем, что жесткий пограничный режим не должен служить препятствием для развития трансграничного сотрудничества с Казахстаном.

При формировании пограничного режима российской стороной в 1995-1998 гг. речь шла об ограниченных мерах, которые позволили бы в перспективе ввести трансграничное сообщение в легальные рамки и создать административно-правовую основу для борьбы с нарушениями границы. Создание полноценного пограничного режима целью пока не ставилось, ибо необходимые расходы (до 1 млрд долларов) казались тогда непомерными для российского бюджета.

Во исполнение указа, с декабря 1996 по май 1997 гг. был проведен эксперимент по привлечению к охране ряда вышеупомянутых региональных участков казачьих формирований, в том числе и добровольных дружин. Официальная оценка итогов данного эксперимента руководством ФПС была достаточно высокой: отмечалось, что экономический эффект от проведения мероприятий составил 2 млрд руб., и что вневойсковая охрана границы обходится в 80 раз дешевле обычной.

Довольно скоро выяснилось, однако, что такой способ организации охраны границы имеет существенные недостатки. Как показала практика привлечения казачьих формирований к охране российско-казахстанской и других участков границы, эффективность такого пограничного режима и соблюдение законности в приграничной зоне в ряде случаев оказывались под вопросом. Видимо не случайно, что в ходе вышеупомянутого опроса в Оренбургской области – регионе, ставшем одним из базовых для проводившегося в 1996-1997 гг. экс-

перимента, в 2000 г. за невоисковую охрану силами казачества высказались лишь 5,7% опрошенных.

Одной из главных причин частичного свертывания эксперимента стала резко негативная реакция казахстанской стороны. Такая реакция свидетельствует о ее серьезных опасениях относительно возможности роста ирредентистских настроений среди русского населения приграничной зоны при поддержке привлеченных к охране границы российских казачьих формирований, также как и, по всей видимости, о том, что ситуация на «русскоязычном севере» воспринимается казахстанским руководством как одна из самых главных проблем национальной безопасности.

Практика привлечения казачьих формирований к охране границы продолжалась и впоследствии, однако ставка была однозначно сделана на использование войсковых структур государственного подчинения, в состав которых по контракту могут набираться и казаки. Главной в рассматриваемом контексте войсковой структуре – Федеральной пограничной службе – отведена координирующая роль в регулировании взаимодействия таможенной, миграционной, правоохранительной и других приграничных служб.

В тот же период решались проблемы кадровой и материально-технической комплектации создаваемых подразделений. Основу данных подразделений составили военнослужащие погранвойск, выводимых с территории стран СНГ, в первую очередь Грузии и Киргизии, а также контрактники, набираемые из числа местных жителей. Ввиду нехватки выделяемых средств пограничникам пришлось решать острые проблемы с размещением, обеспеченностью транспортом, горючим, связью и даже оружием. При содействии региональных администраций и существенном увеличении финансирования из федерального бюджета в самом конце 1990-х – начале 2000-х гг. данные проблемы удалось частично разрешить.

Однако нехватка кадров и материально-технических средств, явно недостаточное количество пунктов пропуска (69) пока явно не позволяют говорить о полноценном режиме пограничного контроля. Сохраняются и существенные пробелы в правовой базе: в большинстве случаев пограничники имеют право привлекать нарушителей лишь к административной ответственности либо направлять их на пункты пограничного контроля, а недостаточная определенность междунационально-правового статуса самой границы и экстерриториальных объектов (поездов, железнодорожных станций), расположенных на территории России, но находящихся в ведомственном подчинении Казахстана) затрудняет проведение досмотра и наказание нарушителей.

Во многом аналогично положение таможенной службы, осуществляющей контроль за пересекающими границу грузами. Не вполне удовлетворительная техническая оснащенность таможенников, расположение многих пунктов досмотра на значительном удалении от границы (нередко отдельно от пунктов пограничного контроля) опять-таки дополняются изъянами в договорно-правовой базе. И Россия, и Казахстан являются членами Евразийского экономического сообщества (бывшего Таможенного союза), что предусматривает отмену пошлин и других мер тарифного регулирования между входящими в ЕврАзЭС странами. Соответствующая система соглашений и договоров оставляет серьезные проблемы в связи с недостаточной определенностью статуса продукции, произведенной принадлежащими третьим странам предприятиями (в частности, в горнодобывающей, металлургической и других сферах промышленности Северного Казахстана), а также в связи с распространенной практикой «ложного

транзита», когда заявленная страна назначения не совпадает с фактической целью. Одной из главных причин этих и других трудностей является относительно слабая согласованность механизмов взаимодействия между административными структурами как сопредельных государств, так и внутри самой РФ.

Свой вклад в координацию такого взаимодействия и, в частности, в формирование регламентирующей режим приграничных территорий правовой базы пытаются внести власти пограничных регионов. В течение периода с конца 1997 по 1998 гг. в большинстве соответствующих субъектов РФ были приняты законодательные акты (законы или постановления глав администраций), в которых устанавливались либо уточнялись правила пребывания граждан и ведения хозяйственной деятельности на территории приграничных районов и в приграничной зоне шириной до 5 км, участие органов местного самоуправления, организаций, граждан в охране государственной границы и некоторые другие вопросы.

Стратегия обеспечения пограничной безопасности Казахстана достаточно специфична по сравнению с российской. Казахские пограничники находятся в подчинении Комитета национальной безопасности, что делает погранслужбу частью организации, ведущей разведывательную и контрразведывательную деятельность, сочетающей официальные и неофициальные методы работы и располагающей широкими возможностями для принятия мер силового принуждения. Концентрация полномочий в руках столь мощной государственной структуры теоретически позволяет достигать высокой степени координации сил и средств при проведении политики обеспечения пограничной безопасности РК. При этом, однако, повышается риск нарушения прав и свобод населения, что в северной зоне пограничья может стать дополнительным конфликтогенным фактором.

Не располагая сколько-нибудь адекватными материальными и другими возможностями для укрепления пограничного режима, казахские власти поначалу однозначно выступали за сохранение прозрачной границы с РФ, не отказываясь от развертывания системы таможенного контроля и взимания сборов с пересекающих границу транспортных средств. Однако масштабы трансграничной контрабанды сырья и товаров народного потребления, потенциальная нестабильность социальной ситуации в северном пограничье и необходимость принимать хотя бы относительно адекватные по сравнению с российской стороной меры режимного и иного характера в условиях происходящих переговоров по делимитации стали, по-видимому, главными факторами, побудившими казахстанскую сторону скорректировать такую позицию.

Учитывая необходимость согласованного регулирования пересекающих границу транспортных и других потоков, а также все более очевидный трансграничный характер вызовов безопасности приграничных территорий, проблема обеспечения пограничного режима не может рассматриваться в качестве исключительно внутреннего дела одной из сторон, требуя тесного взаимодействия между ними. Такое взаимодействие осуществляется по нескольким направлениям, особую роль среди которых имеют борьба с преступностью и регулирование трансграничного сообщения.

Между тем четкие каналы для постоянного взаимодействия между российскими и казахскими приграничными силовыми структурами в большинстве случаев пока не отлажены, либо отлажены лишь частично. Так, в состоявшихся летом-осенью 2000 г. беседах с автором, ответственные представители пограничных и таможенных

служб Волгоградской области признавали, что имеют мало информации о деятельности казахстанских коллег аналогичного уровня. Создается впечатление, что аналогичная ситуация имеет место и на других участках границы. В последнее время отмечается, правда, некоторая интенсификация контактов.

Для повышения оперативности координации деятельности погранслужб налажена работа погранпредставителей РФ и РК, первое официальное совещание которых состоялась 25 апреля 2000 г. Институт погранпредставителей предназначен для решения пограничных вопросов и урегулированию пограничных инцидентов, контроля по выполнению заключенных соглашений. Этот институт как реально и эффективно действующая структура находится, однако, лишь в стадии становления.

Еще одной приоритетной сферой взаимодействия пограничных и таможенных служб сопредельных стран является согласование мероприятий по обеспечению пропускного режима. Важным шагом в этом направлении стало подписание Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан «О пунктах пропуска через российско-казахстанскую государственную границу», заключенного 23 декабря 1998 г. и вступившего в силу ровно через месяц. В ходе последующей работы был утвержден список упрощенных пунктов. Ведется работа по определению перечня пунктов упрощенного пропуска, заключению договоров и соглашений «О режиме Государственной границы», «О порядке взаимных поездок граждан сторон» и ряда других. Согласование деятельности по открытию и определению режима функционирования пунктов досмотра ведется и в рамках таможенных служб.

6.1.2. Анализ национальной безопасности России с точки зрения пограничной политики

Характер угроз национальной безопасности в пограничной сфере. На характер развития военно-политической, оперативной и социально-политической обстановки существенное влияние, как нам представляется, оказывают следующие основные факторы:

- рост политического, экономического, информационного и иного влияния США и ведущих стран НАТО, Европейского союза, ряда сопредельных стран на государства-участники Содружества Независимых Государств и приграничные субъекты Российской Федерации в интересах укрепления там собственных позиций,
- осуществление разведывательной и иной деятельности специальных служб иностранных государств через государственную границу Российской Федерации и на приграничной территории, сохранение опасности проникновения на территорию Российской Федерации агентуры, террористов и эмиссаров националистических и экстремистских организаций, заброски средств шпионажа, диверсий и террора,
- экспансия международных террористических организаций в Центрально-Азиатском и Северо-Кавказском регионах, оказание ими всемерной поддержки и помощи экстремистам и сепаратистам, действующим на российской территории, диверсионно-террористическая деятельность незаконных вооруженных формирований и зоне проведения контр террористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и сохраняющиеся возможности организации переправ чеченских боевиков и иностранных наемников, оружия и боеприпасов, материальных средств и финансовой помощи через границу,
- сохранение напряженности на таджикско-афганской границе; сложная криминогенная ситуация в ряде приграничных регионов Рос-

сийской Федерации, расширение масштабов противоправной деятельности преступных группировок, в том числе трансграничных, занимающихся незаконным перемещением через границу стратегического сырья, природных ресурсов, подакцизных и валютоемких товаров, оружия, боеприпасов, наркотических средств и психотропных веществ, нелегальной миграцией,

- увеличение масштабов незаконной миграции граждан иностранных государств на территорию Российской Федерации с целью оседания или нелегального выезда в третьи страны,

- существующие и потенциально возможные территориальные притязания со стороны ряда сопредельных государств, продолжение процесса международно-правового оформления границы, не решенные проблемы разграничения морских пространств на Черном, Азовском и Беринговом морях, несогласованность позиций прикаспийских государств в определении международно-правового статуса Каспийского моря и режима его совместного использования,

- незаконная деятельность российских и иностранных промысловых судов во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации,

- вероятность возникновения конфликтных ситуаций между российскими промысловыми судами и береговыми охранами Норвегии и США в спорных районах Баренцева и Берингова морей.

Все эти факторы создают реальные угрозы национальной безопасности в пограничной сфере. Наибольшую опасность из этих угроз представляют, во-первых, террористическая деятельность. В последние годы особенную активность террористические организации и групп проявляют на государственной границе и на приграничной территории. Прежде всего, это проявляется на Северном Кавказе, где при финансовой поддержке зарубежных радикальных исламских группировок и организаций продолжают действовать международные террористические организации, которые не отказались от своих идей отторжения от России Северного Кавказа и создания на его территории так называемого исламского государства от Черного до Каспийского морей. При этом можно отметить попытки проникновения членов террористических организаций по всем участкам государственной границы, и российско-казахстанскую границу, в частности. Так, за 10 месяцев 2003 года на различных пунктах пропуска выявлено 375 иностранных граждан, которым установленным порядком закрыт въезд в Российскую Федерацию, в том числе в связи с принадлежностью к террористической деятельности.

Во-вторых, на российское общество буквально обрушился поток наркотиков. Ввиду того, что страны Центральной Азии, особенно Афганистан и Пакистан являются ведущими производителями и поставщиками наркотиков в мире, основная часть наркотических средств опийной группы идет из этих государств. В этой связи основные каналы проникновения наркотиков в нашу страну находятся на таджикско-афганском и российско-казахстанском участках границы. Это подтверждают следующие собранные нами данные. В 1999-2003 гг. на таджикско-афганской границе пограничными органами и пограничными войсками ФСБ России задержано около 17,9 тонн наркотиков, из которых около 47% составил героин. На российско-казахстанском участке границы за последние 5 лет задержано около 2,5 тонн наркотических средств, в том числе более 790 кг героина. Это – почти 99% всех наркотиков, изъятых на российской границе за данный период. Негативное влияние данной угрозы на национальную безопасность Россий-

ской Федерации усиливается тем, что значительная часть доходов от незаконного оборота наркотиков активно используются для финансирования организации террористической деятельности.

В-третьих, негативное влияние на экономику страны оказывает деятельность преступных группировок, занятых в сферах незаконного перемещения через государственную границу товаров и грузов. Так, в результате осуществления пограничными органами контроля за законностью перемещения через пункты пропуска товаров и грузов за первое полугодие 2003 г. предотвращенный ущерб государству, по официальной оценке Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, составил более 1,6 млрд руб. В настоящее время контрабандная деятельность через границу приобрела характер организованной преступности. За последние пять лет пограничные органы и пограничные войска ФСБ России во взаимодействии с таможенными органами изъяли контрабанды на общую сумму более 827 млн руб. и около 6,8 млн долларов США. Наибольшая интенсивность контрабандных потоков отмечается на российско-казахстанском и российско-украинском участках государственной границы, где задержано около 70% общего объема контрабанды, изъятой на российской границе.

В-четвертых, по-прежнему серьезную угрозу представляет незаконная миграция иностранных граждан в Российскую Федерацию и использование ее территории для транзитного выезда в третьи страны. Потенциально опасными в этом плане являются Китай, государства Юго-Восточной, Центральной Азии, а также отдельные страны африканского континента. За 10 месяцев 2003 г. в пунктах пропуска через государственную границу не пропущено более 48 тысяч иностранцев, которые пытались въехать в Россию с недействительными документами, то есть потенциальных незаконных иммигрантов. При этом специалистами во всем мире отмечается, что незаконная миграция несет в страну самый широкий спектр угроз, таких как, нанесение ущерба экономике России путем уклонения от уплаты налогов, участие в преступной деятельности, в том числе, связанной с распространением наркотиков и терроризма, создание в ряде регионов напряженной демографической обстановки, так же мигранты могут являться носителями болезней, угрожающих населению нашей страны.

Наиболее сложная обстановка с незаконной миграцией в Россию сложилась на границе с Казахстаном, Украиной и на Дальнем Востоке.

Основные причины сложной миграционной обстановки видятся нами в следующем: слабая «обустроенность» российско-казахстанского участка государственной границы; низкая активность правоохранительных органов в выявлении и выдворении незаконных иммигрантов, находящихся на территории Российской Федерации; недостаточная скоординированность международных усилий в противодействии незаконной миграции.

Сохраняется угроза территориальной целостности России в связи с незавершенностью территориального разграничения и международно-правового оформления государственной границы, сохранением территориальных притязаний со стороны ряда сопредельных государств. Так, оформление правового статуса государственной границы и разграничение морских пространств Российской Федерации не завершено с девятью из шестнадцати сопредельных государств.

Также имеет мест быть обострение экономических угроз национальным интересам России в морских пограничных пространствах, площадь которых около 42% от всей площади континентальной территории России. За 10 месяцев 2003 г. морскими соединениями и частями Пограничной службы задержано 586 судов, конфисковано неза-

конно добытой рыбопродукции более 9 тыс. тонн. Наложено штрафов на сумму более 125 млн рублей и 158 тыс. долларов США.

Одной из причин создавшейся ситуации мы видим в том, что задачи государственного контроля за использованием морских биологических ресурсов и внешнеторговыми операциями с продукцией рыбного промысла возложены более чем на 10 федеральных органов исполнительной власти. Координатором их деятельности законодательно определена пограничная служба. Вместе с тем, механизм реализации координирующей функции пограничной службы в нормативном правовом отношении не определен, а сложившаяся система взаимодействия требует коренного пересмотра, на наш взгляд.

Отдельные участки государственной границы, особенно российско-казахстанское направление, становятся опасными с точки зрения завоза на российскую территорию инфекционных болезней, карантинных вредителей, возбудителей болезней растений и сорняков. В 2002 году в приграничных с Казахстаном субъектах Российской Федерации было выявлено свыше 50 тыс. тонн недоброкачественной животноводческой продукции, а также 13 видов карантинных объектов.

Таким образом, из всего вышеперечисленного мы делаем вывод, что сохранение, а в отдельных случаях усиление угроз национальным интересам Российской Федерации на государственной границе, показывает, что действующая в настоящее время система охраны и защиты не позволяет эффективно обеспечивать национальную безопасность. Она не в полной мере соответствует изменившемуся геополитическому положению России, внутривнутриполитической и социально-экономической обстановке в стране и не обеспечивает адекватное реагирование на существующие угрозы и вызовы.

В этой связи возникает необходимость поиска направлений обеспечения национальной безопасности в пограничной сфере, чтобы выполнить решения Совета Безопасности Российской Федерации от 30 сентября т.г. и Государственной пограничной комиссии от 25 ноября т.г., а в Пограничной службе ФСБ России совместно с заинтересованными ведомствами развернуть работу по совершенствованию системы защиты и охраны государственной границы Российской Федерации.

Направления обеспечения национальной безопасности в пограничной сфере. Изучение опыта работы по обеспечению пограничной безопасности, анализ нормативно-правовой базы, решений Совета Безопасности показывает, что к основным приоритетным направлениям деятельности Пограничной службы ФСБ России по организации системы защиты и охраны государственной границы Российской Федерации следует отнести следующие аспекты.

Во-первых, формирование качественно нового облика государственной границы Российской Федерации и поэтапное развитие Пограничной службы, обеспечивающие адекватное реагирование на новые угрозы и вызовы национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере и способствующие развитию международных связей России с государствами ближнего и дальнего зарубежья.

Во-вторых, сосредоточение основных усилий Пограничной службы на конкретных участках государственной границы Российской Федерации в зависимости от возникающих угроз и складывающейся обстановки.

В-третьих, формирование с учетом Морской доктрины Российской Федерации единой системы защиты национальных интересов России в ее морском пограничном пространстве.

В-четвертых, активное использование для решения пограничных проблем потенциала сотрудничества с государствами-членами Евра-

зийского экономического сообщества, государствами – участниками Организации Договора о коллективной безопасности и Союзного государства в сфере охраны внешних границ, а также с другими государствами – участниками Содружества Независимых Государств и сопредельными странами.

В основе формирования обновленной системы защиты и охраны государственной границы Российской Федерации лежат следующие требования. Во-первых, система должна адекватно реагировать на весь спектр угроз национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере.

Во-вторых, система должна соответствовать экономическим возможностям государства, а ее построение и способы защиты и охраны государственной границы обеспечивать достаточную эффективность защиты национальных интересов Российской Федерации.

В-третьих, система обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации должна гармонично вписываться в интеграционные процессы в рамках государств-членов СНГ, а в перспективе и в рамках Евросоюза. Реализация этих требований, как нам видится, должна осуществляться по следующим основным направлениям.

Первое – корректировка государственной пограничной политики, исходя из национальных интересов Российской Федерации.

В рамках работы Государственной пограничной комиссии планируется в первоочередном порядке рассмотреть приоритетные вопросы обеспечения национальных интересов России на различных направлениях государственной границы.

Второе – формирование современного облика государственной границы, соответствующего цивилизованному государству.

Замысел действий может включать целый ряд мер и действий. В их числе: с учетом возможностей государства целесообразно сосредоточить основные усилия на наиболее уязвимых участках государственной границы, перераспределив имеющиеся ресурсы на угрожаемые направления. Необходимость усиления борьбы с трансграничной преступностью, прежде всего, международным терроризмом, наркобизнесом и незаконной миграцией, требует сосредоточения основных усилий на казахстанском участке границы. С учетом протяженности морской границы и больших морских пространств, а также учитывая мировой опыт, на морских направлениях необходимо уходить от сухопутного построения охраны границы, основные усилия целесообразно сосредоточить в морских приграничных районах в целях комплексного решения задач и повышения эффективности охраны побережья и российских вод, а также исключительной экономической зоны континентального шельфа и их природных ресурсов.

Сосредоточение усилий на северокавказском направлении обусловлено, прежде всего, действиями международных террористических организаций, которые стремятся сформировать в приграничье плацдарм для распространения терроризма на российские регионы, а также необходимость перекрытия каналов финансовой и материальной поддержки.

С учетом мероприятий по усилению охраны границы на Северном Кавказе в настоящее время на первый план все больше выходит проблема защиты национальных интересов России на российско-казахстанском участке. Громадная брешь на границе протяженностью более 7,5 тыс. км. уже превратилась в основной канал наркотрафика, контрабанды и нелегальной миграции. Значение казахстанского участка определяется не только характером угроз, динамика наших отношений с Европой, в том числе введение безвизового режима, во

многим зависят от того, удастся ли поставить надежный заслон трансграничной преступности на данном направлении. Для решения этой проблемы также требуется система действий. Прежде всего, требуется завершить процесс делимитации российско-казахстанской границы и приступить к обустройству границ на тех участках, где делимитация проведена. В первую очередь, необходимо перенести пункты пропуска из глубины российской территории непосредственно к границе. Объем работ по обустройству границы очень большой. С учетом того, что со стороны России с Казахстаном граничат четыре федеральных округа, необходимо привлечь к активному участию в этой работе полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и глав администраций приграничных регионов.

В целях совершенствования системы охраны границы в настоящее время рассматривается вопрос об уплотнении управления деятельностью Пограничной службы на казахстанском направлении.

В настоящее время организация охраны границы возложена на Юго-Восточное региональное пограничное управление Федеральной службы безопасности России в Челябинске, в котором автору приходилось часто бывать при написании данной работы. Однако, как показал анализ и беседы с представителями ФСБ, оно не в состоянии справиться с таким громадным участком границы. Поэтому в настоящее время соответствующими структурами изучается вопрос о целесообразности и возможности формирования Сибирского регионального пограничного управления Федеральной службы безопасности России в Новосибирске. Требуется также уточнить организацию деятельности Пограничной службы в Приволжском и Уральском федеральном округах.

Ситуация, складывающаяся на российско-казахстанской границе, требует, на наш взгляд, существенной активизации действий по реализации единой пограничной политики в рамках Евразийского Экономического Сообщества. В целях снижения потоков наркотрафика и нелегальной миграции необходимо предпринять комплекс мер по закрытию внешней границы ЕврАзЭС.

И вопрос здесь не сводится только к деятельности пограничных служб, на наш взгляд, требуется системная работа по проведению в ЕврАзЭС единой пограничной, таможенной, визовой, миграционной и иной политики. Если не удастся в ближайшее время закрыть для негативного влияния извне внешнюю границу ЕврАзЭС, то, развивая отношения с Европой, придется закрывать границу России, в том числе и с государственными участниками Евразийского Экономического Сообщества.

Особо этот вопрос, как удалось выяснить, стоит в отношении Таджикистана, руководство которого целенаправленно вытесняет российских пограничников с таджикско-афганской границы. В настоящее время пункты пропуска и часть таджикско-афганской границы уже перешли под контроль таджикских властей, при этом заметно возрос наркоток на казахстанском направлении.

Поскольку таджикско-афганская граница является внешней границей ЕврАзЭС, необходимо либо полностью закрывать ее совместными усилиями ЕврАзЭС, либо полностью передавать охрану границы таджикским властям и разграничиваться с Таджикистаном посредством введения визового режима и усиления охраны не только российско-казахстанской, но и таджикско-киргизской, казахстанско-узбекской, казахстанско-туркменской границ.

⁴⁹³ Овсценко С. И. Главы погранслужбы России и Казахстана договорились о совместных действиях на государственной границе двух стран // ИТАР-ТАСС. - 28.01.2004.

Пока не будет обустроена российско-казахстанская граница, целесообразно найти способы побуждения таджикского руководства к совместной охране границы коллективными силами ЕврАзЭС или Организацией Договора о коллективной безопасности.

Третье направление реализации требований – оптимизация системы пропуска через границу лиц и транспортных средств.

Это предусматривает: приведение количества пунктов пропуска в соответствие с экономической целесообразностью; максимальное сокращение количества контрольных органов в пунктах пропуска через границу; сведение к минимуму контрольно-проверочных процедур, осуществляемых непосредственно в пунктах пропуска через границу, в отношении транспортных средств и грузов.

Четвертое – формирование Пограничной службы как специальной. Сущность данного направления работы заключается в постепенном переводе Пограничной службы из военной системы государства в систему специальных служб. Данный процесс предполагает: осуществление поэтапного перехода на контрактную основу комплектования с учетом демографических и социально-экономических условий в приграничных регионах, создание условий для нормальной цивилизованной жизни на пограничных заставах и комендатурах; постепенное сокращение войсковой компоненты в пограничной службе; децентрализация всех видов обеспечения; техническое переоснащение Пограничной службы; изменения в системе подготовки кадров.

Пятый инструмент – совершенствование нормативной правовой базы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере.

Пограничная служба должна принять самое активное участие в разработке нормативной основы формирования в Евразийском экономическом сообществе единой унифицированной системы регулирования пропуска через границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, предусматривающей единые правила оформления и контроля.

Кроме того, стоит задача по разработке совместных межведомственных нормативных правовых актов, касающихся вопросов обеспечения взаимодействия при решении задач по защите и охране государственной границы Российской Федерации, а также нормативных правовых актов, определяющих содержание и механизм осуществления государственного контроля в сфере охраны водных биоресурсов.

Таким образом, приведенные нами выше мероприятия и действия позволят, как нам кажется, сформировать современную систему обеспечения национальных интересов России в пограничной сфере, позволяющую сконцентрировать имеющиеся силы и ресурсы на достижении стратегических целей и решении приоритетных проблем.

Итак, основные направления создания системы защиты и охраны государственной границы предполагают решение следующих задач:

1. Организовать разработку и утверждение Концепции, предусматривающей формирование новой системы построения защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, исходя из необходимости:

а) придания государственной границе Российской Федерации качественно нового облика, обеспечивающего адекватное реагирование на изменения в политической, экономической и социальной жизни страны и способствующего развитию международных экономических и иных связей России,

б) поэтапного строительства и развития Пограничной службы, которая по своему составу и техническому оснащению могла бы

эффективно решать задачи по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации на государственной границе,

в) дифференцированного построения пограничных группировок в зависимости от возникающих угроз и обстановки на конкретных участках государственной границы,

г) формирования единой системы защиты национальных интересов Российской Федерации во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации,

д) последовательного наращивания усилий по обеспечению надежной защиты национальных интересов Российской Федерации на государственной границе и на приграничной территории, в том числе активно используя потенциал расширения и углубления сотрудничества с государствами-членами Евразийского экономического сообщества, государствами-участниками Организации Договора о коллективной безопасности и Союзного государства в охране внешних границ, а также с другими государствами-участниками Содружества Независимых Государств и сопредельными странами – в решении пограничных проблем,

2. Обеспечить доработку и принятие федеральной целевой программы по обустройству государственной границы Российской Федерации «Государственная граница Российской Федерации (2003-2010 годы)».

3. Совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проанализировать итоги инвентаризации пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и принять решение об оптимизации их количества в соответствии с политико-экономическими потребностями государства,

4. Подготовить межправительственное соглашение с государствами-членами Евразийского экономического сообщества о создании общей унифицированной системы регулирования пропуска через границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, предусматривающей единые правила оформления и контроля, а также согласованные меры по защите интересов и обеспечению безопасности государств на их внешних границах,

5. Организовать переговорный процесс с государствами-участниками Содружества Независимых Государств по сокращению количества документов, дающих право на пересечение государственной границы Российской Федерации,

6. Осуществить комплекс мер, направленных на создание в морских портах Российской Федерации условий для ускорения процедуры осуществления всех видов контроля российских судов, ведущих промысел в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации,

7. Принять меры по совершенствованию нормативной правовой базы в части, касающейся обеспечения достоверности информации, передаваемой государственным контрольным органам российскими рыболовными судами о продукции морского промысла, добытой в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации, а также ужесточения ответственности за искажение такой информации или ее сокрытие.

Также интересно отметить, что в целях создания новой системы защиты и охраны государственной границы Государственной пограничной комиссией было рекомендовано:

– подготовить предложения об основных направлениях государственной пограничной политики Российской Федерации в отношении го-

сударств – членов Европейского союза и поэтапному введению безвизового режима между Российской Федерацией и государствами Евросоюза,

– рассмотреть вопросы, связанные с совершенствованием организации пропуска через государственную границу Российской Федерации физических лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, в целях: сокращения количества государственных контрольных органов, действующих в пунктах пропуска, а также модернизации технологического процесса проведения контрольно-проверочных мероприятий; подготовки предложений о механизме перевода в федеральную собственность Российской Федерации зданий, помещений, сооружений с соответствующим технологическим оборудованием, принадлежащих негосударственным организациям, в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации; оптимизации порядка финансирования и материально-технического обеспечения деятельности пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации,

– принять меры по совершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы защиты и охраны государственной границы Российской Федерации.

По вопросам урегулирования некоторых участков государственной границы:

– проработать с казахстанской стороной вопрос о заключении межправительственного соглашения об упрощенном порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий,

– совместно с ФСБ, Минобороны, Роскартографией принять меры по завершению процесса делимитации государственной границы Российской Федерации с Республикой Казахстан и подписанию российско-казахстанского договора о государственной границе,

– провести переговоры с казахстанской стороной о внесении изменений и дополнений в действующий перечень пунктов пропуска через российско-казахстанскую границу, а с грузинской, азербайджанской и украинской сторонами – об активизации процесса международно-правового оформления российско-грузинского, российско-азербайджанского и российско-украинского участков государственной границы.

В интересах строительства и с учетом проведения мероприятий по формированию Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации как системы пограничных органов ФСБ России уточнить План строительства и развития Пограничной службы Российской Федерации на 2001-2005 годы и в 4 квартале 2004 г. представить его на утверждение в установленном порядке. Также было бы целесообразно ФСБ совместно с МВД, ГТК, Госнаркомконтролем, МЧС, Минобороны, Минздравом, Минтрансом и Минсельхозом подготовить перечень необходимых для разработки совместных межведомственных нормативных правовых актов, касающихся вопросов обеспечения взаимодействия при решении задач по защите и охране государственной границы Российской Федерации и обеспечить их принятие в согласованные сроки.

ФСБ совместно с МВД, ГТК, СВР разработать комплекс дополнительных мероприятий по перекрытию каналов проникновения через государственную границу Российской Федерации членов международных террористических организаций и транспортировки средств совершения террористических акций.

ФСБ совместно с ГТК, Минздравом, Минсельхозом, Минтрансом и МЧС внести на рассмотрение Государственной пограничной ко-

миссии предложения по переносу функций контроля за перемещением лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных из удаленных пунктов пропуска непосредственно к государственной границе Российской Федерации.

ФСБ совместно с Госкомрыболовством, Минприроды, ГТК, МВД, МЧС и Минэкономразвития разработать и внести на рассмотрение Правительства Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, определяющих содержание и механизм осуществления государственного контроля в сфере охраны водных биоресурсов, правовой статус материалов, полученных на основе данных системы мониторинга, наблюдения и контроля над деятельностью промысловых судов.

Минобороны совместно с ФСБ организовать регулярное уточнение планирующих документов, предусматривающих решение задач по прикрытию государственной границы Российской Федерации, а также корректировку Плана применения Вооруженных Сил Российской Федерации в условиях сокращения численности войсковой компоненты Пограничной службы ФСБ России и ее формирования как системы пограничных органов.

Минздраву совместно с МИДом, Минобороны, ФСБ и СВР с целью своевременного реагирования на угрозы заноса особо опасных для населения инфекционных болезней в месячный срок принять меры по совершенствованию мониторинга санитарно-эпидемиологической ситуации в Республике Казахстан и в других сопредельных государствах.

Минсвязи совместно с ФСБ и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти внести в Правительство Российской Федерации предложения об уточнении Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» в части включения в нее мероприятий по созданию федеральной межведомственной автоматизированной системы сбора, хранения и обработки информации о проследовавших через государственную границу Российской Федерации лицах, транспортных средствах, товарах и грузах.

Полномочным представителям Президента Российской Федерации в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах с участием органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти разработать комплекс мер, направленных на предупреждение распространения трансграничных лесных пожаров.

Роскомрыболовству совместно с ГТК, МИДом России, ФСБ, МВД, МПР и Минобороны активизировать работу по подготовке и заключению с Японией, Республикой Корея, КНДР, КНР и Норвегией соглашений об обмене информацией о ввозе, вывозе и реэкспорте морепродукции российского происхождения в целях противодействия ее контрабандным поставкам на иностранные рынки.

МПС совместно с ФСБ, ГТК, Госнаркомконтролем, МИДом, МВД во взаимодействии с соответствующими органами Узбекистана, Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Туркменистана и Туркменистана принимать меры, исключающие нарушение правил международных железнодорожных перевозок, осуществляемых через российско-казахстанский участок государственной границы.

МВД совместно с ФСБ, ГТК, МПС и Минтрансом завершить работу по организации иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации с наиболее интенсивными миграционными потоками.

МВД совместно с ФСБ, ГТК, Госнаркконтролем с участием Генеральной прокуратуры, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителей органов исполнительной власти приграничных субъектов Российской Федерации разработать межведомственный план мероприятий по противодействию трансграничной преступности, связанной с контрабандой наркотиков, оружия и боеприпасов, нелегальной миграцией, а также с незаконным вывозом за рубеж древесины, водных биоресурсов и других природных богатств.

МВД совместно с МИДом, Минэкономразвития, Минтруда, ФСБ, РАН, Министром Российской Федерации, с участием полномочных представителей Президента Российской Федерации в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах на основе анализа состояния и долгосрочного прогноза развития социально-экономической, демографической ситуации и миграционных процессов в Сибирском и Дальневосточном регионах подготовить предложения по оптимизации миграционной политики России в отношении Китая.

По вопросам охраны государственной границы Российской Федерации, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, внешних границ государств-участников Содружества Независимых Государств в 2004 году. Исходя из характера угроз национальной безопасности России в пограничной сфере, основные усилия в охране государственной границы Российской Федерации сосредотачиваются на следующих направлениях (по приоритетности): северокавказское; казахстанское; украинское; морское (в пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации); дальневосточное; северо-западное.

В целях обеспечения охраны государственной границы, защиты экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах её приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа, а также осуществления государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов главными задачами оперативно-служебной деятельности пограничных органов и пограничных войск определяются:

- недопущение противоправного изменения прохождения границы, обеспечение национальных интересов Российской Федерации в ходе международно-правового оформления границы и определения правового статуса, разграничения морских пространств,
- обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу,
- предотвращение и пресечение попыток нарушения границы и проникновения на территорию Российской Федерации незаконных вооруженных формирований, экстремистских групп и представителей международных террористических организаций,
- выявление и ликвидация на границе каналов контрабанды оружия, боеприпасов, наркотических средств и психотропных веществ, средств диверсий и террора, а также каналов доставки в Российскую Федерацию материальных и финансовых средств обеспечения террористической и иной преступной деятельности,
- выявление, предупреждение и пресечение незаконной деятельности в сфере использования морских биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а

также запасов анадромных видов рыб за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Российско-казахстанская граница является уникальным, по ряду параметров не имеющим в мире аналогов феноменом. Будучи самым протяженным сплошным сухопутным рубежом, она представляет собой единственный пример прозрачной границы, разделяющей страны, ассоциирующиеся с европейскими и азиатскими, православной и исламской цивилизациями. С учетом этих соображений российско-казахстанская граница потенциально является ключевым регулятором евроазиатских потоков как легального, так и нелегального происхождения, будучи способной выполнять в этом отношении и барьерную, и контактную функцию.

Барьерно-контактный потенциал пограничной зоны во многом определяется ее ландшафтными, инфраструктурными и демографическими характеристиками. Большинство из этих характеристик благоприятствует достаточно интенсивному трансграничному сообщению. По своим ландшафтным условиям явно преобладающая часть приграничной территории представляет собой равнинную степную (лесостепную полупустынную) местность, в целом высока и степень концентрации в пограничных регионах населения и производственной инфраструктуры. При этом недостаточно развита система постоянно действующих трансграничных транспортных путей, что является одним из факторов, стимулирующих нелегальное трансграничное сообщение.

Социальные процессы в российско-казахстанском пограничье в рассматриваемом контексте играют неоднозначную роль. Гораздо более высокий, чем в казахстанском случае уровень урбанизированности прилегающих к границе субъектов РФ и сравнительно низкая доля населения приграничных районов в общерегиональном масштабе обуславливают во многом периферийное положение данных районов и, соответственно, относительно слабый интерес региональных властей к соответствующим локальным проблемам. Барьеризации границы объективно способствует осложнение этносоциальной ситуации, происходящее в условиях сочетания таких факторов, как социально-экономические трудности, интенсификация процессов этнической миграции (как «русскоязычной», так и казахской), этнокультурное и религиозное возрождение. В этом контексте имеется тенденция к обособлению представляющих сопредельные стороны этнических общностей и в то же время к росту алармистских настроений в связи с усилением ирредентистского потенциала приграничной зоны. В ряде случаев такие настроения находят выражение в поддержке мероприятий по ужесточению пограничного режима и даже негласной политике по регулированию доступа представителей титульных для сопредельной стороны этнических общностей к ключевым административным позициям.

Главным аргументом в пользу ужесточения пограничного режима остаются проблемы безопасности. Для российской стороны наиболее остро стоит проблема трансграничной наркоторговли, которая, с учетом существующих тенденций, потенциально является самой опасной угрозой национальной безопасности. С экономической точки зрения обе стороны несут огромные потери от трансграничной контрабанды, масштабы которой и организованность занимающихся нелегальным бизнесом структур (включая представителей служб, занятых обеспечением пограничного режима) позволяют предположить, что объем теневого оборота, может быть вполне сопоставим с легальным. Высокий ирредентистский потенциал российско-казахстанского пограничья в случае дестабилизации ситуации может стать угрозой территориальной целостности для обеих сторон. В целом соображе-

ния безопасности на сегодняшний день являются серьезным аргументом в пользу ужесточения пограничного режима притом, что возможные экономические потери теоретически могут компенсироваться уменьшением ущерба от контрабанды.

На практике же вряд ли можно ожидать кардинального улучшения ситуации в результате принятия односторонних мер. Огромная протяженность границы (существующие оценки которой до сих пор расходятся более чем на 1000 км) потребует колоссальных расходов на ее обустройство, в дополнении к чему необходимы существенное повышение кадрового потенциала и технической оснащенности сил, занятых обеспечением пограничного режима. В условиях стоящих перед страной финансовых трудностей и реформы вооруженных сил (предусматривающей сокращение их численного состава) эти задачи вряд ли выполнимы. Поскольку, согласно экспертным оценкам, большая часть контрабанды проникает в РФ через контролируемые упомянутыми силами железнодорожные и автомобильные магистрали, эффект от планируемых мероприятий может оказаться не сопоставимым с затратами на их реализацию. К этому следует добавить серьезные политические издержки, которые могут принести разграничение стран и их территорий, несмотря на распад СССР остающихся во многих отношениях тесно интегрированными между собой.

Альтернативным вариантом является развитие разнопланового трансграничного сотрудничества на всех уровнях, включая локальный. Повышение реальной заинтересованности сопредельной стороны могло бы стать для нее серьезным стимулом в создании эффективной системы трансграничной безопасности, а в перспективе – возможно либерализации пограничного режима при укреплении общих внешних границ на юге Казахстана. Пока же сотрудничество в сфере обеспечения безопасности не имеет прочной основы, позволяющей создать систему постоянного, многоуровневого и оперативного взаимодействия в этой области, привлечь общественность к решению данных проблем.

В рамках трансграничного сотрудничества в экономической сфере основной акцент делается на восстановление сложившихся в советский период производственно-технологических цепочек, связанных по большей части с переработкой казахстанского сырья на российских предприятиях. Именно те российские регионы, которые действуют по такой схеме (в первую очередь, Челябинская и Оренбургская области), имеют с РК наибольший товароборот и достигли самых значительных успехов в развитии правовой базы своего трансграничного сотрудничества. Гораздо скромнее успехи в таких важных сферах, как создание механизмов взаиморасчетов, постоянно действующих систем оптовой торговли, развитие трансграничной инфраструктуры и других.

Главными препятствиями для повышения эффективности приграничного сотрудничества на сегодняшний день остаются недостаточная диверсификация его направлений, экономические трудности, нехватка у сторон средств для инвестирования крупномасштабных проектов, слабость механизмов постоянного и оперативного взаимодействия, чрезмерная (особенно в казахстанском случае) централизация, сковывающая инициативу на местах, и ряд других факторов. Это позволяет сделать вывод о том, что специфика сотрудничества в зоне российско-казахстанской границе в обозримой перспективе ставит под сомнение возможность заимствования европейской или американской модели для его развития.

Чрезвычайная стратегическая важность российско-казахстанской границы определяет ее ключевую роль в системе безопасности и трансграничного взаимодействия, включающей не только РФ и РК, но

также постсоветское пространство, а в некоторых отношениях – и значительную часть всего евразийского континента. В нынешних условиях ни Россия, ни, тем более, Казахстан не в состоянии решить наиболее серьезные трансграничные проблемы односторонними усилиями. Это создает потребность в развитии трансграничного сотрудничества как на двусторонней, так и на многосторонней основе с привлечением в случае целесообразности заинтересованных третьих стран и международных организаций.

Проблема обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере в силу целого ряда объективных и субъективных факторов требует незамедлительного решения. Несмотря на то, что органами государственной власти в последние годы осуществлен ряд мер по укреплению пограничной безопасности страны и защите жизненно важных интересов личности, общества и государства на государственной границе и приграничной территории Российской Федерации в пограничной сфере нанесен значительный урон национальным интересам.

Характер развития ситуации в пограничной сфере свидетельствует о нарастании устойчивых тенденций, оказывающих негативное влияние на общественно-политическую обстановку в стране, ход социально-экономических преобразований, развитие и укрепление международных связей Российской Федерации с государствами ближнего и дальнего зарубежья. Основными дестабилизирующими факторами, создающими непосредственную угрозу национальной безопасности, являются проникновение на территорию России международных террористов и активная деятельность на границе преступных группировок, предпринимающих попытки превращения отдельных ее участков, преимущественно на западном, южном и юго-восточном направлениях, в устойчивые каналы нелегальной миграции, наркотрафика, контрабанды оружия и боеприпасов. Под влиянием транснациональных преступных организаций в приграничных районах расширяются масштабы хищнической эксплуатации и незаконного вывоза за рубеж природных богатств страны. Активизируются попытки некоторых зарубежных спецслужб и экстремистских организаций использовать территорию сопредельных с Россией государств для проведения деятельности, наносящей ущерб ее национальным интересам.

В результате недостаточной межведомственной координации, издержек при разработке и реализации налоговой, таможенной и тарифной политики ощутимый ущерб экономике России ежегодно наносится незаконным промыслом водных биологических ресурсов и их нерегулируемым вывозом за пределы страны.

Сохраняется угроза завоза на территорию Российской Федерации особо опасных для населения инфекционных заболеваний, ухудшается эпизоотическая и карантинная фитосанитарная ситуация на центрально-азиатском, забайкальском и дальневосточном направлениях.

Анализ обстановки на государственной границе Российской Федерации показывает, что действующая в настоящее время система ее охраны и защиты не позволяет эффективно обеспечивать национальную безопасность. Она не в полной мере соответствует изменившемуся геополитическому положению России в мире, реалиям внутривнутриполитической обстановки в стране и не обеспечивает адекватное реагирование на новые угрозы и вызовы.

На состоянии защищенности национальных интересов России в пограничной сфере отрицательно сказывается наличие значительных по протяженности необустроенных, необорудованных и слабо

контролируемых участков государственной границы, прежде всего с Республикой Казахстан.

Существующая пограничная инфраструктура на многих направлениях из-за отсутствия достаточных финансовых и материальных ресурсов приходит в упадок.

Не отвечает современным требованиям сложившаяся система организации пограничного, таможенного и других видов контроля на государственной границе. Ее отличает не соответствующее возможностям и объективным потребностям государства количество пунктов пропуска, что приводит к распылению бюджетных средств, направляемых на их обустройство, оборудование и содержание. Сосредоточение непосредственно в пунктах пропуска многочисленных подразделений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные функции, приводит к волоките при оформлении пропуска лиц, товаров и грузов через государственную границу и не способствует развитию международных экономических, культурных и гуманитарных связей России с зарубежными государствами.

Существующие формы и способы действий пограничных группировок по защите и охране государственной границы, их состав и структура не в полной мере соответствуют изменениям, происходящим в пограничной сфере государства.

Органами государственной власти Российской Федерации до настоящего времени не предприняты действенные меры по расширению международного сотрудничества в охране внешних границ государствами-членами Евразийского экономического сообщества и использованию данного инструмента в решении задач укрепления пограничной безопасности Российской Федерации.

Все это вызвало необходимость определения основных направлений создания системы защиты и охраны государственной границы, положив в основу обеспечения пограничной безопасности федеральные округа.

Литература

1. Амирян В. А. Методологические проблемы исследования военно-политической обстановки. – М., 1990. – 412 с.
2. Афиногенов Д. А. Военные вопросы безопасности России. // Военная мысль. – 1993. – № 2. – 68 с.
3. Баженов А. И. Военная безопасность России. – М., 1992. – 154 с.
4. Бердяев Н. Н. Судьба России: опыт по психологии войны и национальности. – М., 1990. – 67 с.
5. Бороденко О. Е. Пахотные земли на юге Челябинской области обмениваются на поселок Огнеупорный в Казахстане. // «Урал-пресс-информ». – 15.11.2003. – 26 с.
6. Военная доктрина Российской Федерации. 2000.
7. Гордлевская Н. В. Геополитика Центральной Азии. – М.: Восточные ворота. – 2001. – 237 с.
8. Даниленко И. С., Поздняков А. И. Военная политология. Учебное пособие. – М., 1993. – 210 с.
9. Дугин А. Г. Основы геополитики. – М., 1997. – 241 с.
10. Демидов А. В., Федосеев А. Н. Основы политологии. – М., 1995. – 271 с.
11. Злобин А. В. Безопасность человека. – М., 1994. – 234 с.
12. Княпина Н. С. Кавказ и Средняя Азия во внешней политике России. – М.: МГУ, 1984. – 95 с.
13. Климович А. Т. Национально-государственная безопасность России. Учебное пособие. – М.: ВА ГШ, 1996. – 312 с.

14. Козенко Н. А. Будут деньги – будет и граница // *Коммерсант*. – 28.02.2003. – 12 с.
15. Кокошин А. А. В поисках выхода. Военно-политические аспекты международной безопасности. – М.: Политиздат, 1989. – 43 с.
16. Концепция национальной безопасности РФ в редакции 2000.
17. Луков В. Проблемы международной безопасности России // *Международная Жизнь*. – 1996. – № 11. – 42 с.
18. Любавский М. К. Историческая география в России. – М., 1998. – 134 с.
19. Манилов А. Л. СНГ: требуется согласованная пограничная политика // *Вестник границы России*. – 1996. – № 3. – 24 с.
20. Махин В. Делimitация границы завершается // *Казахстанская правда*. – 17.01.2003. – № 14. – 12 с.
21. На казахстанско-российской границе нет спорных территорий в общепринятом смысле // *Астраханский регион*. – 24.01.2003. – № 2. – 8 с.
22. Николаев А. И. Пограничная политика России // *Российская Федерация*. – 1996. – № 21. – 28 с.
23. Иванов В. П. Общая теория безопасности. – М.: ВА ГШ, 1995. – 240 с.
24. Прозектор Д. М. Политика и безопасность. – М., 1988. – 124 с.
25. Родачин В. М. ФПС России и национальная безопасность страны // *Вестник границы России*. – 1996. – № 2. – 64 с.
26. Овсиенко С. И. Главы погранслужбы России и Казахстана договорились о совместных действиях на государственной границе двух стран // *ИТАР-ТАСС*. – 28.01.2004.
27. Правоохранительные органы Южного Урала и Казахстана укрепляют сотрудничество // *Деловая пресса*. – 1.11.2003. – № 41. – 42 с.
28. Президенты России и Казахстана подписали Договор о сотрудничестве по пограничным вопросам // *АЭИ «ПРАЙМ-ТАСС»*. – 9.01.2004.
29. Суханов А. К. Инцидент на границе // *Око*. – 12.12.2002. – № 236. – 28 с.
30. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300).
31. Хвощёв В. Е., Муллаянов Р. Ш. Пограничная политика и безопасность. Опыт регионального анализа: Монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – 345 с.
32. Мир без границ – война без фронтов? – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2002.
33. Границы безопасности и безопасность границ. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001.
34. Чебан В. В. Геополитическое положение и военная политика России. – М., 2001. – 86 с.
35. Яковлева С. Б. Угрозы безопасности России и формы их проявления на пост советском пространстве. – М.: Восточные ворота, 2001. – 237 с.

6.2. Трансграничные угрозы национальной безопасности РФ в российско-казахстанском секторе государственной границы: пути решения проблем и противодействия им (А. С. Яхнин, М. Ю. Семенов)

Сегодня крайне высока актуальность проблемы обеспечения безопасности государства, общества и личности. Значимость вопроса диктуется реалиями современной жизни. Мир XXI века несет в себе огромное количество угроз, имеющих глобальное значение. Это: террористическая угроза, угрозы, связанные с проблемами экологии и многие другие.

Не меньше проблем по обеспечению безопасности остается и у отдельных государств. В первую очередь – это проблема обеспечения суверенитета и нерушимости своих границ, обеспечение экономической независимости и безопасности, сохранение целостности государства, защита граждан от преступности и т.д.

Решать поставленные проблемы призвана государственная политика различных направлений, в этом процессе особое значение имеет пограничная политика государства. Граница – это та узкая грань, которая отделяет страну от остального мира. На границе происходит, пожалуй, самое тесное взаимодействие государства с другими акторами. А главное, граница призвана защищать социум от внешних угроз.

Проблема разрешения угроз национальной безопасности достаточно активно обсуждается в современной научной литературе. Однако по ряду категорий и подходов общего мнения у исследователей нет. Этим будет обусловлена новизна работы, так как потребуются дать собственную интерпретацию отдельных категорий и определить подход к построению механизма решения поставленной проблемы.

Таким образом, целью исследования являются: определение теоретических подходов к изучению феномена национальной безопасности; проблем ее интерпретации применительно к пограничному пространству; определение содержательной стороны угроз национальной безопасности, носящих трансграничный характер; выявление групп факторов, влияющих на трансформацию данных трансграничных угроз; отслеживание данного рода угроз на российско-казахстанском участке государственной границы РФ и выработка предложений по их нейтрализации.

6.2.1. Теоретико-методологические основы анализа трансграничных угроз национальной безопасности РФ

6.2.1.1. Парадигмы теоретического осмысления угроз национальной безопасности РФ

В настоящее время существует достаточно много методических и теоретических наработок в сфере изучения угроз национальной безопасности, однако зачастую авторы оперируют синонимичными, но не тождественными категориями. В связи с этим видится необходимость классификации данных категорий. Так термин «угроза» употребляется различными авторами достаточно активно и в различных словосочетаниях – «угрозы безопасности», «угрозы интересам безопасности», «угрозы национальным интересам», «угрозы национальной безопасности», «угрозы интересам национальной безопасности», «угрозы жизненно важным интересам» и так далее. В этой связи возникла необходимость уточнения таких ключевых понятий как «угроза», «опасность», «вызов», «риск» и «безопасность». Без определения данных понятий, а также самого понятия «трансграничные угрозы национальной безопасности, т.е. угрозы, возникающие в пограничном пространстве», достичь поставленную в дипломной работе цель практически невозможно.

Для этого, прежде всего, надо выявить этимологию вышеуказанных понятий. Так, В. И. Даль определяет угрозу как действия или намерения «угрожать, грозить, страшат⁴⁹⁴, наводить опасность или опасение, держать под страхом, под опаскою». С. И. Ожегов понятие угроза определял как «обещание причинить кому-то вред, зло»⁴⁹⁵. В свою очередь в словарях современного русского языка понятие угроза понимается как «заугивание, обещание причинить кому-нибудь неприятность, зло»⁴⁹⁶. Следовательно, в обобщенном виде в русском языке под угрозой определяется явление (действие), заключающееся в намерении причинить кому-либо или чему-либо тот или иной вред, ущерб. При этом под ущербом обычно принято понимать «потерю, убыток, урон»⁴⁹⁷, а под

⁴⁹⁴ Даль В. И. Толковый словарь. – М., 1997. – Т. 4. – С. 470.

⁴⁹⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1990. – С. 823.

⁴⁹⁶ Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. – М., 1999. – С. 622.

принято понимать «потерю, убыток, урон»⁴⁹⁷, а под вредом – «ущерб, порчу»⁴⁹⁸.

В официальных документах Российской Федерации угрозы безопасности рассматриваются как явление, которое потенциально может стать реальностью и способно нанести ущерб государству, обществу и личности⁴⁹⁹. Например, в Законе РФ «О безопасности» (ст. 3) угроза определяется как «совокупность условий и факторов, создающих опасность»⁵⁰⁰. Вместе с тем, данное определение не может удовлетворять ввиду своей расплывчатости и неопределенности.

В современной философско-политологической литературе в определении угроз безопасности с точки зрения намерений и возможностей нанести ущерб, просматривается несколько позиций.

Позиция первая. Угрозы рассматриваются как реальное явление, объективно существующие возможности, непосредственная опасность. Такую позицию разделяет В. С. Пирумов, который в своих работах трактует понятие «угроза» как «объективно существующие возможности нанести какой-либо ущерб личности, обществу, государству»⁵⁰¹. Схожую точку зрения занимает В. Л. Манилов, определяющий угрозу как непосредственную опасность причинения ущерба жизненно важным национальным интересам⁵⁰². Думается, что помимо объективной возможности реализации угрозы как существующей реальной опасности необходимо наличие намерения (желания), политической воли одной из сторон нанести ущерб интересам своего оппонента. Без этого угроза никогда не будет реальна.

Позиция вторая. Угрозы определяются как потенциальное явление, которое может быть приведено в действие. В частности, В. П. Петров представляет угрозу как фактор обстановки, способный отрицательно воздействовать на национальные ценности и национальные интересы страны, жизненно важные интересы личности и общества⁵⁰³. Авторский коллектив монографии «Концепция национальной безопасности России в 1995 году» под угрозами безопасности понимает потенциальные угрозы политическим, социальным, экономическим, военным, экологическим и иным, в том числе, духовным и интеллектуальным ценностям нации и государства⁵⁰⁴. Следует заметить, что угрозы безопасности не только возможны в потенции, но и вполне реальны в любой момент времени.

Позиция третья. Угрозы рассматриваются как опасное развитие уже существующих или потенциальных противоречий, которые проявляются или могут проявиться в природе, обществе, государстве, в отношениях между государствами, различными сообществами и отдельными личностями. Они порождаются как объективными, так и субъективными факторами, условиями нацелены в конечном итоге на нанесение определен-

⁴⁹⁷ Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1990. – С. 844.

⁴⁹⁸ Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. – М., 1999. – С. 67.

⁴⁹⁹ Конституция Российской Федерации. Законы Российской Федерации «О безопасности», «Об обороне» и другие государственные нормативные акты.

⁵⁰⁰ Федеральный Закон Российской Федерации «О безопасности» // Российская газета. – 1992. – 6 мая.

⁵⁰¹ Пирумов В. С. Некоторые аспекты методологии исследования проблем Национальной безопасности России в современных условиях // Геополитика и безопасность. – 1993. – № 1. – С. 12.

⁵⁰² Манилов В. Л. Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. – 1996. – № 1. – С. 17.

⁵⁰³ Петров В. П. Система обеспечения национальной безопасности России: проблемы формирования и совершенствования. – М., 1997. – С. 36-38.

⁵⁰⁴ Концепция национальной безопасности России в 1995 году. – М., 1995. – С. 81.

ного вреда (ущерба) общенациональным интересам и безопасности страны.

Позиция четвертая. Угрозы определяются не только как намерения, но и возможности по их реализации. М. Ф. Гацко полагает, что угроза представляет собой совокупность двух компонент: как субъективных намерений, так и объективных возможностей причинить тот или иной ущерб⁵⁰⁶. Аналогичным образом к пониманию угрозы подходят С. В. Васильев, А. С. Письякув и В. Я. Савченко. Они рассматривают ее как намерения государства получить односторонние выгоды в ущерб другому насильственными способами с использованием различных средств⁵⁰⁷. При этом под намерениями подразумевается совокупность определенных целей государства, направленных на получение односторонних выгод насильственными способами, а средства подразделяют на политические, экономические, военные и другие⁵⁰⁸. Данная позиция представляется наиболее обстоятельной. Угрозы безопасности предстают как явление сложное, неоднозначное, включающее в себя дихотомию намерения и возможности. Если под намерениями понимаются замыслы, то под возможностями – наличие соответствующих сил и средств, необходимых для их реализации.

Рассмотрев угрозу с точки зрения дихотомии намерений и возможностей нанести ущерб, необходимо уточнить содержание понятий «угроза» и «опасность», которые нередко употребляются в одном и том же значении. Заслуживает внимания подход В. Л. Манилова, который считает, «что, во-первых, именно понятие «опасность» выступает обобщающим по отношению к любым явлениям, событиям и действиям, способным нанести ущерб личности, обществу и государству. Во-вторых, с его помощью при выработке политики можно рассмотреть весь спектр вероятных угроз национальным интересам. В-третьих, опасности целесообразно ранжировать по степени возможного ущерба интересам личности, общества и государства, с тем, чтобы выработать адекватные меры противодействия»⁵⁰⁹. Соответственно, он предлагает трактовать понятие «угроза» через категорию «опасность»: «угроза есть непосредственная опасность причинения ущерба жизненно важным национальным интересам и национальной безопасности, выходящая за локальные рамки затрагивающая основные национальные ценности: суверенитет, государственность, территориальную целостность»⁵¹⁰. Базовая категория «опасность» рассматривается им как нанесение ущерба важным национальным интересам и национальной безопасности в ограниченных масштабах.

Как видно, обобщим в содержании угрозы и опасности является их возможность причинить тот или иной ущерб безопасности. Несмотря на близость и однородность рассматриваемых явлений, можно выделить существенные различия между ними. Они заключаются в том, что угроза всегда носит конкретно-адресный, персонафицированный характер, что

⁵⁰⁵ Взаимосвязь между пограничной политикой и угрозами безопасности страны в пограничном пространстве / Гришин М. Л., Губченко В. И., Дмитриев В. А. и др. // Проблемы пограничной политики государства и пути их решения. – М., 2001. – С. 76.

⁵⁰⁶ Гацко М. Ф. Угрозы интересам национальной безопасности России и пути их предотвращения. – М., 1996. – С. 29.

⁵⁰⁷ Васильев С. В., Письякув А. С., Савченко В. Я. Предотвращение ядерной войны в изменяющемся мире // Военная мысль. – 1994. – № 4. – С. 6-11.

⁵⁰⁸ Васильев С. В., Савченко В. Я. Учет внешних угроз безопасности при обосновании допустимого уровня сокращения СНВ // Военная мысль. – 1993. – № 7. – С. 45.

⁵⁰⁹ Манилов В. Л. Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. – 1996. – № 1. – С. 17.

⁵¹⁰ Там же.

предполагает наличие явного субъекта (источника) угрозы и объекта на который направлено ее действие. В отличие от угрозы опасность носит гипотетический, часто бездесный характер, ее субъект и объект могут быть явно не выражены. Помимо этого если опасность заключает в себе потенциальную угрозу нанесения ущерба, то угроза есть непосредственная возможность нанесения ущерба. Наиболее предметно разница между этими понятиями видна в военной области. Военная опасность – это потенциальная возможность возникновения войны, вооруженного конфликта и т. п., а военная угроза – это реальная угроза военного нападения. Поэтому не случайно в теоретической и практической политологии все шире утверждается мнение, что угроза – это крайняя степень опасности, а опасность – есть возможная угроза.

Проанализировав наиболее характерные отличия понятий «угроза» и «опасность», угрозу безопасности возможно определить как непосредственную возможность и готовность нанесения конкретного ущерба личности, обществу или государству. Тогда опасность представляет потенциальную возможность нанесения ущерба личности, обществу и государству. Угрозы и опасности находятся в отношениях взаимозависимости.

Помимо угроз и опасностей существуют и другие термины, обозначающие возможности нанесения ущерба интересам безопасности. Пионерами здесь выступили американские аналитики в области исследования проблем национальной безопасности. В американской, ежегодно обновляющейся стратегии национальной безопасности, наряду с традиционными для нас терминами «угроза» и «опасность» для описания факторов, способных причинить ущерб, используются такие категории, как «вызов» и «риск». При этом угроза рассматривается американскими специалистами как возможность какой-либо страны, группы государств угрожать, под вызовом понимается возможность противодействовать, а риск определяется, как возможность мешать достижению целей безопасности.

В отношении использования представленной терминологии у отечественных исследователей единого мнения не сложилось. Одни считают, что прямой перенос подобной градации на российскую почву пока не очень продуктивен, так как она все-таки построена на основе оценки уровней военной опасности. Другие полагают, что указанные категории американской стратегии национальной безопасности могут быть применимы и в отечественной военно-политической терминологии, с соответствующим их уточнением исходя из специфики лексики современного русского языка. Сторонников этой точки зрения несравнимо больше.

Например, В. Л. Манилов, определяя угрозу национальным интересам России, как «непосредственную опасность причинения ущерба жизненно важным национальным интересам и национальной безопасности Российской Федерации» ранжирует спектр факторов, способных причинить указанный ущерб и выстраивает их в системный ряд по степени возрастания возможности нанести реальный ущерб: риск – вызов – опасность – угроза. При этом по В. Л. Манилову риск – это существование или возможность возникновения ситуации, при которой формируются предпосылки противодействия реализации национальных ценностей, интересов и целей, обеспечению национальной безопасности, а вызов подразумевает уже конкретное противодействие осуществлению этих ценностей, интересов и целей в различных формах (официальные политико-дипломатические действия, торгово-экономическая, экспансия и т.п.)

⁵¹¹ Манилов В. Л. Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. – 1996. – №1. – С. 7-17.

Рассматривая же степени возрастания возможности нанесения ущерба: риск, вызов, опасность или угроза – следует признать, что первым именно риск. Вызов, опасность и угроза есть различные степени риска причинения конкретного ущерба интересам безопасности личности, общества и государства. Но, поскольку наибольший ущерб интересам безопасности наступает в результате непосредственного воздействия конкретных угроз, то сама угроза является ни чем иным, как высшим риском и крайней степенью опасности.

Наличие широкого спектра угроз безопасности России вызывает необходимость их классификации. При этом их, как правило, в научных трудах и официальных документах подразделяют по характеру (реальные (существующие) и потенциальные); по источникам (внешние и внутренние); по масштабам (глобальные, региональные, локальные)³¹²; по объекту воздействия (угрозы личности, обществу, государству и др.); по выраженности (явные и скрытые); по возможности их реализации (реальные и мнимые); по характеру воздействия (преднамеренные и случайные);³¹³ по сферам проявления (экономические, внутривнутриполитические, социальные, международные, информационные, военные, пограничные, экологические и др.)³¹⁴. Помимо этого по степени воздействия на интересы и безопасность страны в пограничном пространстве угрозы классифицируются как очень опасные (угрозы жизненно важным интересам); опасные (угрозы важным интересам) и малоопасные (угрозы менее важным интересам)³¹⁵.

Исходя из объекта и предмета исследования, представляется необходимым акцентирование внимания на внешних угрозах безопасности. Так для любой страны внешние угрозы (угрозы исходящие от других государств и иных субъектов международных отношений) имеют определяющее значение для её пограничной безопасности по сравнению с внутренними угрозами. Это объясняется следующим рядом обстоятельств.

Во-первых, они инициируются внешними силами, базируются на источниках, как правило, не зависящих от страны, представляющей объект угрозы.

Во-вторых, такие угрозы нацелены непосредственно на нанесение ущерба личности, обществу и государству на государственной границе и в пограничном пространстве, которые подвергаются наибольшему внешнему давлению.

В-третьих, противодействие внешним угрозам чрезвычайно затруднено, так как не представляется возможным искоренить их причины, нейтрализовать источники зарождения и формирования.

В-четвертых, противодействие внешним угрозам всегда сопряжено с ухудшением отношений с соседними государствами, на территории которых обычно находится большинство источников таких угроз.

В этой связи особо интересной является позиция отечественных ученых М. Л. Гришина, В. Н. Губченко, В. А. Дмитриева и других исследователей, что при обосновании степени важности, количества и харак-

³¹² См.: Пирумов В. С. Некоторые аспекты методологии исследования проблем национальной безопасности России в современных условиях // Геополитика и безопасность. – 1993. – № 1. – С. 12.

³¹³ См.: Гацко М. Ф. Угрозы интересам национальной безопасности России и проблемы их предотвращения: Дис. канд. филос. наук. – М.: ВАД, 1996. – С. 35-39.

³¹⁴ Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Независимое военное обозрение. – 2000 – №1. – С. 2-6.

³¹⁵ Взаимосвязь между пограничной политикой и угрозами безопасности страны в пограничном пространстве // Гришин М. Л., Губченко В. П., Дмитриев В. А.: Монография. М.: БНД-пресс, 2000. – С. 76.

тера внешних угроз страны в пограничном пространстве особое внимание целесообразно обращать на:

– вскрытие в нем собственных интересов и интересов сопредельных государств, носящих чаще всего разнонаправленный характер, предварительно детально проанализировав факторы, влияющие на их появление,

– обоснованную классификацию угроз по сферам направленности (политика, экономика, обороноспособность, межнациональные отношения, экология),

– выявление действительных внешних источников (причин), инициирующих возникновение таких угроз, особенно в связи с проявлениями и возможными территориальными претензиями соседних государств и поддержкой сепаратизма в приграничных регионах страны,

– ранжирование, внешних угроз по степени важности для пограничной безопасности государства (очень важные, важные, менее важные)⁵¹⁶.

Многообразие угроз безопасности Российской Федерации, в том числе внешних, не может быть в полной мере осознано без учёта российских национальных интересов. Как указывается в Концепции национальной безопасности Российской Федерации – «Национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в различных сферах»⁵¹⁷. Относительно же национальных интересов России в международной сфере отмечается, что они, прежде всего заключаются в обеспечении суверенитета, упрочении позиций нашей страны как великой державы – одного из влиятельных центров многополярного мира. Учитывая, что национальные интересы носят долгосрочный характер, определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства, то они объективно представляют собой первооснову инструментария исследования проблем безопасности, базирующейся на трёх базовых элементах: интересы-угрозы-защита.

Но прежде чем приступить к рассмотрению угроз безопасности России в пограничном пространстве, необходимо также определиться и с самим понятием «безопасность». Как указывается в толковых словарях русского языка под редакцией В. И. Даля и С. И. Ожегова, «безопасный – значит неопасный, неугрожающий, не могущий причинить зла или вреда» безвредный, сохранный, надёжный»⁵¹⁸. Безопасность же определяется как отсутствие опасности, сохранность, надёжность. В Законе Российской Федерации «О безопасности» безопасность представлена как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз⁵¹⁹. В соответствии с данным определением, основные объекты безопасности, определяющие жизненно важные интересы страны – это личность (её права и свободы), общество (его интересы и ценности как развитого гражданского общества) и государство (его конституционный строй и территориальная целостность).

В центре внимания многих исследователей находится вопрос о сущности безопасности как многомерного и сложного явления современной жизни в его различных проявлениях. Понятно, что без решения наиболее

⁵¹⁶ Взаимосвязь между пограничной политикой и угрозами безопасности страны в пограничном пространстве // Гришин М. Л., Губченко В. Н., Дмитриев В. А.: Монография. – М.: БНД-пресс, 2000. – С. 76-78.

⁵¹⁷ Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Независимое военное обозрение. – 2000 – № 1. – С. 2.

⁵¹⁸ Даль В. И. Толковый словарь. – Т. 1. – М.: Худ. литература, 1935. – С. 68; Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1997. – С. 41.

⁵¹⁹ Федеральный Закон Российской Федерации «О безопасности» // Российская газета. – 1993. – 6 мая.

общих вопросов рассмотрение более частных проблем сталкивается с неизбежными трудностями. Однако не всегда в результате этих попыток удается найти универсальное решение, особенно в тех случаях, когда речь идет об анализе явления, которое становится предметом междисциплинарного анализа.

Сохраняющийся разброс мнений по поводу определения безопасности связан, прежде всего, с тем, что представители различных дисциплин исходят из разных критериев при формулировке сущности безопасности. Так, например, философское видение безопасности связывается, прежде всего, с представлениями о ней как о важнейшем атрибуте или функции всякой общественной системы. Представители экономической науки оценивают безопасность, как правило, с точки зрения материально-технической самодостаточности страны и уровня ее экономической уязвимости. Для работников федеральных органов исполнительной власти, непосредственно занятых в сфере обеспечения безопасности, важнейшим критерием понимания всей совокупности проблем является наличие механизма защиты и степень ее эффективности.

Опираясь на проведенный анализ таких понятий как «угроза», «вызов» и «риск», безопасность можно определить, во-первых, как состояние защищенности объекта от вызовов, рисков, опасностей и угроз, а, во-вторых, как состояние устойчивого существования и развития объекта, при котором вероятность изменения каких-либо сторон его жизнедеятельности невелика. Соответственно, можно выделить два типа безопасности: реальная защищенность от опасностей и гипотетическое отсутствие опасностей.

В рамках же политологического анализа проблем безопасности принципиально важной характеристикой является состояние политической сферы общества в целом и политической системы в частности. Исходя из этой позиции, безопасность может пониматься, прежде всего, как устойчивое состояние общественного организма, прежде всего стабильность его политической сферы, сохраняющего свою целостность и способность к саморазвитию, несмотря на неблагоприятные внешние и внутренние воздействия.

Исходя из методологических соображений, целесообразно различать внешнюю и внутреннюю безопасность. Внешняя безопасность – характеристика защищенности объекта от воздействия внешней среды, а, внутренняя – характеристика защищенности объекта от внутренних возмущений (воздействий). Внутренняя и внешняя сферы безопасности не изолированы друг от друга. Они активно взаимодействуют. В зависимости от обстановки меняются приоритетность и характер их взаимодействия. Объект будет находиться в безопасности до тех пор, пока возмущающие воздействия не достигнут таких значений, при которых он будет не в состоянии выполнять свои жизненно важные функции и сохранять жизненно важные параметры в пределах требуемых норм.

С пространственно-географическим взаимодействием социальных организмов связано наличие трех относительно самостоятельных уровней безопасности: международная безопасность; региональная безопасность; безопасность страны, которая в научной и общественно-политической литературе выражается понятиями: «национальная безопасность», «национально-государственная безопасность», «федеральная безопасность» и «государственная безопасность».

Национальная безопасность представляет условия жизнедеятельности нации, как государственно-территориальной общности людей, гарантирующие, несмотря на наличие и действие неблагоприятных факторов, ее выживание, свободное, независимое функционирование и развитие при сохранении своих фундаментальных ценностей.

Здесь важно отметить, что понятие «национальная безопасность» стало использоваться в политической практике и политических исследованиях с начала XX века. Впервые она было употреблено в 1904 году в послании Президента Рузвельта Г. Конгрессу США, где он обосновал необходимость присоединения зоны Панамского канала интересами, соображениями национальной безопасности. В последующем значительный вклад в разработку проблем национальной безопасности внесли такие известные американские учёные и политики как Г. Моргантау, Б. Броуди, Г. Кап, З. Бжезинский, Г. Киссенджер и др. В США под национальной безопасностью понимается условие функционирования государства, которое является результатом осуществления оборонных мероприятий; укрепляющих неуязвимость государства от враждебных актов или других видов внешнего вмешательства. Примерно такого же подхода придерживаются и в странах входящих в блок НАТО.

В СССР использовались такие понятия, как государственная экономика, государственные интересы, государственная безопасность и т.д. Это вполне адекватно отражало ту реалью, что в советский период доминанта государства была наиболее значимой. Соответственно и безопасность была государственной. О безопасности личности и общества говорить было не принято.

В современной России вместо этих категорий активно используются заимствованные из международного политического лексикона термины: национальная экономика, национальные интересы, национальная безопасность и другие. При этом определение самого термина «национальный» в этих понятиях происходит из распространенного в западной политологии и этнологии представления о нации как о согражданстве всех граждан, проживающих на территории данной страны. Кроме того, за рубежом упор на термине «национальный» при характеристике указанных понятий, обусловлен стремлением подчеркнуть, с учетом возможного расхождения интересов общества и государства, приоритет интересов общества по сравнению с интересами государства.

Как отмечает В. М. Родачин, «нелогично игнорировать факт укоренения термина «национальная безопасность» в культуре многих многонациональных стран мира, включая США, тем более что этнократических государств практически не существует. Имеет смысл также обратить внимание на то, что общепринятые в мировой практике термины «национальные интересы» и «национальная безопасность» имеют англоязычное авторство. В английском языке понятие «нация» (nation) означает в равной степени, как нацию, так и государство. Поэтому в англоязычной части мира термин «национальная безопасность» во многом тождествен термину «государственная безопасность»³²⁰.

Русский термин «национальная безопасность», как отмечает ответственный исследователь этой проблемы, А. А. Прохожев, является синонимом английскому «national security», который может переводиться и как национальная, и как государственная безопасность. Если в советский период существовал приоритет государства над обществом и личностью, то и безопасность была государственной. Сейчас же ситуация коренным образом изменилась. Доля государства в экономике, и других сферах жизни человека и общества непрерывно сокращается. По этому, по мнению А. А. Прохожева, правомерно и целесообразно в этих условиях использовать термин «национальная безопасность». Это позволяет при рас-

³²⁰ Родачин В. М. ФПС России и национальная безопасность страны // Вестник границы России. - 1996. № 2. - С.85-87

смотрении проблемы безопасности подчеркнуть примат личности и общества, а не государства, как это было раньше⁵²¹.

Поэтому представляется, что использование термина «национальная безопасность» вполне допустимо применительно к российской специфике. Только следует уточнить, что понятия «национальный интерес» и «национальная безопасность», имеет свою специфику применения к реалиям многонациональных государств. То есть в данном случае понятие «нация» используется в широком значении, как «народ», т.е. население страны, совокупность всех слоев и групп общества. В этой связи в Концепции национальной безопасности Российской Федерации под национальной безопасностью понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в нашей стране.

Если объектами национальной безопасности выступают личность, общество и государство, то субъектами – граждане, общественные организации и государственные органы. При этом необходимо подчеркнуть, что государственные органы занимаются обеспечением национальной безопасности непосредственно, а общественные объединения и граждане – опосредовано. В Законе Российской Федерации «О безопасности» отмечается, что основным субъектом безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а граждане и общественные объединения имеют права и обязанности по участию в обеспечении безопасности. В этой связи в Концепции национальной безопасности определены полномочия соответствующих субъектов, а так же необходимые силы и средства.

По мнению отечественных ученых, в содержательном плане национальная безопасность включает в себя следующие виды: экономическую, социальную, политическую, военную, пограничную, экологическую, продовольственную, технологическую, интеллектуальную, информационную, демографическую, генетическую, психологическую и др.⁵²²

Важно отметить, что впервые термин «пограничная безопасность государства» в научный и практический оборот был введен А. С. Щербаковым в 1996 году. Пограничная безопасность рассматривается им как самостоятельный вид безопасности страны, составной элемент общенациональной безопасности России⁵²³. По мнению А. С. Щербакова, «пограничная безопасность – это особое состояние защищенности границы и приграничной территории Российской Федерации, жизненно важных интересов личности, общества и государства от всех возможных и реальных внешних и внутренних угроз в пограничных пространствах, достигаемое интегрированием усилий федеральных органов государственной власти, других сил и средств при координирующей роли ФПС России».

В «Основах пограничной политики Российской Федерации» пограничная безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве Российской Федерации⁵²⁴.

⁵²¹ Прохожев А. А. Национальная безопасность. – М.: РАГС, 1996. – С. 124.

⁵²² Безопасность России: системный подход // Безопасность. – 1993. – № 5. – С. 15-64; Бельков О. Л. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // Безопасность. – 1994. – № 3. – С. 92-93; Щербаков Л. С. Пограничная безопасность России. – М.: Граница, 1996. – С. 20.

⁵²³ Щербаков А. С. Понятийно-категориальный аппарат теории пограничной безопасности // Вестник границы России. – 1996. – №5. – С. 10-14.

⁵²⁴ Основы пограничной политики Российской Федерации // Красная Звезда. – 1996. 10 октября.

Однако данное определение, с точки зрения А. А. Одинцова, не полностью раскрывает сущность пограничной безопасности, так как оно во многом аналогично уже известному определению «безопасности», которое просто «накладывается» на пограничное пространство. Такой подход, на его взгляд, имеет определенный недостаток. Пограничная безопасность, как составной элемент общенациональной безопасности России, производится пограничниками, совместно с другими полномочными органами федеральной власти в пограничной сфере по мере выполнения стоящих перед ними задач. Поэтому формулу «состояние защищенности» автоматически переносить на пограничную безопасность, по мнению А. А. Одинцова, нецелесообразно⁵²⁵.

Учитывая данное замечание, будет логично рассматривать пограничную безопасность Российской Федерации не только как состояние реальной защищенности пограничного пространства страны, но и как комплекс мер, характеризующих содержание деятельности всех федеральных органов исполнительной власти по защите в нём интересов личности, общества и государства при общей координирующей роли Федеральной службы безопасности России.

Имея свою видовую специфику, пограничная безопасность направлена, прежде всего, на: сохранение территориальной целостности и защите государственной границы и приграничной территории, страны; предотвращение пограничных вооруженных и невооруженных конфликтов; отстраивание и защиту экономических, социальных, духовных и иных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве. Поэтому неотъемлемой частью безопасности страны выступает пограничная безопасность, которую возможно обеспечить только комплексом политико-дипломатических, международно-договорных, торгово-экономических, идеологических, правовых, оперативных и других мер.

Следует отметить, что слово «пограничный» в русском языке понимается как «порубежный», «сопредельный», «лежащий по рубежу» и т.п. Слово же «пространство» понимается как состояние или свойство всего, что простирается, распространяется, занимает место. Соответственно в этимологическом значении термин «пограничное пространство» означает часть пространства (территории) государства, прилегающую к линии государственной границы и имеющую определённые свойства, состояния.

В монографии «Погранология: методические вопросы», подготовленной коллективом авторов Академии ФПС России в 2001 году, указываются свойства этого феномена: особая социально-политическая зона; сформировавшаяся на стыке государств; область, где происходят процессы между государственным разграничением; область, в которой процессы и явления обусловлены фактором границы и различиями в политической и социально-экономической жизни государств; область традиционного взаимного проникновения и взаимовлияния, взаимосвязи и взаимодействия. Эти существенные свойства отражают различные грани пограничного пространства и позволяют утверждать о его системном, многоуровневом и многогранном характере⁵²⁶.

Согласно точки зрения В. А. Кудиярова, пограничные пространства представляют собой политико-географическую область, расположенную вдоль линии границы, мест дислокации пограничной, таможенной и иных служб, приграничных территорий, в пределах которой происходят явления и процессы, имеющие пограничный характер. Из чего следует,

⁵²⁵ Одинцов А. А. Место и роль Федеральной пограничной службы в системе безопасности Российской Федерации: Дис. канд. филос. наук. – М.: АФПС РФ, 1998. – С. 64.

⁵²⁶ Богдаренко В. Л., Василенко А. И., Дмитриев В. А., и др. Погранология: методологические вопросы. Монография. – М.: АФПС РФ, 2001. – С. 55.

что адекватное восприятие пограничных пространств становится возможным при рассмотрении этого явления в двух плоскостях: политической и географической.⁵²⁷

Географический контур пограничного пространства представляет, прежде всего, полосу местности и морских вод, пролегающую вдоль линии границы. Пограничные пространства в географической плоскости как бы имеют и некую территориальную конфигурацию, в пределах которой этот политико-географический феномен существует как явление.

В правовом аспекте пограничное пространство государства определяется юридически установленной линией прохождения государственной границы, пределами распространения, с учётом международных норм, национально-государственного суверенитета в воздушном и морском пространстве, подводной среде, глубиной приграничной территории» пограничных ЗОЕС, а также участков и районов, в которых действуют правила пограничного режима.

В зависимости от географического положения, конфигурации и режима границ, содержание пограничного пространства страны может охватывать государственную границу; места дислокации и несения службы пограничных формирований; пункты пропуска через границу и связанные с ними объекты внутри страны; приграничную территорию; воздушное пространство; пограничные водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону.⁵²⁸

Не подлежит сомнению, что определяющим компонентом пограничного пространства является государственная граница. Несмотря на некоторую разницу в подходах, функция государственной границы, как одного из атрибутов государства, неизменна – отграничить пространство, на которое распространяется его суверенитет.

В отличие от государственной границы, «приграничная территория» – сравнительно новое понятие, получившее закрепление в редакции Закона «О Государственной границе Российской Федерации» от 29 ноября 1996 года, дополняющее и развивающее привычные термины «пограничная полоса» и «пограничная зона». В пограничную зону, исходя из данного документа, включается: полоса местности шириной до 5 километров вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоёмов и острова на указанных водоёмах.

6.2.1.2. Методические принципы исследования трансграничных угроз безопасности государства

Любое государство стремится обеспечить свою национальную безопасность, а сама национальная безопасность представляет собой сложную многоуровневую систему, в которой происходят процессы взаимодействия и противоборства, с одной стороны, жизненно важных интересов личности, общества и государства и угроз этим интересам с другой стороны. Система национальной безопасности испытывает на себе воздействие большого спектра угроз, как внутреннего, так и внешнего характера. Здесь видится необходимым учитывать конкретную специфику происхождения той или иной угрозы, т.к. это дает возможность эффективно вырабатывать механизм противодействия им.

В силу того, что достаточно много угроз национальной безопасности несет в себе пограничное взаимодействие, имеет смысл особое значение уделять изучению пограничного пространства, как не просто гео-

⁵²⁷ Кудряев В. А. Пограничные пространства России // Вестник границы России. – 1996. – № 2. – С. 77.

⁵²⁸ Основы пограничной политики Российской Федерации. – М.: Граница, 1996. – С. 4.

графической данности, а как политического контура, в рамках которого сосуществуют и взаимно переплетаются многочисленные интересы соседних государств. Понимание процессов, происходящих в пограничном пространстве, открывает природу угроз национальной безопасности, происходящих в нем.

Данный вид угроз мы условились определять как трансграничные угрозы безопасности государства или угрозы безопасности в пограничном пространстве. В свою очередь под ними мы понимаем непосредственные возможности и готовность определенных сил, как внешних, так и внутренних, нанесения конкретного ущерба интересам личности, общества и государства на государственной границе и в приграничных территориях.

Переходя к сути вопроса, обозначенного в данном параграфе, попытаемся определить методические контуры анализа трансграничных угроз национальной безопасности. Здесь видится важным выделить ряд направлений методического поиска, которые позволят оценивать динамику данного рода угроз.

Безусловно, в рамках работы будем говорить о процессах, присущих всем пограничным территориям, но в качестве примера все же ограничимся векторами взаимодействия России и республики Казахстан. Данное ограничение оправдано, т.к. РФ граничит с 16 государствами, и пограничное взаимодействие везде имеет свою специфику. Поэтому введем допущение, что глубинные проблемы обеспечения национальной во всем пограничном пространстве одинаковы, и не заостряя внимания на региональной специфике, полученные результаты можно будет экстраполировать на всю рассматриваемую сферу.

В качестве первого направления предлагаем рассмотреть специфику развития региональной структуры России в постсоветский период. Сегодня приграничные регионы все большее значение имеют в выработке вектора пограничной политики государства. Кроме того, выдвинутое допущение об анализе ситуации на российско-казахстанском участке государственной границы предполагает оценку роли приграничных регионов данного направления в реализации системы обеспечения национальной безопасности.

Следует отметить, что регионы, чаще всего, выделяются по тому или иному критерию:

1. Географический критерий (расположение, величина территории и количество населения),
2. Производственно-функциональный (специфика преобладающих видов деятельности),
3. Социологический (нормы общения, поведения и т.д.),
4. Административный.

По последнему критерию в качестве регионов выделяются субъекты федеративных государств. На этом подходе базируется большинство отечественных исследований в регионалистике.

Именно на такой формулировке региона предлагаем остановиться, т.к. она наиболее удовлетворяет требования данной работы.

Таким образом, изучение роли регионов в процессе обеспечения национальной безопасности должно стать неотъемлемой частью работы. Детально данный вопрос осветим в следующей главе.

В качестве второго направления в анализе трансграничных угроз национальной безопасности следует выделить специфику современного геополитического положения России.

Если в самом общем виде геополитика отражает глубинную связь географического положения и политики государства, то геостратегия – связь геополитического положения и стратегии государства, в том числе

в военном понимании. В свою очередь, под геостратегическим положением следует понимать место государства на земном шаре и те возможности, которыми, оно располагает для организации военного строительства и осуществлении комплекса широкомаштабных мероприятий по вооруженной защите страны в случае войны¹²⁹.

Геостратегическое положение государства может характеризоваться следующими параметрами:

- местом на земном шаре (географические координаты) и привязкой к театрам военных действий (стратегическим районам),
- характером соприкосновения с внешней геополитической средой,
- собственными пространственными размерами с точки зрения потребностей организации обороны, охраны границы и ведения боевых действий,
- возможностями использования пространства геополитического влияния для нужд военного строительства и ведения войны,
- удаленностью от важнейших регионов, центров силы и международных коммуникаций,
- близостью к потенциальным и реальным очагам войн и военных конфликтов,
- наличием территориальных и иных претензий со стороны соседей,
- возможностями военно-политического маневрирования, в том числе по прикрытию своих границ на «ближних» и «дальних» геополитических подступах.

Именно по данным направлениям и предлагаем вести анализ геополитических доминант развития России в постсоветский период.

И за рабочую гипотезу здесь примем то, что за несколько последних десятилетий геополитическое положение государства изменилось коренным образом. Из сверхдержавы, имеющей геополитические границы далеко за пределами собственно географических границ, и для которой важна защищенность от враждебно настроенного окружения, Россия превратилась в государство, нацеленное на различного рода взаимодействие, кооперацию с окружающим миром. Следует отметить, что и тенденции регионального развития в постсоветском пространстве, и изменение геополитических доминант в развитии государства – представляют собой условия, в которых протекает процесс развития пограничного пространства.

Однако Российская Федерация – крупнейшее государство в мире. Страна граничит с 16 государствами. Все это делает весьма затруднительным сбор эмпирических данных о степени выраженности тех или иных угроз национальной безопасности на различных направлениях государственной границы России. Возможный выход из данной ситуации, как уже говорилось выше – это оценка состояния пограничного взаимодействия на конкретном участке границы, вычленение наиболее значимых проблем для возможности дальнейшей их экстраполяции на все пограничное пространство.

В качестве такого участка предлагаем взять российский-казахстанский участок государственной границы. Это во многом оправдано активным взаимодействием кафедры политологии Южно-Уральского государственного университета с Челябинским отделением Федеральной Пограничной Службы.

Итак, как мы определились, понимание трансграничных угроз складывается в процессе непосредственной практики пограничного взаимодействия. Задача же исследования понять причины возникновения данных угроз и выработать пути реализации их нивелирования. То есть

¹²⁹ Пряхожев А. А., Турко Н. И. Геополитические факторы обеспечения безопасности государства. – М.: ПАИ С, 1995. – С. 6.

если понимание самих угроз происходит из повседневной практики, то и задача исследований должна быть направлена на методический поиск, позволяющий в последующем, опять же на практике более эффективно бороться с трансграничными угрозами национальной безопасности.

6.2.2. Специфика региональной архитектуры и геополитических доминант развития РФ как предпосылки формирования трансграничных угроз национальной безопасности

6.2.2.1. Процессы регионализации в постсоветской России как факторы, определяющие региональную специфику пограничной политики

Процессы регионализации в проблеме обеспечения национальной безопасности имеют весьма существенное значение. Если в советский период регион как таковой являлся номинальной территориальной единицей, то в постсоветский период регионы получили существенную самостоятельность. Зачастую проблемы обеспечения национальной безопасности в пограничном пространстве ставятся на повестку дня именно регионами. В связи с этим в данном параграфе ставится цель определить, что повлияло на усиление позиций регионов в данном вопросе.

Начнем с категорий. Применительно к российской практике обществоведы склонны определять регион, как административно управляемую территорию. Фактически в такой трактовке регион – это административная единица государства, чаще всего – субъект федерации. Из данного понимания региона и будем исходить в данном параграфе.

Для того чтобы говорить о настоящей ситуации в процессе регионализации следует оценить состояние, существовавшее в советский период. Деление государства на регионы в рамках РСФСР было номинальным. Это деление обеспечивало лишь лучшую управляемость территориями. Кроме того, в самих субъектах не было собственно регионального уровня власти, местные органы были территориальными подразделениями центральной власти. Следовательно, говорить о политико-правовом статусе регионов в рамках РСФСР можно с большой натяжкой.

В руках государства находились разработка и осуществление бюджетов автономных республик, краев, областей и городов республиканского подчинения⁵³⁰. А также установление порядка пользования землей, недрами, лесами и водами; охрана окружающей среды во всех административно-территориальных единицах⁵³¹. Далее – руководство жилищным и коммунальным хозяйством, общественным питанием, бытовым обслуживанием населения, жилищным строительством и благоустройством городов и др. населенных пунктов, транспортом, народным образованием, культурой, здравоохранением и т.д.⁵³²

Но, начиная с 90-х годов, Россия пережила процесс регионализации социокультурного, экономического и административно-политического пространства. Созданные в результате развала Советского Союза регионы России сформировались как административно-интегрированные сообщества, возглавляемые региональными органами власти. Главной управленческой практикой в них осталось администрирование.

Ситуация, связанная с развалом СССР, существенным образом отразилась не только на экономическом положении отдельных регионов государства, но и повлекла за собой пересмотр их политико-правового статуса в новом создаваемом государстве – Российской Федерации.

Так как в экономической сфере приоритетом в постсоветской России был объявлен рынок, то государству пришлось коренным образом

⁵³⁰ Конституция РСФСР, ст. 72 п. 8.

⁵³¹ Конституция РСФСР, 72. п. 11.

⁵³² Там же, ст. 72. п. 12, 13.

пересмотреть свои взаимоотношения с регионами. В первую очередь, необходимо было определиться с объемом правовых полномочий субъектов Федерации, т.к. федерализм советского образца с его уклоном в сторону централизации фактически по унитарной схеме для новой политической доктрины властей был не приемлем.

И здесь государство выбрало, пожалуй, не самый удачный путь разрешения этой проблемы – наделение регионов различными объемами политико-правовых полномочий. В научной литературе этот феномен именуется асимметрией политико-правового статуса. Сегодня это – проблема не только во взаимоотношениях регионов друг с другом, но и проблема государства в целом. С другой стороны, происходили и положительные изменения во взаимоотношениях центра с регионами по отношению к данной ситуации в советский период.

Главным позитивным следствием административно-политической регионализации России было резкое возрастание вариантов развития страны, внутреннего разнообразия государственного управления, его сложности.

И в результате концентрации властных полномочий федерации, в течение 90-х годов расширялась зона юрисдикции не столько территориально, сколько путем увеличения предметов ведения и объема властных полномочий. Расширение было настолько интенсивным, что привело к конкуренции правовых систем регионов и Федерации и поставило под вопрос само существование Федерации.

В мире, в котором развернулись процессы глобализации, непроницаемость границ становится во многих случаях препятствием для развития. Рост регионов в этих условиях понимается как наращивание организационного потенциала, то есть умение привлечь к достижению цели те организации и тех людей, которые могут внести вклад в создание и сохранение ценностей постиндустриального общества (знаний, технологий). Пространственная карта мира теперь строится в соответствии с концентрацией человеческого капитала, разломы на ней определяются не столько государственными и административными границами, сколько культурными «разломами».

Новая экономическая регионализация несет с собой новый тип организации пространства страны. Новые культурно-экономические регионы не ликвидируют старые административные, а лишь надстраиваются над ними, но при этом приобретают иную пространственную организацию.

Но у культурно-экономических регионов выделяются не только центры, но и обширная периферия. Ею становятся районы дислокации производственных мощностей и иных объектов, где производство организовано на базе технологий, разработанных в центрах. Часто эти объекты находятся на значительном территориальном удалении от центров принятия решений.

Это приводит к противоречию: с одной стороны, наблюдается глобальная дисперсия производства, а с другой – концентрация производственных и других услуг в столичных городах.

Итак, новая логика строительства регионов определяется локализацией управления финансовыми, товарными потоками, созданием продуктов и технологий. Но для того, чтобы пространство стало таким регионом, в нём должны соединиться технологические циклы, движение финансов, акционерного капитала и рабочей силы.

Исходя из указанных реалий процесса регионализации в современной России перейдем к вопросам обеспечения национальной безопасности на пограничном пространстве.

В советский период структура обеспечения безопасности государства на границе строилась исходя из своеобразного нивелирования регио-

нов, в частности пограничных. Региональная администрация выступала в роли проводника воли центральной власти. Сама структура органов, обеспечивающих безопасность границ строилась исходя из так называемого линейного принципа. В частности структура пограничных подразделений базировалась не на территориальной привязке к регионам, а по стратегическим принципам отражения военной угрозы.

С началом 90-х годов регионы, и в первую очередь приграничные, столкнулись лицом к лицу с рядом проблем, связанных с обеспечением своей внутренней, а через нее и национальной безопасностью. Именно на регионах первоначально сказывается воздействие угроз от приграничного взаимодействия.

Главными трансграничными угрозами, с которыми пришлось столкнуться новым культурно-экономическим регионам стали: экономическая угроза, требующая существенных протекционистских мер по защите региональных отечественных производителей от жесткой конкуренции с относительно недорогой продукцией предприятий ближнего зарубежья; угроза трансграничной преступности, существенным образом влияющая на внутреннюю безопасность регионов; и, наконец, угроза терроризма, волнующая не только приграничные территории, но и все регионы государства в целом.

6.2.2.2. Специфика современного геополитического положения России и его влияние на угрозы безопасности в пограничном пространстве

Важным фактором, определяющим вектор трансформации трансграничных угроз национальной безопасности на всем пограничном пространстве государства, является геополитические доминанты развития в конкретный исторический период.

Следует признать, что в результате произошедших на рубеже 90-х годов XX века геополитических изменений Россия стала более северной и континентальной страной, чем бывший Советский Союз.

Вместе с тем, Россию, обладающую самой большой в мире территорией и лишившуюся после распада СССР многих крупных портов, было бы ошибочно относить к типично континентальным странам. Она имеет выходы своих берегов к 13 морям и 3 океанам, морскую границу, значительно превышающую по линейным показателям сухопутную, обладает торговым, рыбопромысловым и военным флотом.

Важным показателем геополитического потенциала любого государства является наличие и уровень добычи энергоресурсов. По этому показателю Россия занимает лидирующие позиции, в мире. Она владеет примерно 13% мировых прогнозных запасов нефти, 45% – газа, 30% – угля. В ней осуществляется 11% мировой добычи нефти, 28% – газа, 14% – угля; 30% – драгоценных камней. Российская Федерация – единственная крупная держава, которая, полностью обеспечена, собственными энергоресурсами.

Однако Россия имеет весьма слабую для страны подобного масштаба транспортную (наземную, воздушную, морскую) систему. Отсутствие даже минимального необходимого для такой огромной территории незамерзающих, глубоководных портов, автомобильных дорог с твердым покрытием, современных линий связи и ограниченные возможности железнодорожных перевозок позволяют вести речь о явно недостаточном использовании преимуществ выгодного географического положения.

Однако геополитическая роль государства в современном мире – это лишь один из факторов, определяющих взаимодействие данного государства с окружающим миром. И здесь важны внешние геополитические процессы и трансформации, которые как бы выступают средой для всего остального.

Так в начале XXI века человечество вступило в фазу очередной глобальной трансформации, которая характеризуется двумя противоречивыми и параллельными процессами: тенденцией коммуникационно-технологической и экономической глобализации и процессом этноконфессионального и культурного размежевания.

Вероятнее всего, на Востоке (Азиатско-Тихоокеанский регион) угрозы безопасности России в ее пограничном пространстве на данном направлении будут определяться усилением соперничества за лидерство в регионе между США, Японией и Китаем, возрастающей потребностью последних в земельных и сырьевых ресурсах российского Дальнего Востока и Приморья.

Данное утверждение связано, прежде всего, с возрастанием роли Азиатско-Тихоокеанского региона в мировом хозяйстве, сосредоточением здесь громадных людских ресурсов (более половины всего населения Земли), а также с его важным геостратегическим положением. Соединенные Штаты Америки ставят целью сохранить свое военно-стратегическое превосходство в регионе.

Однако уже и Китай находится в стадии динамичного развития и постепенно превращается в ядерную и военную сверхдержаву с мощным военно-экономическим потенциалом и неограниченными людскими ресурсами, что ему позволит оказывать решающее влияние на развитие военно-политической обстановки в мире, в первую очередь в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

В китайской политике по отношению к Российской Федерации доминирующим остается стремление к дальнейшему развитию политических, торгово-экономических и военных связей.

На Юге происходят наиболее опасные этноконфессиональные вооруженные конфликты, которые могут привести к образованию у южных границ России очагов напряженности, составляющих прямую угрозу безопасности страны в ее пограничном пространстве на этом направлении. Именно с южного геополитического направления исходит и прямая угроза распространения воинствующего исламского фундаментализма на территорию России.

Возможные угрозы с Юга формируются в двух регионах: на Кавказе и в Центральной Азии.

По оценке конфликтологов, в южной части Евразийского континента насчитывается свыше 180 зон потенциальной или уже проявляющейся этнополитической напряженности, около половины, которых связаны с нерешенными территориальными, межэтническими и межгосударственными противоречиями.

В Центральнo-азиатском регионе возможные угрозы России исходят от намерений Пакистана, Ирана, Афганистана, Саудовской Аравии и других мусульманских государств распространить исламский фундаментализм на территорию бывших советских республик Центральной Азии и, отстранив их от интеграции с Россией, утвердить здесь свое влияние.

Угроза безопасности России в Центральной Азии в ближайшей перспективе будет исходить прежде всего от нестабильности военно-политической обстановки и этом и соседнем регионе Южной Азии. В первую очередь это многолетний этноконфессиональный и этнополитический вооруженный конфликт в Афганистане.

Усиление попыток распространения исламского фундаментализма отмечается также в Узбекистане, Киргизии, Казахстане и Туркмении. Так, на территории Узбекистана и Киргизии исламские фундаменталисты с 1992 по 1998 год построили несколько сотен мечетей, в которых проповедавались идеи джихада и ваххабизма.

Таким образом, на Юге угрозы безопасности России в пограничном пространстве главным образом исходят от этноконфессиональных вооруженных конфликтов, попыток создания новых исламских государств у южных границ нашей страны и распространения исламского фундаментализма на ее как приграничные, так и внутренние территории.

Итак, оценивая геополитическое положение России, нельзя не отметить, что после распада Советского Союза геополитическое положение нашей страны, ставшей независимым и суверенным государством, значительно ухудшилось. Геополитическое пространство, приобретенное в результате длительной исторической борьбы и ценой больших лишений, оказалось частично утрачено. Образовалась обширная зона нестабильности, охватывающая значительные части европейского и азиатского континентов, причем в их центральной части.

В геополитическом отношении нынешнее положение России характеризуется утратой статуса сверхдержавы, сужением сферы, ее влияния в мире, потерей большинства традиционных союзников (партнеров), ограничением геостратегических выходов в Европу в результате создания кордона государств Балтии и Восточной Европы, вышедших из сферы традиционного российского влияния.

6.2.2.3. Российско-казахстанское приграничное взаимодействие: превалярующие трансграничные угрозы

Российско-казахстанская государственная граница – самая протяженная в мире и составляет 7509 км. Вследствие огромной протяженности и сравнительно недавнего появления, именно она создает питательную почву для усиления угрозы национальной безопасности РФ.

Следует выделить несколько нерешенных проблем, создающих трудности в обустройстве границы. Первая из них – это незавершенность процесса оформления российско-казахстанской государственной границы в международно-правовом аспекте. 13 июля 1998 г. президенты Б. Ельцина и Н. Назарбаев подписали Соглашение о делимитации (описании) границы. Ровно год спустя, 13 июля 1999 г., постановлениями правительств двух стран для этих целей были созданы особые российские и казахстанские делегации. Межевание начали проводить с запада, с Астраханской области, поэтому до сибирских регионов дело дошло только к 2002 г. На сегодняшний день делимитировано 70% границы, что составляет около 5 тысяч километров. Таким образом, почти 1/3 этой границы пока еще не имеет даже четких очертаний.

После завершения делимитации президентам двух стран предстоит подписать Договор о границе, и лишь затем состоится демаркация, т.е. инженерно-техническое закрепление границы – строительство пограничных сооружений, проведение контрольно-следовой полосы и т.д. Это произойдет, по некоторым оценкам, не раньше 2012 г. Пока же казахстанская граница во многих случаях не ограждена пограничными знаками; лесозащитная либо двойная тракторная полоса служит единственной раздельной чертой между суверенными государствами. Не могут считаться серьезной преградой на пути нарушителей несколько десятков пограничных и таможенных постов, разбросанных на многие сотни километров, к тому же удаленных от границы на расстояние от 30 до 100 км. Кстати, последнее обстоятельство создает существенные юридические препятствия в привлечении этих нарушителей к административной и уголовной ответственности. Не спасают положение и передвижные мобильные наряды, дозоры. Зыбкость рубежей обусловлена и крайней скудостью современного бюджетного финансирования пограничной службы. Несмотря на постановление Правительства РФ от 29 июня 1999 г. «О неотложных мерах материально-технического обеспечения обу-

ройства государственной границы Российской Федерации с Республикой Казахстан», положение и по сей день продолжает оставаться тяжелым.

Однако совместными усилиями пограничников и руководств пограничных регионов удастся поддерживать сравнительно устойчивый поступательный процесс обустройства российско-казахстанской государственной границы и функционирования пограничной и таможенной служб. Итак, каковы же трансграничные угрозы национальной безопасности на данном участке государственной границы.

Переходя к характеристике трансграничных угроз национальной безопасности, отметим, что в советский период пограничная политика строилась, исходя из одной трансграничной угрозы – это военная угроза. И как следствие все пограничное взаимодействие подчинялось логике недопущения данной угрозы.

С распадом СССР этот принцип какое-то время поддерживался по инерции, но в дальнейшем стало ясно, что перечень угроз становится более широким и при этом военная составляющая отводится в нем на второй план.

Итак, основные трансграничные угрозы на сегодняшний день можно разделить на следующие группы:

Во-первых, это угроза трансграничной преступности. Первая составляющая здесь – это незаконный оборот наркотиков. Так, только в пределах одной Новосибирской области за 2000 г. было изъято около 315 кг., а за 2001 г. – более 500 кг. наркотических веществ. Причем, если в эти годы распространялись главным образом гашиш и марихуана, то в последнее время львиную долю начинают составлять сильнодействующие препараты – героин и кокаин.

Далее следует отметить рост объемов контрабанды. Так, в 2004 г. на российско-казахстанской границе было пресечено 38 случаев незаконного провоза медицинских препаратов. Общая стоимость изъятого составила почти 2,5 млн рублей. Фиксируются попытки переправки оружия и боеприпасов. Систематическими стали кражи скота. В милицейских сводках отмечается ежегодное приращение числа таких краж на 13-17%. Учащаются случаи хищения леса браконьерами из Казахстана.

Во-вторых, нужно отметить угрозы экономического характера. Действительно, на мировом рынке Казахстан и Россия – естественные конкуренты в вопросах нефти, поставки металла, зерна, в вопросах поставки газа и т.д. Но есть и другие составляющие этой угрозы.

Третий тип трансграничных угроз национальной безопасности – это террористическая угроза. Для подготовки и совершения терактов на территорию страны стремятся нелегально проникнуть группировки террористов. Это вызвано тем, что еще в середине прошлого века существенная часть чеченской диаспоры была депортирована в Казахстан. Так есть сведения о том, что чеченские боевики предпочитают отдыхать в Казахстане, а именно в районах, граничащих с Россией. Крестьяне из приграничных сел области утверждают, что к живущим здесь чеченцам регулярно приходят гонцы из Казахстана и призывают пополнить ряды боевиков. Казахские власти это не подтверждают, но в то же время признают, что не в состоянии надежно контролировать чеченскую диаспору.

Таков в целом срез трансграничных угроз на российско-казахстанском участке государственной границы.

6.2.3. Пути решения проблемы нейтрализации трансграничных угроз национальной безопасности РФ

6.2.3.1. Реализация системного анализа в механизме выявления угроз безопасности государства в пограничном пространстве

Реализация национальных интересов Российской Федерации на государственной границе и в приграничных территориях невозможна без

своевременного и адекватного реагирования на угрозы безопасности, выступающие, следствием ее изменившегося геополитического положения, а также региональной архитектуры. Поэтому, рассматривая специфику современной регионализации и современного геополитического положения России и обусловленные ими угрозы безопасности в пограничном пространстве, необходимо определить приоритетные направления противодействия как существующим, так и предотвращению возможных угроз национальной безопасности. В качестве такого механизма предлагаем рассмотреть системный анализ.

Как известно, он имеет практическую направленность. В этом смысле его главное предназначение – выступить методологическим инструментарием, позволяющим найти подход к решению реальных проблем, которые постоянно встают перед органами управления в различных сферах жизни общества и государства.

Центральной процедурой системного анализа является построение модели, отображающей все факты и взаимосвязи реальной ситуации, которые могут проявиться в процессе осуществления решения.

При этом важно отметить, что системный анализ применяется, как правило, для подготовки информации, содержащей системное понимание объектов исследования и предназначенной государственными органами и конкретным должностным лицам, принимающим управленческие решения в выборе направлений военно-политического курса, выявлении конечных целей политики государства, понимании различных альтернатив политической деятельности, выборе оптимальных вариантов и определении последствий этой деятельности. В полной мере он применим для анализа процессов и явлений, происходящих в пограничном пространстве, подготовки управленческих решений, в том числе направленных и на противодействие внешним угрозам безопасности.

Моделирование позволяет идти параллельно и впереди события, наиболее полно воспроизвести обстановку, сложившуюся на границе и в пограничном пространстве, поскольку дает ее в движении и развитии. Тем самым оно выявляет механизм функционирования обстановки и дает возможность не только изучать и исследовать ее, но и находить практические, пути к воздействию на нее с целью пресечения негативных тенденций, формирующихся под влиянием тех или иных аспектов геополитического положения и обеспечения хода позитивных процессов на границе.

Системное моделирование предполагает построение теоретических моделей развития обстановки и конкретных ситуаций как систем и их последующий качественный и количественный анализ, проигрывание и форме мысленного эксперимента или с помощью ЭВМ.

Например, в США много сделано по реалистической разработке возможностей моделирования чисто имитационного плана. Важным направлением в его развитии стало применение игр-имитаций, т.е. построение динамических моделей кризисных и конфликтных ситуаций. По сравнению с математическими теоретико-игровыми моделями игры-имитации стали проводиться на значительно более обогащенной методологической основе. В ходе их используется целый ряд интуитивно-логических и логико-математических методик с применением ЭВМ, разработанных в рамках прикладных направлений системного анализа, что вполне возможно использовать для анализа ситуаций в пограничных пространствах.

В некоторых случаях о системном анализе обстановки на границе может применяться метод экстраполяции существующих тенденций. Его суть состоит в изучении предшествующего хода событий и проецировании выявленных тенденций в будущее с учетом возможных качественных и количественных изменений. Необходимо отметить, что для политических, идеологических и морально-психологических тенденций экст-

раполяция проводится, как правило, чисто логически. Для экономических, стратегических, научно-технических, демографических и иных тенденций (военный бюджет, количество техники и вооружений, ассигнования на развитие военной науки и т.д.) применяются также методы математической статистики.

Итак, в данном параграфе работы рассмотрим основные направления построения такой модели, узловые вопросы, позволяющие вести мониторинг трансграничных угроз, прогнозировать их трансформации и искать пути их преодоления.

Первым блоком такой модели должен стать сбор первичной информации. Ее источниками могут являться:

Во-первых, официальные заявления, обращения, декларации политических и военных руководителей сопредельных стран и их союзников, сопровождающие их открытые документы политических органов и организаций. При этом особого внимания заслуживают концепции (стратегии) национальной безопасности, военные доктрины, директивы и приказы военно-политического руководства, официальные расходы на оборону и безопасность.

Во-вторых, информационные и справочные материалы, издающиеся различными ведомствами, издательствами, а также научно - исследовательскими учреждениями и центрами, как в стране, так и за рубежом.

В-третьих, закрытые материалы секретного и совсекретного характера, добываемые специальными службами, разведкой всех видов. Секретные политические и военные решения, секретные статьи расходов в бюджете или в заключаемых договорах; соглашениях и т. п. Они дают наиболее важные данные для оценки состояния обстановки на границе и особенно для прогнозирования ее возможного развития.

В-четвертых, материалы средств массовой информации, оперативно, но как правило, весьма противоречиво характеризующие происходящие и пограничном пространстве события, возможные тенденции их развития. Следует учитывать, что через СМИ может быть организована и специальная, утечка информации с целью дезинформации общественности и маскировки подлинных намерений внешних сил давления.

Вторым блоком модели должен стать анализ внутренних и внешних факторов и тенденций развития как собственно Российской Федерации, так и окружающей ее среды. Здесь, как мы выяснили в предыдущих частях работы, важно уделять особое внимание нескольким направлениям. Во-первых, оценке процессов регионализации внутри государства. Ведь бороться с угрозами можно только исходя из реальных потребностей времени. Так если в советский период регион являл собой сугубо административную единицу, то и угрозы в пограничном пространстве воспринимались государством не через призму потребностей региона, а через другие факторы, идеологического, военно-политического и прочего характера.

Во-вторых, важно учитывать геополитическое и геостратегическое положение страны: характер и остроту противоречий современной эпохи, изменения в соотношении экономических, политических и военных сил основных противостоящих в современном мире военно-политических союзов (коалиций) государств, степень обострения глобальных и региональных противоречий и их конкретные проявления во взаимоотношениях между субъектами военно-политических коалиций (между государствами и т.п.); вероятность возникновения глобальных военно-политических кризисных ситуаций, непосредственно угрожающих войной мирового масштаба. В силу неравнозначности воздействий тех или иных политических субъектов на развитие глобальной обстановки целесообразно подходить к ним дифференцированно, выделять в первую очередь такие, которые определяют военно-политическую деятель-

ность противоборствующих группировок. Следует учитывать, какие угрозы интересам безопасности России имеются в развитии глобальной обстановки на данный момент времени.

Также в этом блоке важно установить: причины, источники возникновения и социально-политический характер; содержание и глубину противоречий вокруг и по поводу которых складывается кризис; расстановку сил и преследуемые ими цели, экономические и военные возможности сторон; заинтересованность и действия третьих стран в локализации, разблокировании или углублении и обострении назревающих критических ситуаций. Прогнозируя возможные вооруженные конфликты необходимо также определить, между какими странами он может возникнуть, его причины, ступени и уровни, в какой мере и чьи интересы он может затронуть, способы разрешения конфликта, возможные последствия и его влияние на дальнейшие события в мире. Особенно важно выяснить, какую опасность будут представлять эти конфликты для России и ее вероятных союзников. Отсюда могут быть определены условия, возможности и районы возникновения потенциальных вооруженных конфликтов вблизи границы и возможные средства их предотвращения.

Применяя системный анализ необходимо учитывать как реалии, так и перспективы развития обстановки на различных участках государственной границы России, обусловленные особенностями геополитического положения страны, процессами регионализации и историей ее взаимоотношений с соседними государствами.

Таким образом, именно системный анализ выступает тем методологическим инструментарием, который позволяет объективно оценить обстановку на государственной границе и выявить трансграничные угрозы безопасности страны в пограничном пространстве.

6.2.3.2. Координация деятельности федеральных и региональных органов власти в решении поставленных проблем

Реализация задач государственной политики Российской Федерации, в том числе связанных с предупреждением и борьбой с трансграничными угрозами безопасности страны в пограничном пространстве, происходит посредством целенаправленной и скоординированной деятельности ее субъектов — федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления, общественных объединений, организаций, и граждан в соответствии с определенными полномочиями.

Так, по итогам нашего исследования установлен основной перечень трансграничных угроз:

- угроза преступности, в том числе международной,
- экономическая угроза, вызванная большим масштабом ввоза на территорию страны низкокачественной дешевой продукции, что зачастую ведет к нерентабельности производства некоторых товаров в России, либо к разорению российских предпринимателей,
- террористическая угроза, которая существенным образом за последние десятилетия стала влиять на жизнь всего мирового сообщества.

Механизмом, решающим, либо нивелирующим указанные угрозы является пограничная политика государства. Наше же предложение по борьбе с данными трансграничными угрозами заключается в усилении координации субъектов, реализующих пограничную политику, которые осуществляют полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами «О Государственной границе Российской Федерации», «Об обороне», а также «Основами пограничной политики Российской Федерации». Помимо высших органов государственной власти управления Российской Федерации к субъектам реализа-

ции пограничной политики правомерно отнести свыше 20 министерств и ведомств, органы власти 45 республик, краев, областей, других административно-территориальных образований, органов местного самоуправления приграничных территорий.

Изначально требуется отметить все группы данных субъектов:

Во-первых, это высшие органы государственной власти и управления Российской Федерации (Президент Российской Федерации, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ).

Данные органы назначают и сменяют высшее командование, в интересах безопасности страны вводят военное (чрезвычайное) положение в отдельных регионах или на территории страны, объявляют общую или частичную мобилизацию. Осуществляются меры по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства, обеспечению безопасности страны в пограничном пространстве, общего руководства военным строительством и деятельностью силовых структур, оснащению армии, флота, пограничных органов и пограничных войск ФСБ России всем необходимым для отражения внешней агрессии и организации охраны границы.

Во-вторых, центральные органы государственного управления (министерства и ведомства), выполняющие задачи в интересах защиты интересов страны в пограничном пространстве.

Они осуществляют мероприятия по защите на границе экономических, экологических и других интересов личности, общества и государства, а также оказывают необходимое содействие пограничным органам и пограничным войскам ФСБ России в охране государственной границы.

Наибольшими полномочиями среди федеральных органов государственной власти в сфере защиты и охраны государственной границы, в том числе по предупреждению и парированию угроз безопасности страны на государственной границе в пограничных территориях, обладает Федеральная служба безопасности. Согласно Указа Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 года № 308, с 1 июля 2003 года была упразднена Федеральная пограничная служба Российской Федерации, а ее функции и сфера защиты и охраны государственной границы были переданы Федеральной службе безопасности.

В настоящее время Федеральная служба безопасности является федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации, которая специально уполномочена осуществлять государственное управление в сфере защиты и охраны государственной границы, а также организацию пограничной службы.

Именно ФСБ России, в соответствии с предоставленными полномочиями, осуществляет добывание и обработку информации об угрозах безопасности страны в интересах защиты и охраны государственной границы, представление ее Президенту РФ, Правительству РФ, информирование заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Она обеспечивает собственную безопасность пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности. А также решает и иные задачи по предупреждению и парированию угроз на государственной границе и в пограничных территориях.

Значительными полномочиями в сфере защиты и охраны государственной границы обладают и иные силовые структуры государства. Так, наиболее «весомое» из них – Министерство обороны обеспечивает защиту государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде, разрешает в пределах своей компетенции инциденты, связанные с нарушением режима границы. Данное министерство оказывает содействие пограничным органами, войскам Федеральной службы безопасности в ресурсном, разведывательном и ином обеспечении защиты государст-

венной границы, а в необходимых случаях оказывает помощь пограничникам в отражении вооруженного вторжения на российскую территорию со стороны сопредельных государств, ликвидации в приграничных территориях диверсионно-разведывательных и бандитских групп.

Министерство внутренних дел оказывает содействие пограничным органам и пограничным войскам ФСБ России в проведении мероприятий по защите государственной границы, в борьбе с нелегальной деятельностью через нее, розыске лиц, нарушивших режим границы, в выяснении и проверке обстоятельств правонарушений граждан.

В-третьих, органы государственной власти и управления территорий, прилегающих к государственной границе (республики, края, области и др.).

Эти органы власти и управления создают условия для защиты государственной границы уполномоченным на то законом войскам и органам, принимают в этих целях необходимые законы и другие нормативные правовые акты. Они представляют для нужд защиты границы земельные участки, информируют пограничные органы и пограничные войска об обстановке в приграничных районах, создают условия для добровольного участия граждан в защите границы, контролируют на своих территориях выполнение законодательства Российской Федерации о государственной границе.

В-четвертых, государственные органы, непосредственно выполняющие задачи по охране Государственной границы Российской Федерации (органы и войска пограничной службы ФСБ, Войска противовоздушной обороны, Военно-Морской Флот).

Как уже отмечалось, помимо федеральных органов власти субъектами, субъектами решения задач по предупреждению и парированию трансграничных угроз являются: региональные структуры федеральных органов исполнительной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления; общественные объединения, учреждения, предприятия и организации независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности; физические и юридические лица, находящиеся и действующие на государственной границе и приграничных территориях постоянно и временно и осуществляющие производственную, хозяйственную и иную разрешенную законом деятельность.

Все это приводит к тому, что в пограничном пространстве наряду с органами и войсками пограничной службы ФСБ действует и целый ряд других субъектов обеспечения безопасности России. Однако их деятельность (особенно в приграничном Северо-Кавказском регионе) недостаточно взаимосвязана, нередко разрознена, а в ряде случаев приобретает характер конкуренции силовых структур. Сохраняются проявления «ведомственной» стратегии мышления и действия в приграничных территориях, а также «местечковых» подходов к решению вопросов противодействия трансграничным угрозам. Вполне очевидно, что не узковедомственный, а общегосударственный подход должен диктовать главные условия взаимодействия и координации усилий всех субъектов по реализации пограничной политики.

Отдельно следует выделить пятую группу субъектов, обеспечивающих безопасность от трансграничных угроз, – это институты гражданского общества.

И здесь следует отметить важность координации деятельности Пограничной службы ФСБ России не только с институтами реализации государственной власти, но и с институтами гражданского общества. Прежде всего, следует выделить политические партии, общественные и религиозные организации. Именно институты гражданского общества во

многим формируют общественное мнение населения приграничья, способны настроить местное население либо на позитивное отношение к пограничникам и решаемым ими задачам, либо на негативное отношение и всяческое противодействие.

Законодательной основой взаимодействия пограничной службы ФСБ России с институтами гражданского общества являются Федеральные законы «Об обороне», «О статусе военнослужащих», Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, а также нормативные документы ФПС России. Анализ указанных нормативных правовых документов позволяет определить те направления координации, которые способна инициировать сама Пограничная служба ФСБ России и в реализации которых она заинтересована.

Прежде всего, одним из таких, направлений является доведение до сведения институтов гражданского общества информации о служебно-боевой деятельности ФСБ России, о проблемах жизнедеятельности пограничных органов и пограничных войск. Важно направлять в адрес влиятельных и наиболее значимых общественных объединений информационные материалы о служебно-боевой деятельности органов и войск ПС ФСБ России и стоящих перед ними проблемах в целях формирования положительного общественного мнения о ней. Желательно также по необходимости информировать руководство общественных объединений в целях оказания влияния на принимаемые органами власти решения в интересах ПС ФСБ России, организации финансовой, материальной помощи и моральной поддержки пограничникам по охране государственной границы.

Важным направлением координации ПС ФСБ России с организациями гражданского общества является привлечение политических партий и других общественных объединений к поддержке практических усилий по охране государственной границы.

Следует помнить о таком важном направлении координации ПС ФСБ России с институтами гражданского общества, как осуществление прямых контактов с населением с целью разъяснения ему функций и задач службы пограничных органов и пограничных войск и оказания помощи военнослужащим в охране границы и в улучшении их положения на данной территории. Для реализации этого направления желательно проводить контактные встречи с представителями общественных объединений для ознакомления с их программными установками, приглашать представителей общественных объединений, не преследующих политические цели, на мероприятия, проводимые пограничниками, организовывать посещение известными общественными и религиозными деятелями военных городков в целях ознакомления с жизнью и бытом военнослужащих пограничных войск и членов их семей. Информировать командования соединений и частей, офицеров воспитательных структур об основных направлениях деятельности общественных объединений, в том числе по формированию общественного мнения населения приграничья.

Важным направлением координации и взаимодействия органов и войск ПС ФСБ России и гражданского общества является практическое взаимодействие со средствами массовой информации. В этих целях необходимо готовить аналитические и пропагандистские материалы для центров и региональных средств массовой информации о деятельности ПС ФСБ России, отдельных структурных подразделений и служб. Подготовленные материалы желательно направлять в адрес влиятельных общероссийских и региональных общественных объединений, распространять на проводимых ими мероприятиях, передавать для ознакомления руководителям объединения во время рабочих встреч и контактов. Информирование руководства центральных и региональных СМИ о про-

блемах, стоящих перед пограничниками, желательно направить на организацию реальной финансовой, материальной помощи и моральной поддержки военнослужащих, мобилизацию их усилий на выполнение своего долга по охране государственной границы, решительное противодействие угрозам пограничной безопасности.

Таким образом, следует отметить, что решение проблемы противодействия и нейтрализации трансграничных угроз национальной безопасности на пограничном пространстве должно представлять собой комплекс мер, в основе которого должна лежать усиленная координация всех вышеперечисленных субъектов.

Применительно к объектам, являющимся ведомствами и структурами государства требуется активная координация их взаимодействия, нормативной базы, просто активное сотрудничество особенно по борьбе с трансграничными угрозами.

Говоря же о роли структур гражданского общества в этом процессе, здесь также требуется усиленная координация их действий. Кроме того, важно скоординировать эти действия и со структурами государства. Только в таком тандеме данную проблему возможно решить.

В качестве главной цели работы ставилось: определение теоретических подходов к изучению феномена национальной безопасности; проблем ее интерпретации применительно к пограничному пространству; определение содержательной стороны угроз национальной безопасности, носящих трансграничный характер; выявление групп факторов, влияющих на трансформацию данных трансграничных угроз; отслеживание данного рода угроз на российско-казахстанском участке государственной границы РФ и выработка предложений по их нейтрализации, как на указанном направлении, так и на всем пограничном пространстве России.

Итак, как мы установили угрозы безопасности в научной литературе предстают как явление сложное, неоднозначное, включающее в себя дихотомию намерения и возможности. Если под намерениями понимаются замыслы, то под возможностями – наличие соответствующих сил и средств, необходимых для их реализации.

В дипломной работе внимание в большей степени акцентировалось на внешних угрозах безопасности. Так как для любой страны внешние угрозы (угрозы исходящие от других государств и иных субъектов международных отношений) имеют определяющее значение для её пограничной безопасности по сравнению с внутренними угрозами.

Любое государство стремится обеспечить свою национальную безопасность, так как она представляет условия жизнедеятельности нации, как государственно-территориальной общности людей, гарантирующие, несмотря на наличие и действие неблагоприятных факторов, ее выживание, свободное, независимое функционирование и развитие при сохранении своих фундаментальных ценностей.

В силу того, что спектр угроз национальной безопасности весьма велик, в рамках данной работы мы условились детально изучить те из них, которые возникают на основе пограничного взаимодействия государства с сопредельными странами. Данное взаимодействие имеет четкие контуры, которыми является пограничное пространство. Оно представляет собой политико-географическую область, расположенную вдоль линии границы, мест дислокации пограничной, таможенной и иных служб, приграничных территорий, в пределах которой происходят явления и процессы, имеющие пограничный характер. Иначе, пограничное пространство – это тот политический контур, в рамках которого существуют и взаимно переплетаются многочисленные интересы соседних государств, это своего рода арена борьбы, за собственные интересы в приграничных территориях каждой из сторон.

Пограничная безопасность, на наш взгляд, является не самоцелью, а лишь механизмом, обеспечивающим в целом национальную безопасность. И в связи с этим важным было интерпретировать этот механизм.

Таким образом, мы получили, что первоначален комплекс собственно национальной безопасности. Она, в свою очередь, испытывает на себе большой спектр угроз, в том числе и возникающих на пограничном пространстве. И к изучению именно этого рода угроз было сконцентрировано основное внимание.

В ходе работы данные угрозы, т.е. «угрозы безопасности России в пограничном пространстве», или «трансграничные угрозы национальной безопасности» мы определили как непосредственные возможности и готовность определенных сил, как внешних, так и внутренних, нанесения конкретного ущерба интересам личности, общества и государства на государственной границе и в приграничных территориях, где распространяются нормы специальных правовых режимов.

В качестве методики анализа трансграничных угроз была выдвинута гипотеза, что в основе возникновения угроз национальной безопасности РФ на пограничном пространстве лежат объективные исторически трансформирующиеся факторы.

Основными трансграничными на сегодняшний день можно определить следующие угрозы.

Во-первых, это угроза трансграничной преступности. Первая составляющая здесь – это незаконный оборот наркотиков. Далее следует отметить рост объемов контрабанды.

Во-вторых, нужно отметить угрозы экономического характера. Растет число незаконных мигрантов. Данная угроза заключается в том, что они образуют дешевую неквалифицированную рабочую силу, и, следовательно, жесточайшую конкуренцию на рынке труда.

Кроме того, мы уже отдельно говорили о контрабанде, как о составляющей трансграничной преступности. Но она несет в себе и экономические угрозы.

Третий тип трансграничных угроз национальной безопасности – это террористическая угроза. Для подготовки и совершения терактов на территорию страны стремятся нелегально проникнуть группировки террористов.

Данный спектр трансграничных угроз по условиям нашего допущения можно распространить на все пограничное пространство РФ.

Одной из задач исследования являлась выработка предложений по нейтрализации указанных трансграничных угроз. Для решения данной задачи следует внедрить модель системного реагирования на трансграничные угрозы.

Реализация задач государственной политики Российской Федерации, в том числе связанных с предупреждением и борьбой с трансграничными угрозами безопасности страны в пограничном пространстве, происходит посредством целенаправленной и скоординированной деятельности ее субъектов – федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления, общественных объединений, организаций, и граждан в соответствии с определенными полномочиями.

Отдельно следует выделить группу субъектов, обеспечивающих безопасность от трансграничных угроз – это институты гражданского общества.

Здесь необходимо отметить важность координации деятельности Пограничной службы ФСБ России с институтами гражданского общества, прежде всего с политическими партиями, общественными и религиозными организациями в интересах успешного решения пограничными

органами и пограничными войсками задач по защите и охране границы, противодействия трансграничным угрозам безопасности страны в пограничном пространстве.

Важным направлением координации и взаимодействия органов и войск ПС ФСБ России и гражданского общества является практическое взаимодействие со средствами массовой информации. В этих целях необходимо готовить аналитические и пропагандистские материалы для центров и региональных средств массовой информации о деятельности ПС ФСБ России, отдельных структурных подразделений и служб.

Таким образом, следует отметить, что решение проблемы противодействия и нейтрализации трансграничных угроз национальной безопасности на пограничном пространстве должно в основе иметь усиление координации всех вышеперечисленных субъектов.

Литература

1. Безопасность России: XXI век: Пер. с англ./ Ин-т Восток-Запад (Прага-Москва-Нью-Йорк-Киев-Брюссель-Хельсинки); Отв. ред. А. В. Загорский. – М.: Права человека, 2000. – 597 с.
2. Бондаренко В. Л., Василенко А. И., Дмитриев В. А., и др. Погранология: методологические вопросы. Монография. – М.: АФПС РФ, 2001. – 55 с.
3. Взаимосвязь между пограничной политикой и угрозами безопасности страны в пограничном пространстве / М. Л. Гришин, В. Н. Губченко, В. А. Дмитриев и др. // Проблемы пограничной политики государства и пути их решения. – М., 2001. – 76 с.
4. Гацко М. Ф. Угрозы интересам национальной безопасности России и пути их предотвращения. – М.: ВАД, 1996. – 184 с.
5. Голубев В. И., Пусько В. С. Национальная безопасность: Учеб. пособие. – М., 1996. – 98 с.
6. Государство начинается с границы: Док. Коммент. Разъяснения. – М.: Рос. газ. ГЖО «Воскресенье», 1997. – 224 с.
7. Границы безопасности и безопасность границ / Под ред. В. Е. Хвощева. – Челябинск: Изд-во ЮурГУ, 2001. – 467 с.
8. Духовные аспекты национальной безопасности: исслед. и публ. / Правительство Челяб. обл., Гл. упр. по делам печати и массовых коммуникаций, Ком. по делам национальностей, религиоз. и общ. орг. – Челябинск: 2004. – 167 с.
9. Кудияров В. А. Пограничные пространства России // Вестник границы России. – 1996. – № 2. – С. 77
10. Миграционные процессы в Челябинской области: сб. стат. / Федер. служба гос. статистики, Челяб. обл. ком. гос. статистики. – Челябинск, 2004. – 67 с.
11. Мир без границ – войны без фронтов? / Под ред. В. Е. Хвощева. – Челябинск: Изд-во ЮурГУ. – 2002. – 381 с.
12. Модестов С. А., Турко Н. И. Геополитические и геостратегические аспекты обеспечения национальной безопасности // Безопасность. – 1995. – № 9.
13. Наука и безопасность России: Ист.-науч., методол., ист.-техн. аспекты/ Д. А. Александров, Д. В. Аносов, В. П. Визгин и др.; Отв. ред. А. Г. Назаров; Рос. АН. Ин-т истории естествознания и техники им. С. И. Вавилова, Рос. акад. естеств. наук. Отд-ние пробл. изучения биосферы. – М.: Наука, 2000. – 599 с.,
14. Общая теория национальной безопасности: Учеб. / А. В. Возжеников, Н. В. Кривельская, И. К. Макаренко и др.; Под общ. ред. А. А. Прохорова; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 318 с.

15. Одинцов А. А. Место и роль Федеральной пограничной службы в системе безопасности Российской Федерации; Дис. канд. филос. наук. – М.: АФПС РФ, 1998. – 64 с.
16. Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты / ред. и осн. авт. Г. Борн; гл. ред.: Ф. Флури, А. Б. Джонсон. – Женева; М.: Женев. центр демократ. контроля над вооружен. силами; Межпарламент. союз, 2003. – 257 с.
17. Пирумов В. С. Некоторые аспекты методологии исследования проблем Национальной безопасности России в современных условиях // Геополитика и безопасность. – 1993. – № 1. – 12 с.
18. Прохожев А. А., Турко Н. И. Геополитические факторы обеспечения безопасности государства. – М.: РАГС, 1995. – 48 с.
19. Прохожев А. А. Национальная безопасность: основы теории, сущность, проблемы. – М.: РАГС, 1996. – 24 с.
20. Резниченко Н. С. Характеристика угроз национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере / Н. С. Резниченко // Национальная безопасность и геополитика России. – 2001. – № 2/3. – С. 60-62.
21. Родачин В. М. Национальные интересы и их защита в пограничном пространстве // Право и безопасность. – 2003. – № 3-4. – С. 74-79.
22. Романов И. А. Пограничная безопасность регионов востока России // Власть. – 2003. – № 1. – С. 50-53.
23. Савощенко Н. В. Пограничная безопасность Российской Федерации // Власть. – 2002. – № 1. – С. 8-16.
24. Ушаков Е. С. Ключевая проблема современности // Безопасность Евразии. – 2003. – № 4. – С. 740-747.
25. Хвощев В. Е. Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики // ПОЛИС: Политические исследования. – 2002. – № 6. – С. 181-183.
26. Хвощев В. Е., Муллаянов Р. Ш. Пограничная политика и безопасность. Опыт регионального анализа – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – 344 с.
27. Чебан В. В. Геополитическое положение и военная политика России. – М.: ПОЛИМАГ, 2001. – 486 с.
28. Щербakov А. С. Пограничная безопасность России: роль и место ФПС в ее обеспечении. – М.: РАГС, 1998. – 49 с.

Политико-социальные фрагменты безопасности: научно-исследовательские работы студентов-политологов / Под редакцией В.Е. Хвощева. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ. – 2006. – 544 с.

Техн. редактор А. В. Миних

Издательство Южно-Уральского государственного университета

Подписано в печать 19.12.2006. Формат 60x84 1/16. Печать офсетная. Усл. печ. л. 31,62. Уч.-изд. л. 41,69. Тираж 100 экз. Заказ 457. Цена с.

454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 79, оф. 107.